



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

LA CONSULTA POPULAR PARA JUZGAR A LOS EXPRESIDENTES

Carpeta informativa Núm. 163

José de Jesús González Rodríguez

Información que fortalece el quehacer legislativo

Octubre 2020



CONTENIDO

Carpeta informativa

LA CONSULTA POPULAR PARA JUZGAR A LOS EXPRESIDENTES

Contenido

Presentación	4
Naturaleza y alcances de la consulta popular en México	6
Peticiones de consulta popular presentadas ante el Congreso	24
El INE y las solicitudes de consulta promovidas por ciudadanos	29
La consulta popular para enjuiciar a expresidentes promovida por el Poder Ejecutivo	33
Otros ejercicios de consulta popular en México	49
La medición de la opinión pública respecto a la consulta popular	63
La opinión pública y el enjuiciamiento a expresidentes	71
Trabajo legislativo en torno a la consulta popular	77
Comentarios finales	84



PRESENTACIÓN

Carpeta informativa

Presentación

Esta *Carpeta Informativa* busca presentar datos de interés para el análisis y la revisión legislativa acerca de la figura legal de la consulta popular en México, así como información en torno a la demanda de fincar responsabilidades a quienes en el pasado fungieron como titulares del Poder Ejecutivo federal.

Para ello, se incluye información básica sobre la naturaleza y alcances de la mencionada figura legal, al tiempo que se incorporan datos acerca de las peticiones de consulta popular para enjuiciar a los expresidentes que fueron presentadas ante el Congreso y los datos esenciales sobre la solicitud que fuera promovida ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por conducto del Ejecutivo federal para tales efectos.

En complemento con lo anterior, en este trabajo se incluyen detalles de otros ejercicios de consulta popular llevados a cabo en México anteriormente, señalándose sus motivaciones y resultados.

Asimismo, se incorporan referencias sobre la medición de la opinión pública de esa modalidad de democracia participativa y los resultados de diferentes estudios efectuados en torno a un eventual enjuiciamiento a los expresidentes de nuestro país. Por último, esta *Carpeta Informativa* hace mención del trabajo legislativo efectuado en torno a la figura legal en referencia.

José de Jesús González Rodríguez



NATURALEZA Y ALCANCES DE LA CONSULTA POPULAR EN MÉXICO

Carpeta informativa

Naturaleza de la figura de la consulta popular en México

La Constitución General de la República ha establecido a la figura legal de la consulta popular como un *medio participativo diseñado para integrar a todas las personas al debate público y hacer posible una ciudadanía robusta y plural, condición indispensable para consolidar un país más igualitario.*

Para ello, la propia Constitución establece la tarea de “desplegar una función que permite abrir las puertas de la vida institucional a quienes históricamente han estado excluidos de ella, así como hacer efectivos los derechos de participación ciudadana, armonizando todos los principios constitucionales en juego”.

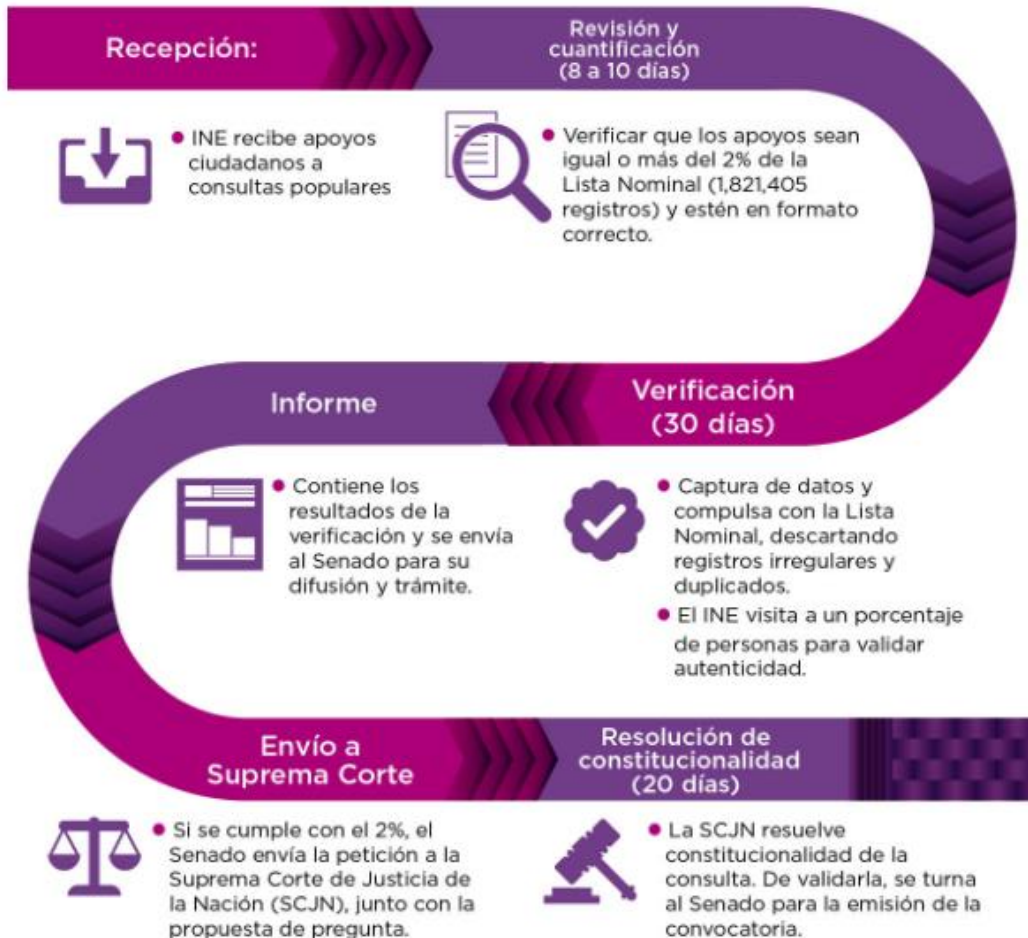
El espíritu de las consultas populares es dar cauce, sin intermediarios, a la opinión ciudadana. Su función principal es la de detonar un debate que incluya a las voces que normalmente están excluidas de la conversación pública y, con ello, avanzar hacia una democracia participativa.

La finalidad de las consultas es involucrar a la población en el proceso de toma de decisiones, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público para permitir que opiniones sociales, que normalmente no serían escuchadas, tengan voz. Así, la propia Constitución ha diseñado un instrumento que puede ser concebido como una válvula de escape frente al descontento popular, dirigido a generar una mayor participación social y, con ello, mayor legitimidad del sistema político.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Posicionamiento del presidente de la SCJN en la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el jueves 1 de octubre de 2020”, México, SCJN, 1 de octubre de 2020.

La ruta de la Consulta Popular

El 22 de septiembre, el **INE** recibió del **Senado** los **apoyos ciudadanos** a dos consultas populares sobre juicios a expresidentes de la República. Este es el procedimiento a seguir:



Alcances de la consulta popular en México

En México, esta figura legal está prevista a nivel constitucional y se encuentra regulada por la Ley Federal de Consulta Popular. Dicha normatividad la define como el mecanismo de participación por medio del cual los ciudadanos ejercen su derecho a opinar respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

La trascendencia nacional de los temas objeto de consulta serán calificados por la Suprema Corte de Justicia o por los legisladores en cada Cámara. El resultado de la consulta es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades en todos los niveles, siempre que la participación en dicho ejercicio sea de 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Fuente: Ley Federal de Consulta Popular, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014, e Instituto Nacional Electoral, “Conoce la ruta para llevar a cabo una consulta electoral”, en <https://centralectoral.ine.mx/graficos/> (consulta: 14 de octubre 2020).

Las consultas populares en el ámbito constitucional

Sobre la figura en cuestión el texto constitucional establece, entre otras cosas, que el Instituto Nacional Electoral (INE) deberá promover la participación de los ciudadanos en las consultas populares.

La propia Constitución establece al respecto que la promoción divulgada sobre el tema deberá ser imparcial y no podrá dirigirse a influir en las preferencias de la ciudadanía, sino que sólo deberá enfocarse en promover la discusión informada y la reflexión de los ciudadanos. Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre las consultas populares.

Igualmente, el texto constitucional señala al respecto que durante el tiempo que comprende el proceso de consulta popular –desde la convocatoria y hasta la conclusión de la jornada–, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno, salvo aquellas que tengan como fin difundir campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, fracción VIII y Ley Federal de Consulta Popular.

Regulación constitucional de la consulta popular en México

La Constitución General de la República y la Ley Federal de Consulta Popular establecen diferentes restricciones sobre los temas que no pueden ser materia de un ejercicio consultivo. Tales limitantes, comprenden: a) la restricción de los derechos humanos; b) los principios referentes a que nuestro país se constituya como una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos, principios estipulados en el artículo 40 de la Constitución; c) la materia electoral; d) los ingresos y gastos del Estado; e) la seguridad nacional; y f) la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

La norma legal respectiva señala que sólo puede solicitar una consulta popular: I. El presidente de la república; II. El 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o III. Un 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

En sus respectivas jurisdicciones y ámbitos de competencia, los Poderes y los organismos responsables de que se lleven a cabo las consultas en nuestro país son: el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Instituto Federal Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los ciudadanos mexicanos que residan en el extranjero podrán votar en las consultas populares sólo cuando la fecha de estas coincida con la elección presidencial.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, fracción VIII y Ley Federal de Consulta Popular.

Las consultas populares en el ámbito constitucional en México

La Constitución General de la República establece además la posibilidad de llevar a cabo consultas populares de temas de trascendencia regional que son competencia de la federación.

Para estos casos, la Constitución establece requisitos similares a los fijados para las otras modalidades de consulta popular. Es decir, se establece que los ciudadanos de una o más entidades federativas en un número equivalente a 2% de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad o entidades federativas que correspondan podrán solicitar la realización de una consulta popular de carácter regional.

Es de tener presente una discrepancia importante sobre la fecha de la realización de las consultas populares en México. Por una parte, el artículo 8 de la Ley Federal de Consulta Popular establece que tales ejercicios consultivos se realizarán el mismo día de la jornada electoral federal. (Para el caso de la elección del año 2021 sería el domingo 6 de junio). Pero, por otra parte, el texto constitucional aplicable establece que las consultas se llevarán a cabo el primer domingo de agosto (artículo 35, fracción VIII, numeral 5).

Tal discrepancia ha llevado a debatir en el ámbito legislativo la necesidad de efectuar una reforma constitucional o legal que señale una fecha única para la realización de dicho ejercicio.

Requisitos y promotores de las consultas populares

Entre el primero y el 15 de septiembre del año previo a la jornada electoral federal, los ciudadanos que pretendan que se lleve a cabo una consulta popular, lo solicitarán al presidente de la Mesa Directiva de alguna de las Cámaras –mediante lo que se conoce como un *Aviso de Intención*–.

En el caso de que la petición de consulta se efectúe por parte de ciudadanos, además del *Aviso de Intención*, los solicitantes entregarán: a) un escrito con el tema planteado para la consulta; b) la propuesta de pregunta; c) los folios de cada hoja con las firmas de los ciudadanos que apoyaron la solicitud; d) el nombre, firma, la clave de elector y el denominado *Reconocimiento Óptico de Caracteres (OCR)* contenido en cada una de las credenciales para votar con fotografía vigente de los ciudadanos que hayan respaldado dicha solicitud; y e) la fecha.

La instancia ante quien se promueve la solicitud de consulta depende de quien la promueve: 1. Si la promueve el presidente de la república la puede presentar en cualquier cámara del Congreso; 2. Si la solicitan los legisladores, se presentará en la Cámara del Congreso a la que pertenezcan tales legisladores, y 3. Si la promueven los ciudadanos, se presentará ante el presidente de la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras.

La pregunta que se proponga para la consulta popular deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo y deberá estar relacionada con el tema de la consulta.

Fuente: Ley Federal de Consulta Popular , publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de marzo de 2014.

Estipulaciones para las consultas populares respaldadas por el Ejecutivo federal

Existen variantes del procedimiento a seguir dependiendo si la solicitud de consulta popular fue presentada por el presidente, por los legisladores o por los ciudadanos.

Si la solicitud fue presentada por el presidente, el expediente respectivo, junto con la propuesta de pregunta, se enviará directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que ésta resuelva sobre su constitucionalidad en un plazo de 20 días naturales.

La Suprema Corte puede realizar modificaciones a la pregunta formulada por el Ejecutivo cuando ésta sea tendenciosa, contenga juicios de valor o no emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible.

En el caso de que la Suprema Corte avale la constitucionalidad de la materia de la consulta y la pregunta respectiva, el asunto deberá ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso y posteriormente éste expedirá la convocatoria de la consulta popular y mediante un decreto lo notificará al Instituto Nacional Electoral para los efectos conducentes ordenando su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Fuente: Ley Federal de Consulta Popular, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.

Estipulaciones para las consultas populares promovidas por legisladores

Cuando la petición de consulta popular provenga de los integrantes de las Cámaras del Congreso, la solicitud se turna a la comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan –según la materia de la petición–, para su análisis y dictamen.

El dictamen de la petición deberá ser aprobado por la mayoría de cada Cámara del Congreso. Una vez aprobada la petición por el Congreso, se enviará a la Suprema Corte de Justicia para que ésta resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta y la pregunta contenida en ella.

En el caso de que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta, la Cámara revisora publicará dicha resolución en la *Gaceta Parlamentaria* y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

Si la resolución de la Suprema Corte es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, el Congreso expedirá la convocatoria de la consulta popular mediante un decreto que notificará al Instituto Nacional Electoral para los efectos conducentes, ordenándose su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

Fuente: Ley Federal de Consulta Popular , publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.

Estipulaciones para las consultas populares impulsadas por ciudadanos

En los casos de solicitudes de consultas promovidas por ciudadanos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara ante quien se haya presentado el *Aviso de Intención*, solicitará al Instituto Nacional Electoral que en un plazo de 30 días naturales verifique que la solicitud haya sido suscrita en un número equivalente al menos a 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

En el caso de que el INE determine que no cumple con lo anterior, se procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido, pero si ese instituto determina el cumplimiento de tales requisitos, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara respectiva enviará la petición y la propuesta de pregunta a la Suprema Corte de Justicia para que ésta resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de 20 días naturales.

La Corte podrá realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y no sea tendenciosa, ni contenga juicios de valor, además de emplear lenguaje neutro, sencillo y comprensible.

Fuente: Ley Federal de Consulta Popular , publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2014.

Verificación de requisitos, publicidad y encuestas de opinión relacionadas con las consultas

En el caso de las consultas promovidas por ciudadanos, el Instituto Nacional Electoral –una vez verificado el requisito del respaldo de 2% del listado nominal a la consulta y examinada la autenticidad de las firmas de ciudadanos que suscriben la petición–, procederá a informar al Congreso los resultados de dicha revisión.

Por su parte, una vez que la Suprema Corte de Justicia se haya pronunciado sobre la constitucionalidad del objeto de la consulta y se haya avalado la pregunta correspondiente, el Congreso expedirá la convocatoria respectiva –misma que señalará la fecha a realizar dicha consulta popular, la mención del tema de trascendencia nacional objeto del ejercicio y la pregunta respectiva–.

El INE, como responsable de la organización y desarrollo de las consultas populares, tendrá a cargo la difusión en los medios de comunicación de éstas y nadie podrá contratar propaganda en radio o TV dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre dicho ejercicio participativo.

Al igual que en el resto de los procesos electorales federales y locales, existen restricciones de divulgar encuestas de opinión pública sobre las preferencias ciudadanas existentes en torno a la consulta.

Actos preparatorios, jornada electoral, cómputo y declaración de validez

A semejanza de los restantes procesos electorales federales, el que se lleva a cabo para la organización de una consulta popular incluye, entre otros rubros:

- La etapa de actos previos a la jornada electoral de la consulta (impresión de boletas, entrega de papelería electoral a los Consejos Distritales y su distribución a los presidentes de las mesas directivas de casilla, etc.)
- La jornada de consulta popular –que con ciertas salvedades– se llevará a cabo en los mismos términos que los previstos para los restantes procesos electorales federales.
- El cómputo de los resultados se efectuará por conducto de los consejos distritales, los que lo realizarán el segundo miércoles siguiente a la jornada electoral.
- El Consejo General del INE realiza el cómputo total, hace la declaratoria de resultados, los da a conocer y los notifica a la Suprema Corte de Justicia.
- Una vez resueltas las impugnaciones existentes y habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral, el INE realiza la declaración de validez del proceso de consulta popular.

Impugnación de los resultados de las consultas y el carácter vinculatorio de éstas

La legislación aplicable establece que de acuerdo con lo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de apelación es el mecanismo para cuestionar las consultas populares únicamente en dos aspectos: a) el resultado de la verificación de 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, y b) el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular.

Cuando la participación en la consulta popular corresponda, al menos a 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, sus resultados serán vinculatorios para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación notificará a las autoridades correspondientes para que dentro del ámbito de su competencia realicen las acciones necesarias para atender la obligatoriedad de los resultados de la consulta.

El carácter vinculatorio de las consultas tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaratoria de validez de las mismas.

Cuestionamientos a la naturaleza y a los alcances de la normatividad vigente

De acuerdo con las apreciaciones del consejero presidente del Instituto Nacional Electoral, es necesario actualizar la legislación en materia de consulta popular para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la constitucionalidad de las preguntas contenidas en estos ejercicios, antes de que el INE verifique la validez de las firmas, lo cual, en su perspectiva, se reflejaría en un ahorro de recursos públicos.

Para el consejero presidente y los integrantes de la Junta General Ejecutiva del INE, en las solicitudes de consulta popular es necesario potenciar el uso de la tecnología y de las aplicaciones como las que se emplean para recabar apoyos a candidaturas independientes o el registro de nuevos partidos políticos, lo cual –a su decir– podría maximizar los derechos de la ciudadanía a participar en estos ejercicios democráticos.

Lo anterior para efectos de que se logre utilizar la tecnología para evitar que el error en la captura de los datos restrinja la participación del ejercicio de los derechos político-electorales de las y los ciudadanos.

Igualmente, las autoridades electorales se han pronunciado por hacer un llamado al Congreso para que revise los formatos empleados en la recolección de firmas para solicitar una consulta popular.

Fuente: Instituto Nacional Electoral, “Pertinente que el Congreso de la Unión revise la legislación de Consulta Popular: Lorenzo Córdova”, *Comunicado de Prensa 268*, INE, México, 25 de septiembre de 2020.

Función social de las consultas populares y ejemplos en el derecho comparado

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

En el derecho comparado existen numerosos ejemplos de mecanismos de consulta popular de carácter no vinculante que se han considerado importantes para la consolidación de los procesos democráticos en el mundo contemporáneo.

Algunas de estas consultas han tenido lugar en Argentina, Noruega, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Francia, los Países Bajos, Austria, Australia —entre otros países— y, aunque en ninguno de estos casos han tenido efectos vinculantes para las autoridades, se ha demostrado que pueden llegar a influir seriamente en cuanto al rumbo de la política pública y cultural de un país.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Posicionamiento del Presidente de la SCJN en la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el jueves 1 de octubre de 2020”, México, SCJN, 1 de octubre de 2020.

¿Que es?

Mecanismo de participación en que los ciudadanos ejercen sus derechos políticos a través del voto, expresando su opinión respecto a uno o varios temas de trascendencia nacional.



EXISTE TRASCENDENCIA NACIONAL EN EL TEMA PROPUESTO CUANDO:

- I. Repercute en la mayor parte del territorio nacional, e
- II. Impacta en una parte significativa de la población.



NO PODRÁN SER OBJETO DE CONSULTA POPULAR

- I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución (Forma de gobierno: República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos, unidos en una federación);
- III. La materia electoral;
- IV. Los ingresos y gastos del Estado;
- V. La seguridad nacional, y
- VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.



QUIÉNES PUEDEN SOLICITAR UNA CONSULTA POPULAR



I. El Presidente de la República;



II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o



2%

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

Valoraciones de las consultas impulsadas por ciudadanos

Las consultas populares son instrumentos que devuelven el poder a la ciudadanía para manifestarse sin intermediarios y a potenciar, así, una transformación en el sentido democrático de nuestro sistema político.

Mediante esta figura, el constituyente apostó por una concepción más participativa de la democracia, esta transformación no es menor, a diferencia de la democracia representativa que otorga a las personas un lugar secundario en el proceso político una vez emitido su voto. La democracia participativa busca que la sociedad se integre plenamente a un proceso continuo de toma de decisiones, en el que la ciudadanía y representantes dialoguemos como iguales.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Posicionamiento del presidente de la SCJN en la sesión ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 1 de octubre de 2020”, México, SCJN, 1 de octubre de 2020, y “Manual de consulta popular para ciudadanos”, edición disponible en <https://www.mx/post/manual-de-consulta-popular-para-ciudadanos-como-solicitar-consulta-popular-en-mexico> (consulta: 12 de octubre de 2020).

Valoraciones de las consultas impulsadas por ciudadanos

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

La consulta popular es un instrumento para la convivencia pacífica de la comunidad.

Por medio de la democracia participativa nuestro constitucionalismo le da cauce a los anhelos de paz y tranquilidad de nuestra sociedad.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Posicionamiento del presidente de la SCJN en la sesión ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 1 de octubre de 2020”, México, SCJN, 1 de octubre de 2020, y “Manual de consulta popular para ciudadanos”, edición disponible en <https://www.mx/post/manual-de-consulta-popular-para-ciudadanos-como-solicitar-consulta-popular-en-mexico> (consulta: 12 de octubre de 2020).

AVISO DE INTENCIÓN Y COLECTA DE FIRMAS



Cuando sea la ciudadanía quienes busquen convocar a una Consulta Popular deberán dar Aviso de Intención al Presidente de la Mesa Directiva (PMD) de la Cámara que corresponda a través del formato que al efecto determine dicha Cámara.

En un plazo no mayor a diez días hábiles, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara debe emitir:

- Constancia que acredite la presentación del Aviso de intención
- Formato para la obtención de firmas

Con esto inician los actos para recabar las firmas de apoyo. Las constancias de aviso serán publicadas en la Gaceta Parlamentaria.

Los formatos, el Aviso de intención y las constancias expedidas, únicamente tendrán vigencia para la consulta popular inmediata a la fecha de aprobación del la jornada consultiva.

FORMATO PARA LA OBTENCIÓN DE FIRMAS



Lo determinarán el Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto Nacional Electoral (INE), cuidando que cumpla con los requisitos que señala la Ley Federal de Consulta Popular (LFCP) y que deberá contener por lo menos:

- I. El tema de trascendencia nacional planteado;
- II. La propuesta de pregunta;
- III. El número de folio de cada hoja;
- IV. El nombre, firma, la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, y
- V. La fecha de expedición.

PETICIÓN DE CONSULTA POPULAR



Toda petición de consulta popular promovida por ciudadanos deberá ser presentada en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:

- I. Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;
- II. El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y
- III. La pregunta que se proponga para la consulta que deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta. Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.
- IV. Nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones, y;
- V. Anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente.

CONVOCATORIA



El Congreso de la Unión emitirá la Convocatoria a la Consulta Popular, una vez que el INE valide que la solicitud ha reunido el apoyo ciudadano de al menos el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), declare constitucional y trascendente el objeto de la Consulta, y verifique que la pregunta: deriva directamente de la materia de la consulta, no es tendenciosa ni contiene juicios de valor, emplea lenguaje neutro, sencillo y comprensible y produce una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

De no ser validada por el INE o al no obtener la declaración de constitucionalidad de la SCJN, el expediente se archivará y se dará por concluido el trámite.

Las resoluciones de la SCJN serán definitivas e inatacables, del mismo modo, una vez que la Suprema Corte ha aceptado o modificado la pregunta de la Consulta, esta no podrá sufrir cambios posteriores.

PROCESO DE CONSULTA POPULAR



En lo sucesivo, corresponderá al INE la organización, promoción, desarrollo, así como los cómputos y declaratoria de resultados de la Consulta Popular.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la Consulta Popular.

El INE imprimirá las papeletas para la Consulta conforme al modelo y contenido que apruebe su Consejo General del INE, y deben contener los siguientes datos:

- I. Breve descripción del tema de trascendencia nacional;
- II. La pregunta contenida en la Convocatoria aprobada por el Congreso;
- III. Cuadros para el "SI" y para el "NO", colocados simétricamente y en tamaño apropiado para facilitar su identificación por el ciudadano al momento de emitir su voto;
- IV. Entidad, distrito, municipio o delegación, y
- V. Las firmas impresas del Presidente del Consejo General y del Secretario Ejecutivo del INE. Habrá una sola papeleta, independientemente del número de convocatorias que hayan sido aprobadas por el Congreso.

Requisitos para participar en la consulta popular:

- I. Ser ciudadano mexicano, 18 años cumplidos y un modo honesto de vida;
- II. Estar inscrito en el Padrón Electoral;
- III. Tener credencial para votar con fotografía vigente, y
- IV. No estar suspendido en sus derechos políticos.

Con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales, el INE dará a conocer los resultados correspondientes a la Consulta Popular y los informará a la Suprema Corte.



Valoraciones de las consultas impulsadas por ciudadanos

Del proceso de reforma constitucional que condujo a la adopción de la consulta popular en nuestro sistema jurídico se desprende que su finalidad fue involucrar a la población en el proceso de toma de decisiones, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público para permitir que opiniones sociales, que normalmente no serían escuchadas, tengan voz.

Asimismo, el poder revisor de la Constitución diseñó un instrumento que puede ser concebido como una válvula de escape frente al descontento popular, dirigido a generar una mayor participación social y, con ello, mayor legitimidad del sistema político.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Posicionamiento del presidente de la SCJN en la sesión ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 1 de octubre de 2020”, México, SCJN, 1 de octubre de 2020, y “Manual de consulta popular para ciudadanos”, Edición disponible en <https://www.mx/post/manual-de-consulta-popular-para-ciudadanos-como-solicitar-consulta-popular-en-mexico> (consulta: 12 de octubre de 2020).



PETICIONES DE CONSULTA POPULAR PRESENTADAS ANTE EL CONGRESO

Los *Avisos de Intención* sobre una consulta popular presentados ante el Congreso

La ley de la materia establece, entre otras cosas, que los ciudadanos que deseen presentar una petición de consulta popular deberán presentar un *Aviso de Intención* al presidente de la Mesa Directiva de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión mediante un formato preestablecido.

Es de recordar que en el caso que nos ocupa, tanto grupos de ciudadanos como de legisladores, presentaron en distintas fechas diversos *Avisos de Intención* referentes a un eventual juicio a expresidentes de México.

El proceso a seguir es distinto tratándose de peticiones de ciudadanos o de legisladores.

En los *Avisos de Intención* presentados ante cada una de las Cámaras del Congreso por diferentes legisladores, se argumentaron distintas razones para llevar a cabo la consulta popular.

De la misma forma, se diseñaron preguntas distintas enfocadas a la realización del mencionado ejercicio de consulta, pero en todos los casos el propósito de la consulta popular estuvo enfocado a someter a la opinión de los ciudadanos del país la existencia o no de responsabilidades penales de los expresidentes de la república.

Avisos de intención de consulta popular presentados por legisladores ante el Congreso

Uno de los *Avisos de Intención* presentados ante la Cámara de Diputados fue promovido el 1 de septiembre de 2020 por el diputado Mario Martín Delgado Carrillo, quien señaló como propósito de la consulta:

Que las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos decidan si las personas que han ocupado el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos deben ser sujetos a investigación y enjuiciamiento, en caso de resultar procedente conforme a la ley, por actos u omisiones que impliquen hechos de corrupción u otros ilícitos en el ejercicio de su cargo, como forma de garantizar el conocimiento de la verdad y la aplicación de la justicia.

Los argumentos de esta petición fueron los siguientes: *Las revelaciones realizadas por personas que han ocupado altos cargos públicos en las administraciones anteriores, implican que diversos expresidentes de México que pudieran haberse visto directamente involucrados en hechos de corrupción que, por su gravedad, habrían generado diversos daños patrimoniales al Estado mexicano, ocasionando un serio rezago o detrimento en la economía de las familias, su salud, su educación y en otros aspectos del desarrollo social.*

La pregunta propuesta por este legislador para elaborar la consulta fue la siguiente: *¿Debe garantizarse el derecho a la verdad y la justicia del pueblo de México por los hechos de corrupción en que pudieron haber incurrido los expresidentes de la república, mediante las investigaciones correspondientes, salvaguardando el debido proceso y la presunción de inocencia?*

Fuente: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Gaceta Parlamentaria*, 2 de septiembre de 2020.

Avisos de intención de consulta popular presentados por ciudadanos ante el Congreso

Otro de los *Avisos de Intención* para llevar a efecto una consulta popular sobre el tema fue presentado el 4 de septiembre de 2020 por conducto de diversos ciudadanos representados por la ciudadana Yeidckol Polevnsky Gurwitz y se interpuso ante la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, instancia que recibió y tramitó dicho documento con base en lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular.

El tema abordado en el aviso de intención alude a *la investigación y juicio a expresidentes para condenar a los presuntos actos ilícitos que hayan causado afectaciones o daños graves al país.*

Posteriormente, el 15 de septiembre de 2020 los peticionarios de la consulta referida entregaron en la presidencia de la Cámara de Senadores tres cajas que –a dicho de los solicitantes– contenían firmas suficientes para cumplir con el requisito de 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, lo anterior de acuerdo con el porcentaje establecido en el artículo 35 fracción VIII numeral 1 inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con lo señalado en el artículo 12, fracción 111 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Fuente: Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, “Oficio de la Cámara de Senadores con el que remite al Instituto Nacional Electoral los anexos presentados por la C. Yeidckol Polevnsky Gurwitz, relativos a su petición de consulta popular, para los efectos de lo que establece el artículo 32 de la Ley Federal de Consulta Popular”, 7 de septiembre de 2020.

Avisos de intención de consulta popular presentados por ciudadanos ante el Congreso

El 26 de agosto de 2020, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores recibió el *Aviso de Intención* con petición de consulta popular relativo al juicio a expresidentes presentado por los ciudadanos Manuel Vázquez Arellano y Norma Ariadna Sánchez Bahena, en representación de diferentes organizaciones sociales y colectivos ciudadanos de todo el país.

Con posterioridad a lo señalado –el 15 de septiembre de 2020–, los peticionarios de la consulta antes referida entregaron en la presidencia de la Cámara de Senadores 77 cajas que –según lo expresado por las personas mencionadas– contenían alrededor de 2.7 millones de firmas que buscan satisfacer el porcentaje de 2% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores fijado por la ley.

Es de mencionar que el procedimiento de entrega-recepción de la petición de consulta popular y las firmas que respaldan dicha solicitud se efectuaron de conformidad con un acuerdo de la Mesa Directiva del Senado de la República publicado en la gaceta de esa soberanía legislativa el lunes 14 de septiembre de 2020, acuerdo en el que se disponen las acciones a realizar en dicho ejercicio consultivo y que corresponden a cada etapa a realizar en la Cámara de Senadores: entrega, recepción, identificación del peticionario y aseguramiento del material entregado.

Fuente: Senado de la República, Oficio de la Cámara de Senadores con el que remite al Instituto Nacional Electoral los anexos presentados por los CC. Manuel Vázquez Arellano, Norma Ariadna Sánchez Bahena y diversos ciudadanos, relativos a su petición de consulta popular, *Gaceta Parlamentaria*, 23 de septiembre de 2020.



EL INE Y LAS SOLICITUDES DE CONSULTA PROMOVIDAS POR CIUDADANOS

Carpeta informativa

Verificación de requisitos por el INE de las solicitudes de consulta popular promovidas por ciudadanos

En la etapa de verificación de requisitos de la consulta popular promovida por ciudadanos, el INE llevó a cabo diversas acciones para cerciorarse del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley de la materia. Entre las acciones específicas efectuadas se encuentran:

- Identificar que no haya ningún registro duplicado y que las ciudadanas y ciudadanos firmantes se encuentren inscritos en la lista nominal, siendo obligatorio que haya una coincidencia en su firma y datos.
- En caso de que los registros no aparezcan en esta primera búsqueda, se procederá a hacer una revisión en el histórico del padrón electoral, aunque los registros que se encuentren serán identificados como bajas y se descontarán del número final.
- El INE procede a realizar una muestra probabilística para que se verifique la autenticidad del apoyo que recibieron estas consultas, para lo cual se visita de forma personal a los seleccionados.
- Para cumplir con todo el proceso establecido en la ley, el INE dispuso un millón 832 mil 110 pesos para contar con el personal y material necesarios, así como para poder acondicionar las áreas de trabajo que garanticen la salud de todos los participantes.

Fuente: Instituto Nacional Electoral, “Realiza INE revisión inicial del respaldo ciudadano a las consultas populares”, Comunicado de Prensa 272, INE, México, 29 de septiembre de 2020.

Verificación de requisitos por el INE de las solicitudes de consulta popular promovidas por ciudadanos

Al mes de octubre de 2020, el Instituto Nacional Electoral se encontraba en la fase de cuantificación de los formatos con las firmas que sustentan las dos solicitudes de consulta popular relacionadas con el juicio a expresidentes que fueron presentadas por ciudadanos ante la Cámara de Senadores.

De acuerdo con la Ley Federal de Consulta Popular, cada consulta deberá contar al menos con un respaldo de 2% de la lista nominal, que actualmente equivale a un millón 821 mil 405 firmas.

Una de las solicitudes –la presentada por la C. Yeidckol Polevnsky Gurwitz– contaba con el apoyo de 83,133 registros de ciudadanos.

La otra de las solicitudes –la promovida por los C.C. Manuel Vázquez Arellano y Norma Ariadna Sánchez Bahena– presentó para su revisión 77 cajas con firmas de ciudadanos y la verificación de requisitos presenta un avance superior a 58%, arrojando de manera preliminar los siguientes resultados:

Formatos contabilizados

174,808

Total de registros

1,634,891

Fuente: Instituto Nacional Electoral, “Continúa INE con la revisión de los apoyos para las consultas populares que recibió”, Comunicado de Prensa 282, INE, México, 6 de octubre de 2020.

Posicionamientos de la autoridad electoral sobre la consulta popular

Como resultado de la eventual realización de una consulta popular para sancionar a expresidentes, diferentes miembros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral han realizado declaraciones sobre diversos aspectos de dicho proceso de participación ciudadana.

- Diferentes consejeros electorales han negado que la consulta vaya a costar 8 mil millones de pesos, como se ha declarado extraoficialmente –cantidad que cuesta la elección constitucional federal–.
- Por medio de una aplicación se registrarán cada uno de los datos de los formatos, para poder realizar la búsqueda en la base de datos del padrón electoral y la lista nominal, y saber cuántos de ellos están registrados y cuentan con credencial para votar.
- Para el INE realizar una consulta ciudadana será un esfuerzo mayúsculo; sin embargo, el INE se ha caracterizado por hacer actividades que prácticamente resultan imposibles para cumplir con los retos legales que se le imponen y los que marca la Constitución.
- Será la primera vez que el órgano electoral desarrollará una consulta popular, por lo que será necesario estructurar el aparato electoral con el que se llevará a cabo dicho ejercicio y preparar al INE para una consulta que no es tan compleja como un proceso electoral, pero se le parece.

Fuente: Instituto Nacional Electoral, “Declaraciones y posicionamientos de miembros del Consejo General del Instituto Nacional Electoral sobre el tema de la consulta popular”, INE, México, 2020.



LA CONSULTA POPULAR PARA ENJUICIAR A EXPRESIDENTES PROMOVIDA POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO

Carpeta informativa

La consulta popular para enjuiciar a expresidentes promovida por el titular del Poder Ejecutivo

Mediante escrito a la Cámara de Senadores del 15 de septiembre de 2020, el presidente de la república presentó una petición de consulta popular con el objeto de que se investigue –y en su caso– se sancione la presunta comisión de delitos por parte de los expresidentes de México antes, durante y después de sus respectivas gestiones.

Entre los argumentos planteados por el Ejecutivo federal se encuentran, “la creciente e inocultable indignación que desembocó en múltiples exigencias de justicia en sectores ampliamente mayoritarios de la sociedad mexicana”. Tales exigencias –a decir del presidente de la república– 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.

En la visión presidencial, se han incrementado las peticiones de esclarecimiento y justicia para las acciones presuntamente delictivas que posiblemente cometieron los expresidentes y, que no obstante, el masivo clamor de justicia se enfrenta a zonas grises del marco legal, como las limitaciones que establece el artículo 108 constitucional, 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.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Motivaciones genéricas del Ejecutivo federal para la solicitud ante la SCJN

Entre las razones de carácter general presentadas por la Presidencia de la República para sustentar su solicitud ante la SCJN, se mencionan, entre otras, las siguientes:

- La existencia entre 1988 y 2018 de un periodo de concentración desmesurada de la riqueza, quebrantos al erario, privatización de los bienes públicos, corrupción generalizada, procesos electorales viciados y prácticas gubernamentales que desembocaron en un crecimiento descontrolado de la violencia, de inseguridad pública, de violación masiva de derechos humanos, de impunidad y quebrantamiento del Estado de Derecho en extensas zonas del territorio nacional.
- La aplicación, durante cinco sexenios, de un modelo político y económico elitista, antidemocrático, antinacional y antipopular, periodo en el cual las más altas esferas del poder público y quienes ejercieron la titularidad del Poder Ejecutivo llevaron a cabo políticas privatizadoras, privilegiando a los grandes poderes económicos, empeñándose en implementar estrategias de seguridad violentas, inhumanas y contraproducentes y en donde los desastres humanos, sociales y nacionales sufridos por el país durante esos 30 años fueron resultado de una suma de actos voluntarios y racionales por parte de quienes lo gobernaron en ese lapso.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Motivaciones genéricas del Ejecutivo federal para la solicitud ante la SCJN

Para el titular del Poder Ejecutivo, el neoliberalismo gobernante en la etapa aludida 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.

Junto con lo señalado, la Presidencia de la República asevera un deterioro sostenido de los sistemas públicos de salud y educación, la desprotección de millones de jóvenes y adultos mayores, un acoso depredador en contra de las comunidades indígenas, un pronunciado deterioro de las instituciones, pérdida de soberanía y la devastación de las industrias petrolera y eléctrica, entre otras consecuencias graves.

Asimismo, se considera determinante para sustentar la petición de fincar responsabilidades a quienes fungieron como presidentes del país entre 1988 y 2018, el hecho de que la desigualdad en México se haya profundizado precisamente durante dicho periodo.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Motivaciones específicas contra cada expresidente efectuadas por conducto del titular del Poder Ejecutivo

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)

Respecto al expresidente Salinas de Gortari, el actual titular del Poder Ejecutivo refiere que fue en el sexenio de aquel personaje cuando crecieron más las diferencias económicas y sociales entre ricos y pobres, y que en dicho periodo se entregó a particulares nacionales y extranjeros una cantidad sin precedentes de bienes públicos.

En la perspectiva de la Presidencia de la República, es un elemento esencial para aseverar lo anterior el hecho de que para el año de 1988, en la lista de la revista *Forbes* (en la cual figuran las personas más ricas del mundo), sólo aparecía una familia mexicana –la de los Garza Sada–, con 2 mil millones de dólares; pero al finalizar aquel sexenio ya estaban incorporados a ese listado otros 24 mexicanos, que poseían en conjunto más de 44 mil millones de dólares.

Según las afirmaciones del actual titular del Ejecutivo federal, casi todos los multimillonarios mexicanos de esa época habían sido beneficiados con empresas, minas y bancos que antes eran propiedad de la nación, lo que propició que nuestro país –luego de estar colocado en el año 1988 en el lugar 26° entre los países del mundo con más multimillonarios–, para el año 1994 escalara al cuarto sitio, sólo por debajo de Estados Unidos, Japón y Alemania.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Motivaciones específicas contra cada expresidente efectuadas por conducto del titular del Poder Ejecutivo

Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)

En la valoración del actual titular del Ejecutivo federal, el que fuera presidente en el periodo 1994-2000 – Ernesto Zedillo–, continuó las políticas privatizadoras de su antecesor y las llevó hasta sus últimas consecuencias, ya que según el presidente en funciones, en ese periodo se privatizaron bienes nacionales como los que fueran los Ferrocarriles Nacionales de México, adjudicando al conjunto de los mexicanos deudas privadas por un monto de 552 mil millones de pesos en el marco del denominado ‘rescate bancario’ de 1998.

En la parte expositiva de su petición para sustentar su solicitud de consulta popular para juzgar a los expresidentes, el actual Ejecutivo federal sostiene que el país ha pagado a los bancos alrededor de 700 mil millones de pesos por bonos del llamado “Fondo Bancario de Protección al Ahorro” (Fobaproa), y que esa deuda pública asciende a cerca de dos billones de pesos, la cual no terminará de saldarse sino hasta el año 2070.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Motivaciones específicas contra cada expresidente efectuadas por conducto del titular del Poder Ejecutivo

Vicente Fox Quesada (2000-2006)

De acuerdo con los razonamientos visibles en la denominada “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, de la autoría del actual presidente de la república, quien fuera titular del Ejecutivo entre 2000 y 2006, Vicente Fox Quesada, llegó a Los Pinos como resultado de un anhelo social de alcanzar la democracia política y la alternancia. Sin embargo, cuando se acercaba el final de su gestión intervino indebidamente e ilegalmente en el proceso electoral a fin de impedir el triunfo de la oposición.

Según dicho texto, tal intromisión no sólo 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 Vicente Fox, quien, al año siguiente, admitió que era importante detener al entonces candidato de la oposición de izquierda, además de que para 2010 el entonces ya expresidente Fox se jactó de haber ‘cargado los dados’ en el proceso electoral, traicionando así el mandato democrático al que se debía y los principios mismos de la democracia.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Motivaciones específicas contra cada expresidente efectuadas por conducto del titular del Poder Ejecutivo

Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

En la argumentación correspondiente a Felipe Calderón Hinojosa, el actual Ejecutivo federal refiere que dicha persona, desde el inicio de su sexenio, 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 advertencias de que tal política habría de resultar contraproducente y costosa para México.

Otra de las argumentaciones consideradas como una de las más graves en contra de dicho servidor público, alude a que diversos colaboradores de éste y periodistas independientes, presuntamente le señalaron a Calderón Hinojosa los indicios de que su secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, era cómplice de una de las facciones del narcotráfico, pero dicho gobernante no hizo nada.

En la solicitud presidencial presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre y que sustenta la consulta popular a celebrarse en 2021, se establece que a la luz de la detención y el enjuiciamiento de García Luna en los Estados Unidos, la actitud del expresidente Calderón sólo puede explicarse como fruto de una extrema irresponsabilidad o de una complicidad activa o pasiva con la delincuencia organizada.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Motivaciones específicas contra cada expresidente efectuadas por conducto del titular del Poder Ejecutivo

Enrique Peña Nieto (2012-2018)

En contra de este personaje, el actual Ejecutivo federal sostiene que 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 se exigiera.

Sin embargo, las declaraciones que efectuara recientemente el C. Emilio Lozoya Austin –quien fuera director general de Pemex durante el sexenio de Peña Nieto–, han permitido documentar que parte de ese dinero provino de sobornos anticipados de la empresa Odebrecht.

La petición de consulta popular para los expresidentes asevera por otra parte que los señalamientos de Lozoya Austin apuntan a la presunta complicidad de Enrique Peña Nieto en el manejo irregular de las cuantiosas sumas de dinero que se entregaron a legisladores del Partido Acción Nacional (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 –a decir del actual Ejecutivo federal–, causó al erario público un quebranto superior a los 200 millones de dólares.

Fuente: Presidencia de la República, “Petición de consulta popular presentada ante el Senado de la República el 15 de septiembre de 2020”, México, 2020.

Propuesta de pregunta formulada por el Ejecutivo federal y objetivo de la petición

De acuerdo con el contenido de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Consulta Popular, el presidente de la república formuló ante la SCJN una propuesta de pregunta que solicitó se aplicara en la eventual consulta popular a organizarse en 2021.

La pregunta estaba formulada en los siguientes términos:

“¿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 expresidentes 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?”.

Así, el objetivo de la petición consiste en consultar a la ciudadanía 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.

Argumentos del proyecto de resolución que originalmente desechaba la solicitud de consulta popular

El ministro de la SCJN a quien fuera turnada la solicitud de consulta popular formulada por la Presidencia de la República, diseñó un proyecto de resolución que planteaba declarar inconstitucional la pretensión presidencial.

Entre los argumentos de ese proyecto –que posteriormente fuera rechazado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia– se hicieron valer los siguientes argumentos:

- a) La materia de la consulta conlleva una afectación a las garantías constitucionales al condicionar su efectividad al resultado de una consulta, desnaturalizando con ello su propósito y finalidad.
- b) No se puede someter a la voluntad popular decisiones que impliquen una restricción de los derechos humanos.
- c) No puede consultarse si las autoridades pueden o deben proteger los derechos humanos, pues esa es su obligación constitucional.
- d) Si el resultado de una eventual consulta fuera a favor de no investigar, perseguir y sancionar delitos se generaría un fraude a la Constitución y al pueblo de México.

Fuente: Luis María Aguilar Morales, “Proyecto de resolución sobre la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020. Peticionario: Presidente de la República”, SCJN, México, 2020.

Argumentos del proyecto de resolución que originalmente desechaba la solicitud de consulta popular

- e) A las víctimas y ofendidos de los delitos, se les restringen sus derechos de acceso a la justicia y de obtener medidas de restitución y reparación.
- f) Se ponen en riesgo los derechos de las víctimas y ofendidos.
- g) Las autoridades del Estado mexicano se encuentran obligadas a llevar a cabo todas las investigaciones para sancionar cualquier delito cometido por cualquier persona y para ello no es menester la opinión y consulta de la ciudadanía mexicana.
- h) Si como resultado de la consulta se rechaza la investigación y la sanción de los delitos presuntamente cometidos por los expresidentes, las autoridades no podrán cumplir con sus obligaciones de investigar, perseguir y sancionar los delitos eventualmente cometidos por éstos y se violarían los principios y los derechos que defiende la Constitución.
- i) Si se obtuviera una respuesta en contra de realizar las investigaciones a los expresidentes, el efecto sería una especie de perdón o amnistía por todos los presuntos delitos que pudieran haber cometido.
- j) Una consulta popular no puede tener como efecto perpetuar las violaciones a los derechos humanos mediante la denegación de justicia.

Fuente: Luis María Aguilar Morales, “Proyecto de resolución sobre la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020. Peticionario: Presidente de la República”, SCJN, México, 2020.

Argumentos del proyecto de resolución que originalmente desechaba la solicitud de consulta popular

- k) La Constitución no puede permitir un mecanismo para desobedecerse a sí misma, ni para generar más excepciones que las expresamente establecidas.
- l) Se afectaría el principio de presunción de inocencia de las personas y se pondría en riesgo la viabilidad de futuras investigaciones y procesos penales.
- m) Se presentarían restricciones a las garantías para la protección de los derechos humanos en las instituciones de procuración de justicia.
- n) La consulta rompe con el principio de igualdad.
- o) La suma de las pretensiones que son materia de la consulta popular, se trata de un concierto de inconstitucionalidades que pueden incidir negativamente en el acceso a la justicia, la persecución de los delitos y el Estado de derecho mismo.

Fuente: Luis María Aguilar Morales, “Proyecto de resolución sobre la revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020. Peticionario: Presidente de la República”, SCJN, México, 2020.

Resolución definitiva de la SCJN a la solicitud presentada por el Ejecutivo federal

En la sesión celebrada el 1 de octubre de 2020, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió de manera definitiva la petición presentada por el titular del Poder Ejecutivo para someter a consulta popular un eventual proceso de investigación penal a los expresidentes Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto.

La resolución del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre dicho particular se denomina formalmente “Revisión de la constitucionalidad de la materia de consulta popular 1/2020”. Dicha resolución, por un lado, establece de manera definitiva la constitucionalidad de la materia de consulta popular formulada por el Ejecutivo federal.

En cuanto a la pregunta a plantearse en la consulta correspondiente, ésta será la siguiente:

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

Fuente: SCJN, “Revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular convocada por el Congreso de la Unión”, expediente 1/2020, SCJN, 1 de octubre de 2020.

Argumentos de la SCJN para respaldar la constitucionalidad de la solicitud de consulta presentada por el Ejecutivo federal

- La consulta popular cumple un rol pacificador del conflicto político en una comunidad al establecer un canal institucional para procesar y resolver las diferencias por medio del diálogo y facilitar espacios de consenso.
- Como mecanismo institucional, la consulta previene que nuestras convicciones políticas nos sumerjan en el conflicto social.
- La materia de la consulta no asume que los expresidentes sean responsables, ni tampoco busca que la ciudadanía decida su culpabilidad.
- Lo que la consulta busca conocer es simplemente si la ciudadanía está de acuerdo en que las autoridades investiguen y, en su caso, sancionen su presunta responsabilidad en la comisión de delitos conforme a las leyes y los procedimientos aplicables.
- Es falso que la consulta implique una exposición mediática estigmatizante y, por tanto, que pueda generar un efecto corruptor en las eventuales investigaciones que se realicen.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Posicionamiento del presidente de la SCJN en la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el jueves 1 de octubre de 2020”, México, SCJN, 1 de octubre de 2020.

Argumentos de la SCJN para respaldar la constitucionalidad de la solicitud de consulta presentada por el Ejecutivo federal

- Pensar que la opinión pública va a contaminar el desempeño de jueces y fiscales, es suponer que las autoridades no están capacitadas para desempeñar su trabajo con imparcialidad y profesionalismo.
- En el caso hipotético de que alguna autoridad actuara de forma arbitraria, nuestro sistema cuenta con recursos judiciales efectivos y al alcance de todas las personas, que permiten revisar y corregir cualquier anomalía de ese tipo a la luz de una extensa doctrina constitucional que hemos construido en materia penal.
- La consulta tiene una finalidad constitucional consistente en recabar el sentir social para orientar la política criminal del Estado, escuchando la voz de la ciudadanía.
- Los límites del escrutinio público son más amplios y se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un más riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin protección pública alguna.
- Los expresidentes son personalidades públicas que ocupan una dimensión política e histórica en nuestro país y, por tanto, se convierten en sujetos de interés para la deliberación pública.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Posicionamiento del presidente de la SCJN en la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el jueves 1 de octubre de 2020”, México, SCJN, 1 de octubre de 2020.



OTROS EJERCICIOS DE CONSULTA POPULAR EN MÉXICO

Las solicitudes de consulta popular presentadas ante la SCJN en 2014

En el año 2014 la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó cuatro solicitudes de consulta popular examinando la constitucionalidad de los rubros que se pretendían someter a ese ejercicio participativo. Las peticiones de consulta aludidas fueron:

- Solicitud de consulta popular promovida por el PRD sobre la modificación a los artículos 27 y 28 constitucionales en materia energética. (Se declara inconstitucional la materia de la consulta popular por estar relacionada con el concepto de ingresos del Estado).
- Solicitud de consulta popular promovida por el PAN sobre la cuantificación de los salarios mínimos. (Expediente 2/2014). Se declaró inconstitucional por estar relacionada con una restricción de derechos humanos y por incidir en los ingresos y gastos del Estado.
- Solicitud de consulta popular promovida por legisladores de Morena acerca de la vigencia de la reforma en materia energética. Se declara inconstitucional por involucrar ingresos del Estado.
- Solicitud de consulta popular presentada por el PRI sobre disminución de diputaciones plurinominales. Se declara inconstitucional argumentando que se trataba de un tema electoral. (Expediente 4/2014).

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Revisiones de la constitucionalidad de la materia de consulta popular. Expedientes 1/20141 , 2/20142 , 3/20143 y 4/2014”, SCJN, México (consulta: 2 de octubre de 2020).

Consulta nacional para definir los *Diez Programas Prioritarios* en la administración 2018-2024

Luego de las solicitudes de consulta promovidas en 2014 ante la SCJN, en 2018, inmediatamente después del proceso electoral federal, el entonces presidente electo convocó a una consulta popular a realizarse el 24 y 25 de noviembre de ese año, con el fin de que la ciudadanía avalara o no, la realización de los que se denominaron los *Diez Programas Prioritarios* del gobierno 2018-2024. Los proyectos eran los siguientes:

- 1) Construir el Tren Maya que conectará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, lo que fomentará la economía y el turismo.
- 2) Comunicar por medio de un tren los océanos Pacífico y Atlántico para desarrollar el Istmo de Tehuantepec y reactivar la economía de la región.
- 3) Construir una refinería en Dos Bocas, Tabasco, para producir gasolina con el petróleo extraído por Pemex.
- 4) Plantar árboles frutales y maderables en un millón de hectáreas, creando 400 mil empleos permanentes.
- 5) Aumentar al doble la pensión a todos los adultos mayores de 68 años (desde 65 años en regiones indígenas).
- 6) Otorgar becas y capacitación laboral a 2.6 millones de jóvenes que hoy no tienen oportunidades de estudiar ni trabajar.
- 7) Becar a todos los estudiantes de las escuelas públicas del nivel medio superior del país.
- 8) Pensionar a un millón de personas que viven con alguna discapacidad.
- 9) Garantizar atención médica y medicinas a toda la población que no cuenta con servicios de salud.
- 10) Cobertura gratuita de internet en carreteras, plazas públicas, centros de salud y escuelas en todo el país.

Fuente: Andrés Manuel López Obrador, “Consulta Nacional 10 Programas Prioritarios”, México , 25 de noviembre de 2018.

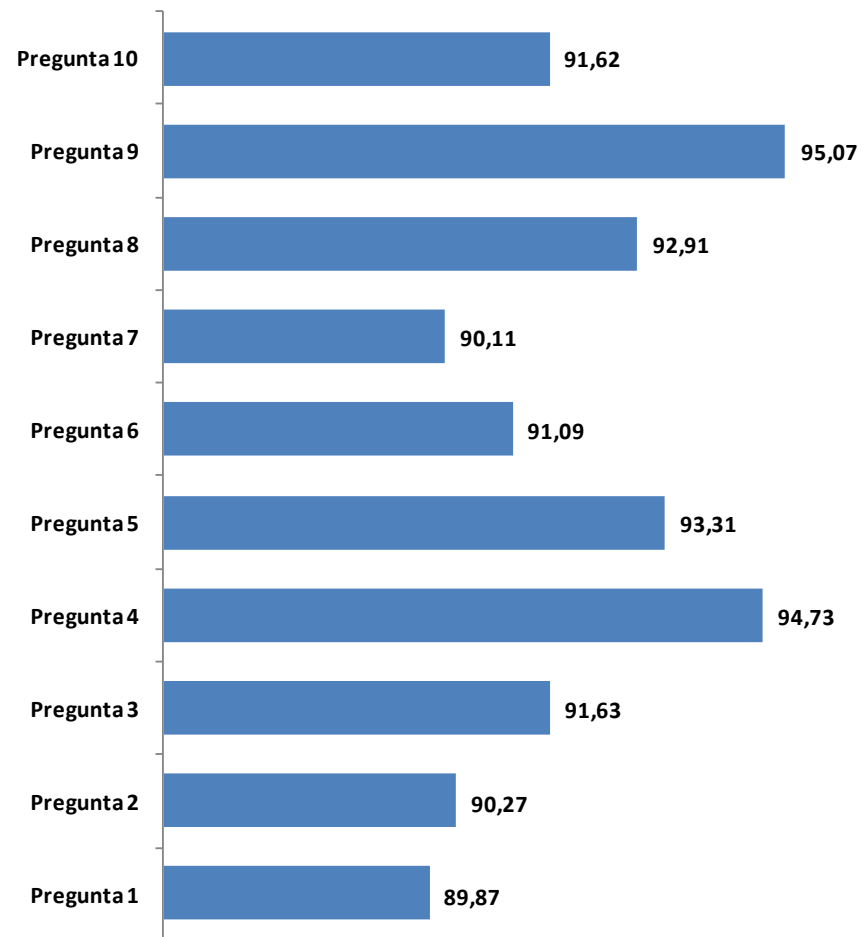
Consulta nacional para definir los programas prioritarios en la administración 2018-2024

La *Consulta Nacional sobre los 10 Programas Prioritarios* fue un proceso de participación ciudadana organizado de manera extraoficial por la *Fundación Arturo Rosenblueth* y que tuvo lugar unos días antes del inicio de la gestión de gobierno del actual titular del Poder Ejecutivo.

Este ejercicio incluyó la instalación de 1,102 casillas a nivel nacional –principalmente en los estados donde impactarían directamente los proyectos de infraestructura propuestos por el entonces presidente electo–. La aplicación de dicho ejercicio participativo fue muy similar a la consulta popular efectuada con motivo del nuevo aeropuerto. Se estimó su costo en alrededor de 2 millones de pesos y participaron 946,081 personas.

La gráfica adjunta muestra el respaldo ciudadano a cada una de las preguntas incluidas en la consulta.

Respaldo ciudadano a las 10 propuestas de programas prioritarios 2018-2024



Fuente: Andrés Manuel López Obrador, “Consulta Nacional 10 Programas Prioritarios”, México , 25 de noviembre de 2018.

Sobre la consulta popular relativa a la construcción del nuevo aeropuerto

Casi de manera simultánea a la realización de la *Consulta Nacional sobre los 10 Programas Prioritarios*, se había informado de manera formal la realización de otro ejercicio consultivo sobre la construcción de un nuevo aeropuerto. Esa consulta había sido largamente anunciada por Andrés Manuel López Obrador desde la campaña electoral que posteriormente lo llevaría a la Presidencia de la República.

Los opositores a la realización de esa consulta consideraron desconcertante la fecha en la que se programó la misma –octubre de 2018–, fecha en la que Enrique Peña Nieto aún estaba al frente del Ejecutivo federal y quien tenía atribuciones para solicitar dicha consulta al Congreso de la Unión (entonces al igual que ahora, dicho ejercicio consultivo también puede solicitarse por 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o por un porcentaje determinado de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores).

Finalmente, la consulta no contó con el aval de las autoridades electorales y nuevamente fue organizada de manera extraoficial por un consejo ciudadano conformado por académicos y organizaciones como la *Fundación Arturo Rosenblueth*, la cual se hizo cargo del conteo de los votos. Se estimó que el costo del ejercicio, realizado entre el 25 y el 28 de octubre de 2018, fue de 1.5 millones de pesos y se financió con aportaciones voluntarias de los legisladores federales de Morena.

Fuente: Revista *Forbes*, “Esta es la pregunta para la consulta sobre el Nuevo Aeropuerto”, *Forbes*, 15 de octubre de 2018.

ESTADO	Reacondicionar el actual Aeropuerto de la Ciudad de México y el de Toluca y construir dos pistas en la Base Aérea de Santa Lucía	Continuar con la construcción del Nuevo Aeropuerto en Texcoco y dejar de usar el actual Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Nulos	Total
AGUASCALIENTES	5,282	3,318	23	8,623
BAJA CALIFORNIA	21,648	5,571	120	27,339
BAJA CALIFORNIA SUR	4,066	1,430	29	5,525
CAMPECHE	8,089	1,627	27	9,743
CD MEXICO	155,390	80,074	3,544	239,008
CHIAPAS	31,485	6,671	240	38,396
CHIHUAHUA	9,936	6,283	71	16,290
COAHUILA	10,330	6,069	67	16,466
COLIMA	3,555	1,283	18	4,856
DURANGO	5,449	3,534	47	9,030
GUANAJUATO	15,964	12,485	144	28,593
GUERRERO	25,320	4,316	179	29,815
HIDALGO	16,289	5,098	166	21,553
JALISCO	23,874	16,591	251	40,716
MEXICO	105,351	59,598	2,073	167,022
MICHOACAN	18,822	7,257	140	26,219
MORELOS	12,326	4,585	89	17,000
NAYARIT	3,754	946	29	4,729
NUEVO LEON	11,793	11,840	96	23,729
OAXACA	26,226	3,725	168	30,119
PUEBLA	36,499	12,412	453	49,364
QUERETARO	12,727	8,520	115	21,362
QUINTANA ROO	9,874	3,885	57	13,816
SAN LUIS POTOSI	9,867	6,456	102	16,425
SINALOA	11,255	3,207	105	14,567
SONORA	10,645	3,213	70	13,928
TABASCO	48,788	2,804	1,176	52,768
TAMAULIPAS	16,247	5,830	109	22,186
TLAXCALA	6,151	2,327	48	8,526
VERACRUZ	55,635	14,378	550	70,563
YUCATAN	12,993	4,729	76	17,798
ZACATECAS	2,705	1,070	21	3,796
TOTAL	748,335	311,132	10,403	1,069,870
% TOTAL	69.9%	29.1%	1.0%	100.0%

Resultados de la consulta popular sobre el nuevo aeropuerto de la Ciudad de México

Poco más de 310 mil personas votaron por que se continuara con la construcción del aeropuerto de Texcoco (29%), mientras que 748 mil votaron a favor de la base aérea de Santa Lucía (69%) y más de 10 mil votos fueron anulados.

La votación, llevada a cabo en octubre de 2018, convocó a poco más de un millón de personas que emitieron su voto en más de mil casillas de todo el país.

Fuente: Fundación Arturo Rosenblueth y equipo de prensa de AMLO, *Comunicado de prensa*, octubre 29 de 2018.

Sobre la consulta popular relativa a la construcción de una fábrica de cerveza en Mexicali, B.C.



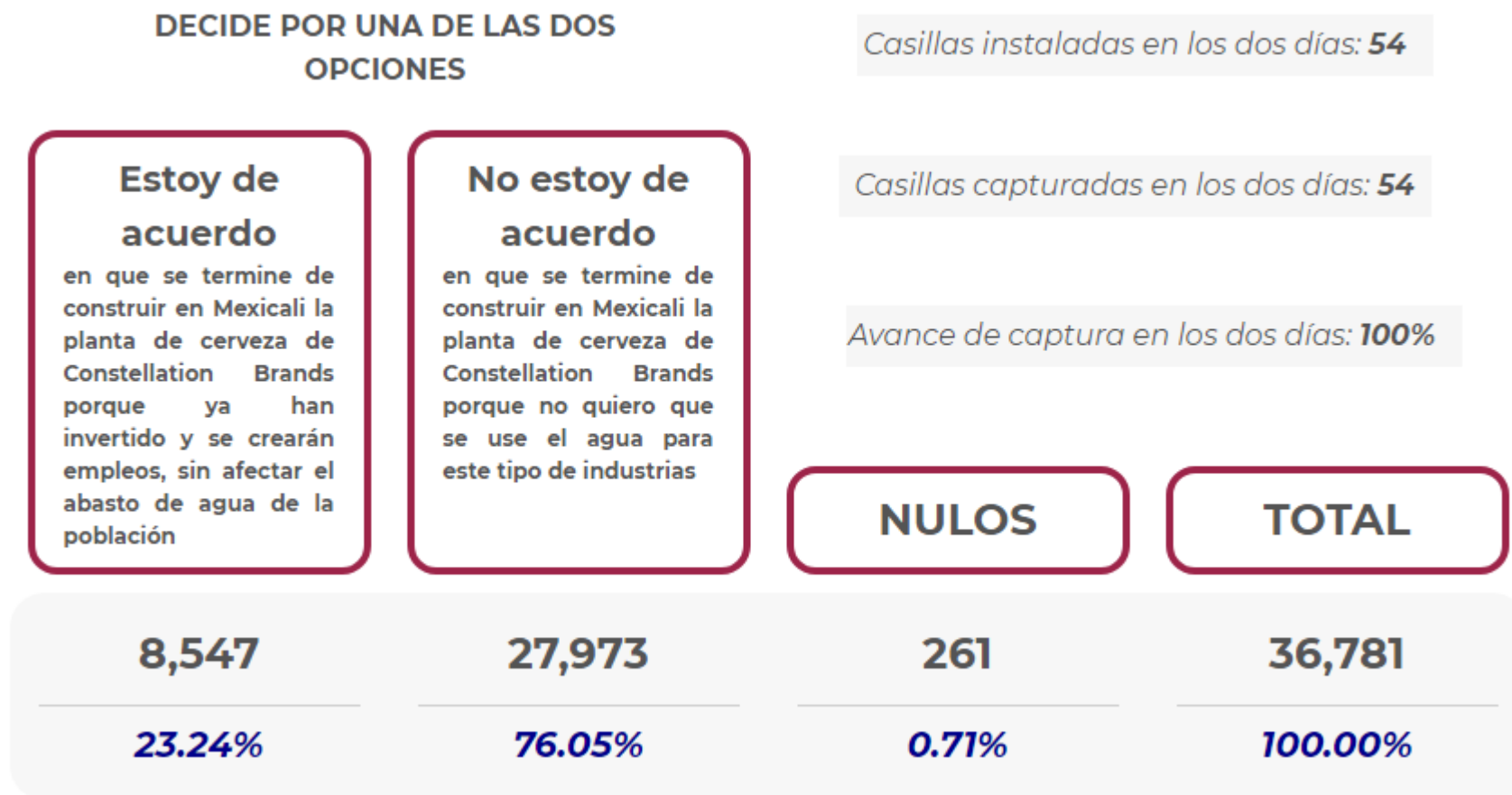
El gobierno de México, por medio de la Secretaría de Gobernación, llevó a cabo un ejercicio participativo para decidir sobre el inicio de las operaciones de una planta para la elaboración de cerveza propiedad de la empresa *Constellation Brands* a construirse en el Valle de Mexicali, Baja California, que presuntamente implicaba una inversión de 1,500 millones de dólares.

El proyecto fue sumamente cuestionado por el gran consumo de agua que implicaba y el consecuente conflicto social que podía derivarse de ello. La consulta se llevó a cabo el 21 y 22 de marzo de 2020.

Según datos de la Comisión Nacional del Agua, la disponibilidad de agua en la región se calculaba en 520.5 hectómetros cúbicos al año ($\text{hm}^3/\text{año}$) y para 2018 la instancia gubernamental denominada Registro Público de Derechos del Agua documentaba un volumen concesionado de 892.95 hectómetros cúbicos de agua al año, lo que arrojaba una sobreexplotación del líquido de $374.95 \text{ hm}^3/\text{año}$.

Fuente: *Greenpeace* México, “Consulta pública sobre cervecera en Mexicali, ¿en medio de crisis por coronavirus?”, *Greenpeace*, 19 de marzo de 2020.

Resultados de la consulta popular sobre la construcción de una fábrica de cerveza en Mexicali, B.C.



Fuente: Presidencia de la República, México Decide, “Resultados del ejercicio participativo, planta cervecera, Mexicali”, fecha de corte 23 de marzo de 2020, en www.resultados.mexicodecide.com.mx (consulta: 2 de octubre de 2020).

Sobre la consulta popular referente al Proyecto Integral del Tren Maya

PROYECTO DE DESARROLLO
TREN MAYA
EJERCICIO PARTICIPATIVO



El gobierno de México, por medio de la Secretaría de Gobernación, llevó a cabo un ejercicio participativo para decidir sobre el inicio de las operaciones del denominado Proyecto Integral del Tren Maya.

Las obras de infraestructura ferroviaria que comprende este proyecto tendrán una inversión estatal de 120,000 millones de pesos mexicanos (6,247 millones de dólares) y está delineado como una herramienta de turismo y carga. Según el gobierno de la república, se crearán centros urbanos y turísticos alrededor de las estaciones. El proyecto busca conectar puntos turísticos como las ciudades de Cancún y Mérida con los sitios arqueológicos de Chichén Itzá y Palenque.

El gobierno federal ha anunciado que las primeras licitaciones para el proyecto tuvieron lugar en enero de 2020 y se enfocaron a las rutas donde ya existen vías férreas –730 kilómetros de los 1,460 totales del plan–.

Se ha señalado que está asegurada la mitad del financiamiento hasta el año 2024, recursos cuyo origen es el Fondo de Promoción al Turismo, mismo que se obtiene de los impuestos a los vacacionistas y visitantes, mientras que los 60 mil millones de pesos restantes serán cubiertos con el presupuesto federal.

Fuente: France 24, “México: el proyecto de Tren Maya recibió amplio respaldo en la consulta popular”, 17 de diciembre de 2019.

Resultados de la consulta popular sobre el Proyecto Integral del Tren Maya



Fuente: Presidencia de la República, México Decide, “Resultados del ejercicio participativo sobre el Proyecto Integral del Tren Maya”, fecha de corte 16 de diciembre de 2019, en www.resultados.mexicodecide.com.mx (consulta: 2 de octubre de 2020).

Resultados por entidad federativa de la consulta popular sobre el Proyecto Integral del Tren Maya

¿ESTÁS DE ACUERDO EN QUE SE CONSTRUYA EL PROYECTO INTEGRAL DEL TREN MAYA?

Entidad	SI	NO	NULOS	TOTAL
TOTAL	93,142 92.27%	7,517 7.45%	281 0.28%	100,940 100.00%
CAMPECHE	33,371 96.31%	1,166 3.36%	114 0.33%	34,651 100.00%
CHIAPAS	8,015 97.16%	204 2.47%	30 0.36%	8,249 100.00%
QUINTANA ROO	23,266 85.21%	3,986 14.60%	51 0.19%	27,303 100.00%
TABASCO	13,082 99.13%	85 0.64%	30 0.23%	13,197 100.00%
YUCATAN	15,408 87.84%	2,076 11.84%	56 0.32%	17,540 100.00%

Fuente: Presidencia de la República, México Decide, “Resultados del ejercicio participativo sobre el Proyecto Integral del Tren Maya”, fecha de corte 16 de diciembre de 2019, en www.resultados.mexicodecide.com.mx (consulta: 2 de octubre de 2020).

La consulta popular sobre la Termoeléctrica de Huexca, Morelos



El gobierno de México, por medio de la Secretaría de Gobernación, llevó a cabo un ejercicio participativo para decidir sobre el inicio de las operaciones del Proyecto Integral Morelos y la Termoeléctrica de Huexca.

Se ha señalado que dichas obras pueden afectar a 36 municipios de Morelos, 15 de Puebla y nueve de Tlaxcala.

El ejercicio consultivo para conocer la opinión de los pobladores de esa zona se realizó los días 23 y 24 de febrero de 2019. La ubicación de 147 módulos de votación se determinó considerando las localidades y municipios por donde se ha proyectado sea la ruta del gasoducto que suministra ese combustible a la planta termoeléctrica.

Con anterioridad a la realización de la consulta, se llevaron a cabo diversas asambleas en los municipios de Cuernavaca, Jiutepec, Jojutla, Xochitepec, Yecapixtla, Cuautla, Jonacatepec, Totolopan, Hueyapan, Xoxojotla y Coatetelco, asambleas en las que participaron también autoridades de la Comisión Federal de Electricidad, de la Comisión Nacional del Agua, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, de Centro Nacional de Prevención de Desastres, así como autoridades locales.

Fuente: Presidencia de la República, “Ejercicio participativo Proyecto Integral Morelos y la Termoeléctrica de Huexca”.

Resultados de la consulta popular sobre la termoeléctrica de Huexca, Morelos



Fuente: Presidencia de la República, México Decide, “Resultados del ejercicio participativo sobre el *Proyecto Integral Morelos* y la termoeléctrica de Huexca de la CFE”, fecha de corte 25 de febrero de 2019, en www.resultados.mexicodecide.com.mx (consulta: 2 de octubre de 2020).

Resultados de la consulta popular sobre la termoeléctrica de Huexca, Morelos

¿Está usted de acuerdo que inicie la operación del “Proyecto Integral Morelos” y la termoeléctrica de Huexca de la CFE?

Entidad	SI	NO	NULOS	TOTAL
TOTAL	33,174 59.54%	22,355 40.12%	186 0.33%	55,715 100.00%
MORELOS	24,783 57.40%	18,270 42.32%	123 0.28%	43,176 100.00%
PUEBLA	4,087 54.08%	3,425 45.32%	46 0.61%	7,558 100.00%
TLAXCALA	4,304 86.41%	660 13.25%	17 0.34%	4,981 100.00%

Fuente: Presidencia de la República, México Decide, “Resultados del ejercicio participativo sobre el *Proyecto Integral Morelos* y la termoeléctrica de Huexca de la CFE”, fecha de corte 25 de febrero de 2019, en www.resultados.mexicodecide.com.mx (consulta: 2 de octubre de 2020).



LA MEDICIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA RESPECTO A LA CONSULTA POPULAR

Carpeta informativa

La medición de la opinión pública en torno a la figura legal de la consulta popular

Con motivo de la instauración de la figura de la consulta popular en el marco legal de nuestro país, se llevaron a cabo diversos levantamientos de encuestas y estudios de opinión pública que abordaban dicha modalidad legal.

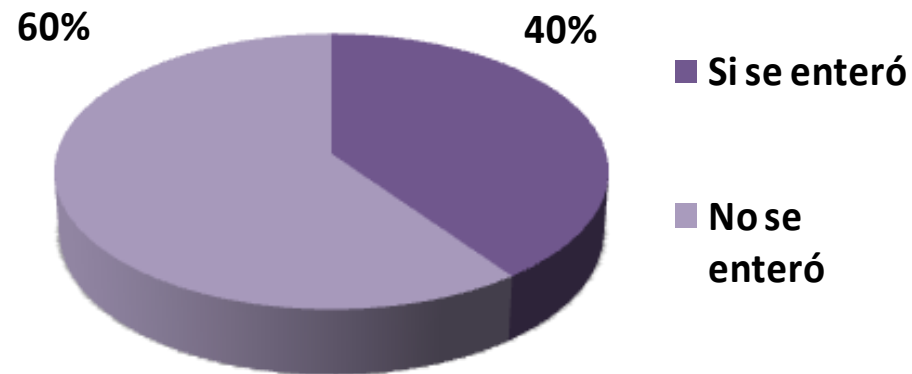
Desde 2014 diversas empresas e instituciones se abocaron al análisis de la percepción ciudadana en torno a esa vertiente de participación ciudadana examinando diferentes aspectos de la consulta popular en cuanto a su origen, motivaciones y naturaleza de dicha figura, así como el acuerdo o desaprobación existente en torno a la misma, etcétera.

En las fechas de los levantamientos de las primeras encuestas sobre el tema y pese a la trascendencia de esa modalidad de participación ciudadana, se identificó que uno de los mayores retos a superar era el desconocimiento público de los efectos y alcances de la denominada Ley Federal de Consulta Popular.

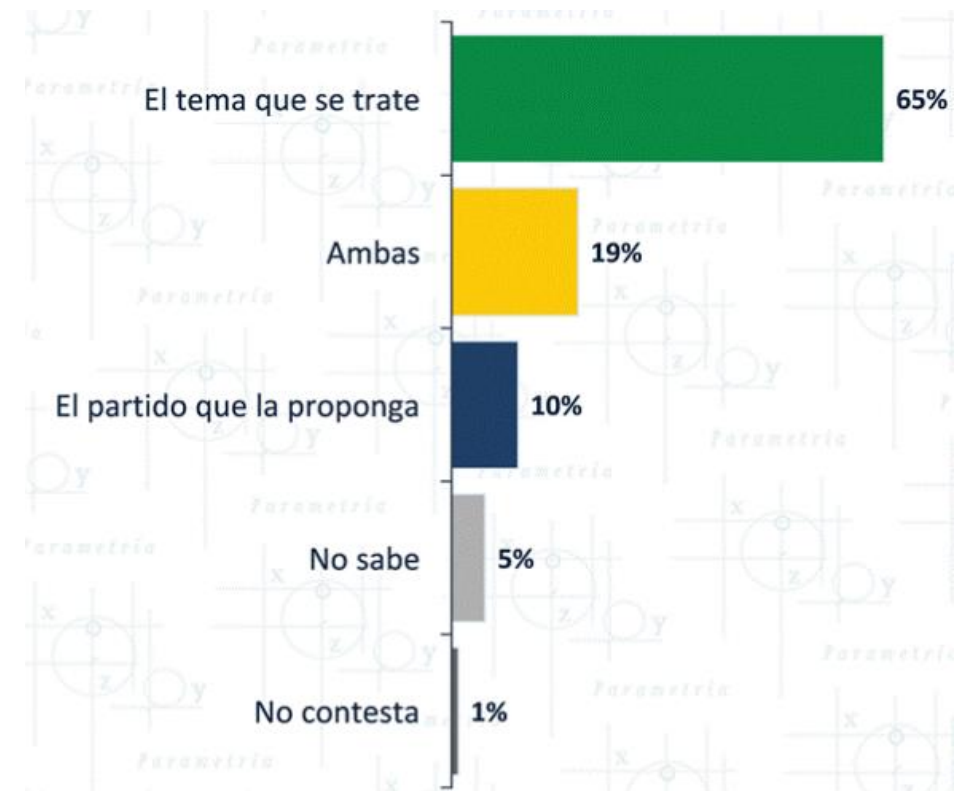
Los datos de este apartado muestran los resultados de los estudios de la medición de la opinión pública en los primeros meses posteriores a la aprobación de la figura de la consulta popular, efectuados por diferentes medios.

La opinión pública y la consulta popular

¿Usted se enteró de que el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Consulta Popular, por la cual los ciudadanos podrán opinar mediante una votación si están de acuerdo o en desacuerdo con ciertos temas de trascendencia nacional?



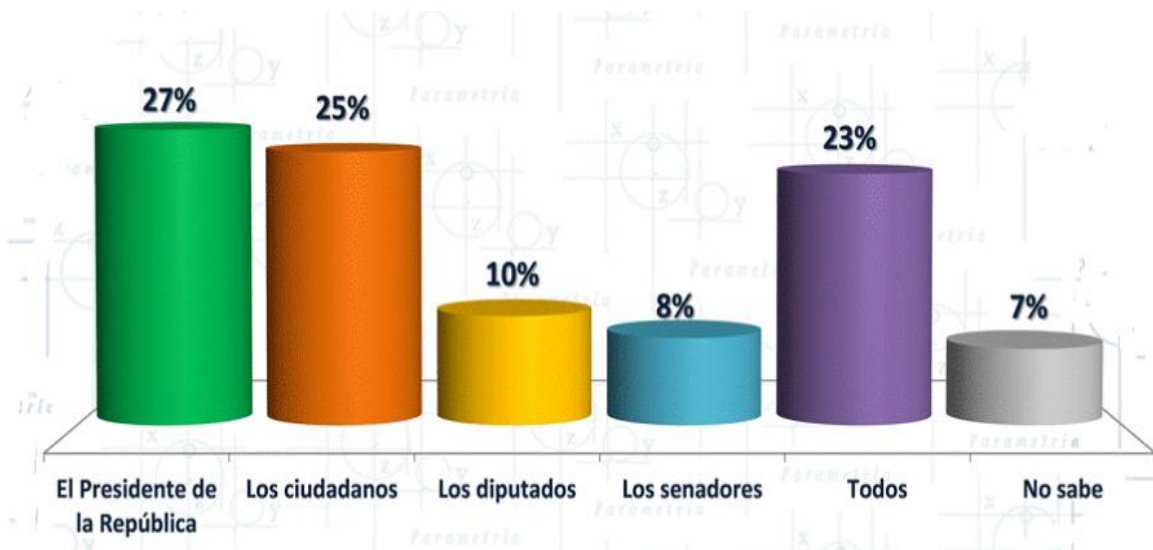
Para usted, ¿qué es más importante para decidir si participa o no en una consulta popular: el tema que se trata o el partido que la proponga?



Fuente: *Parametría*, “La consulta popular en México”, encuesta nacional en vivienda levantada del 27 al 31 de marzo de 2014, *Parametría*, México, 2014.

La opinión pública y la consulta popular

De los siguientes actores que tienen derecho a promover una consulta popular, ¿quién cree que hará mayor uso de este mecanismo de participación?



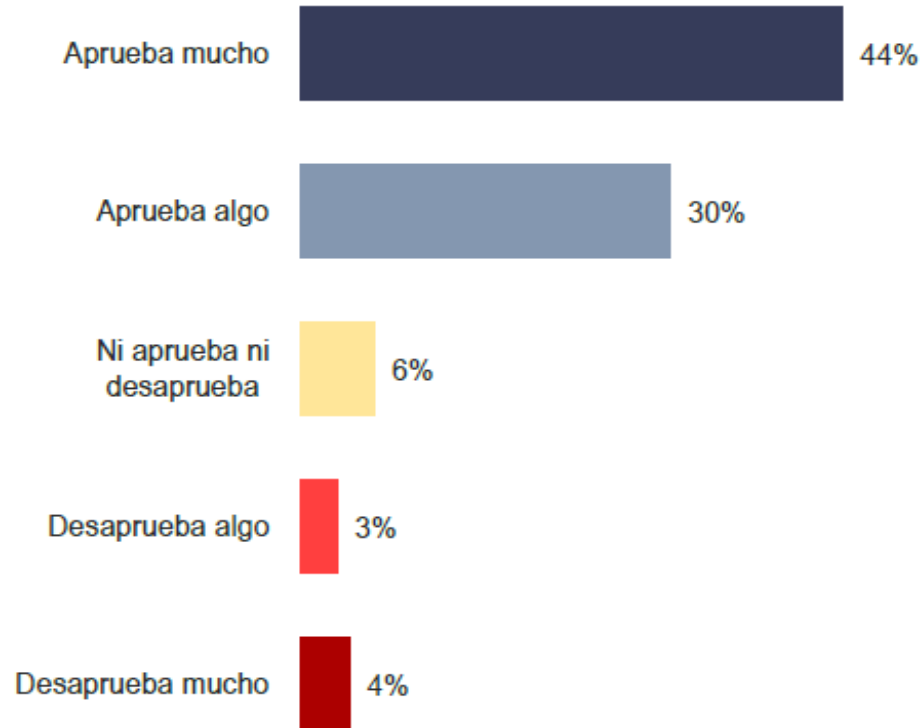
Si se realizara una consulta popular sobre los siguientes temas, ¿en cuáles participaría usted asistiendo a votar y en cuáles no lo haría?



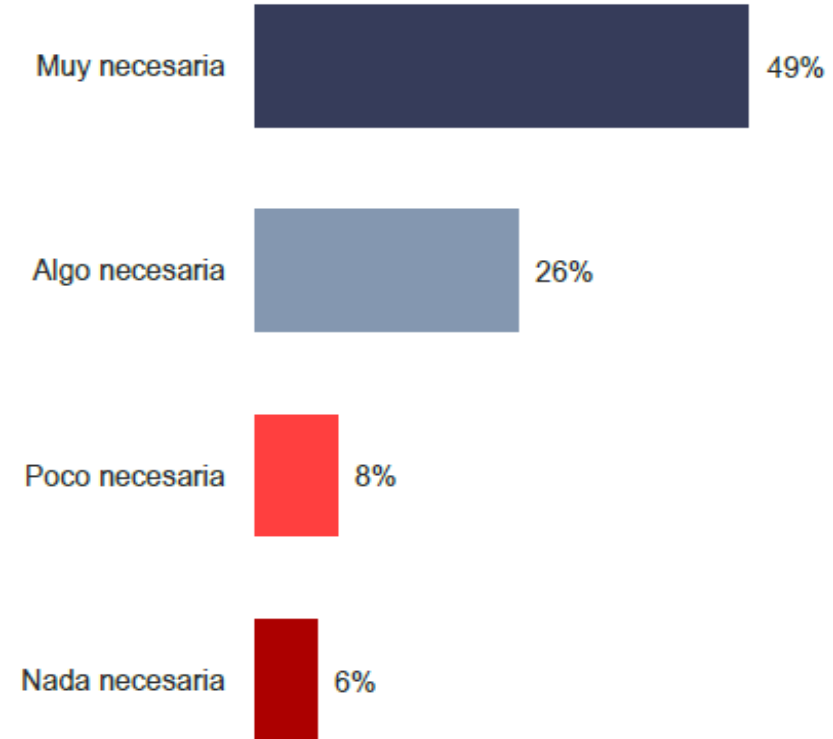
Fuente: *Parametría*, “La consulta popular en México, encuesta nacional en vivienda levantada del 27 al 31 de marzo de 2014, *Parametría*, México, 2014.

Aprobación y necesidad de las consultas populares

La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos opinan sobre temas de trascendencia nacional. En general, ¿usted aprueba o desaprueba la consulta popular?



¿Qué tan necesaria considera a la consulta popular para nuestro país?

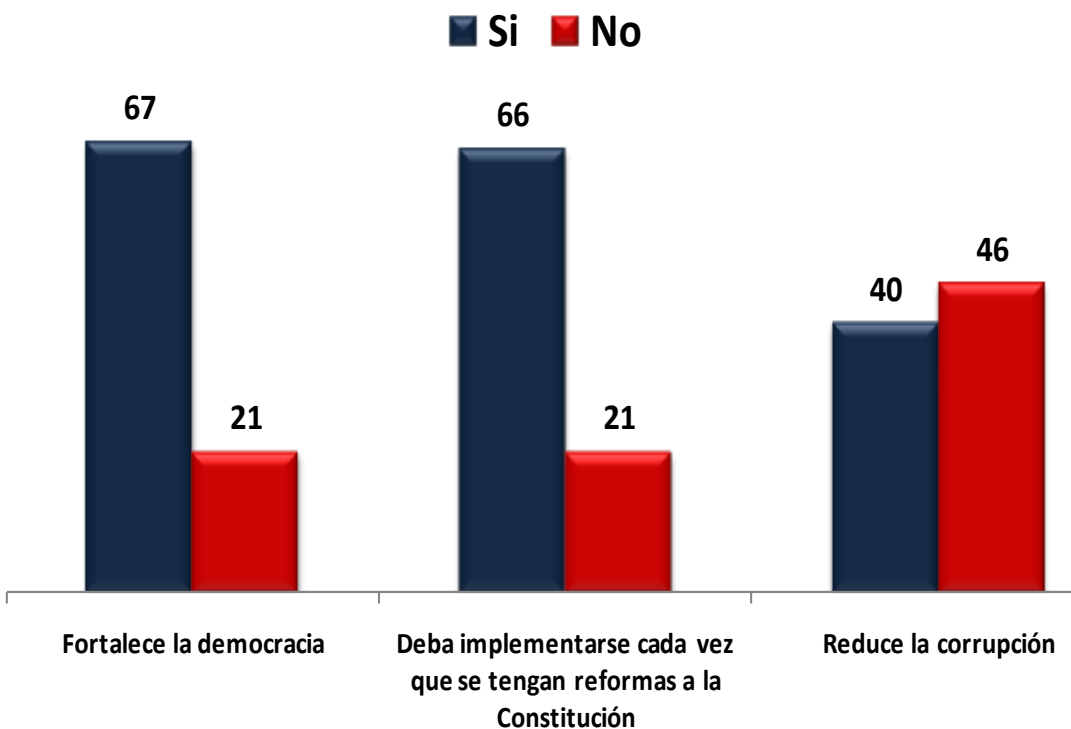


No se muestra el porcentaje de "no sabe, no contestó"; sumando esta categoría se obtiene 100%.

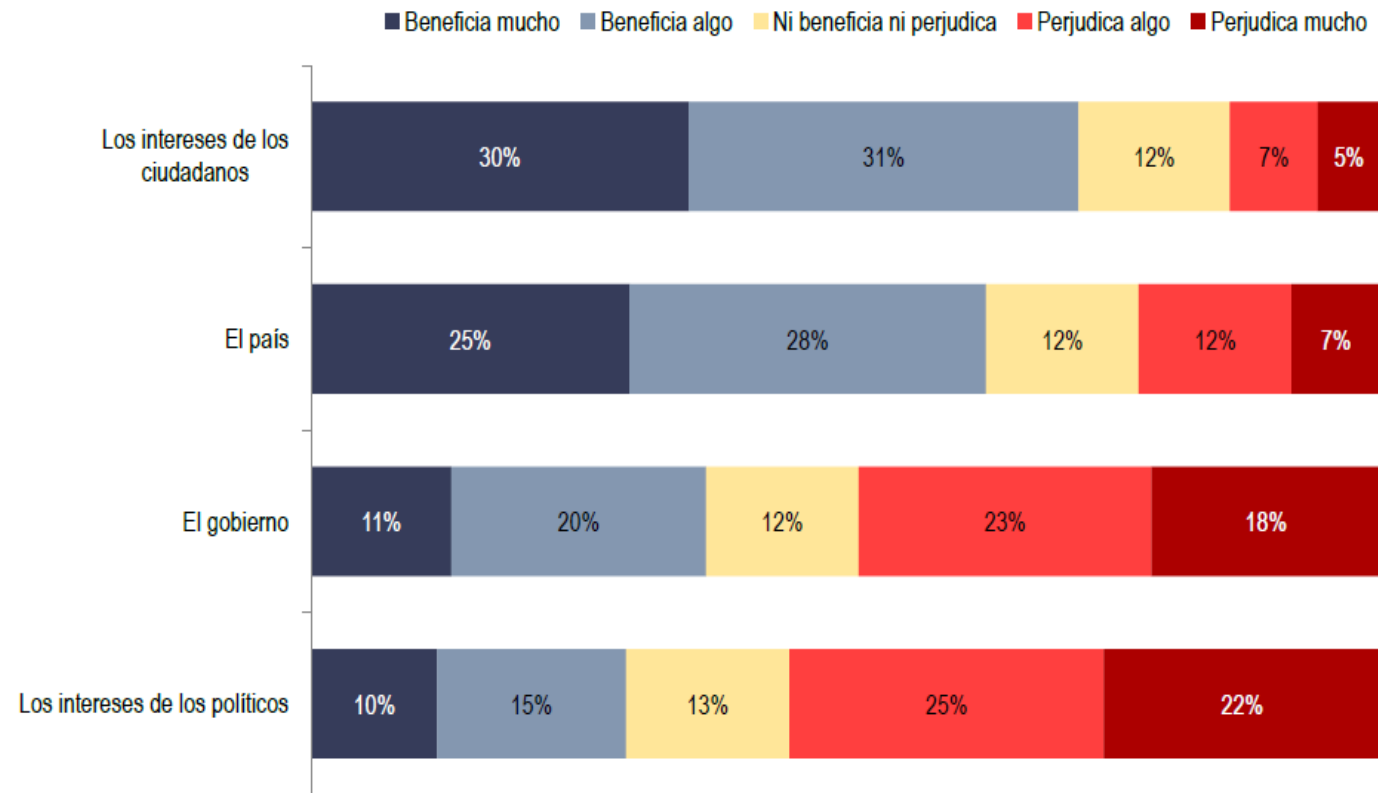
Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Consulta popular", encuesta telefónica, CESOP, mayo de 2015.

Posicionamientos sobre la consulta popular (porcentajes)

¿Usted cree que la consulta popular...?



¿Qué tanto usted cree que la consulta popular beneficia o perjudica a...?

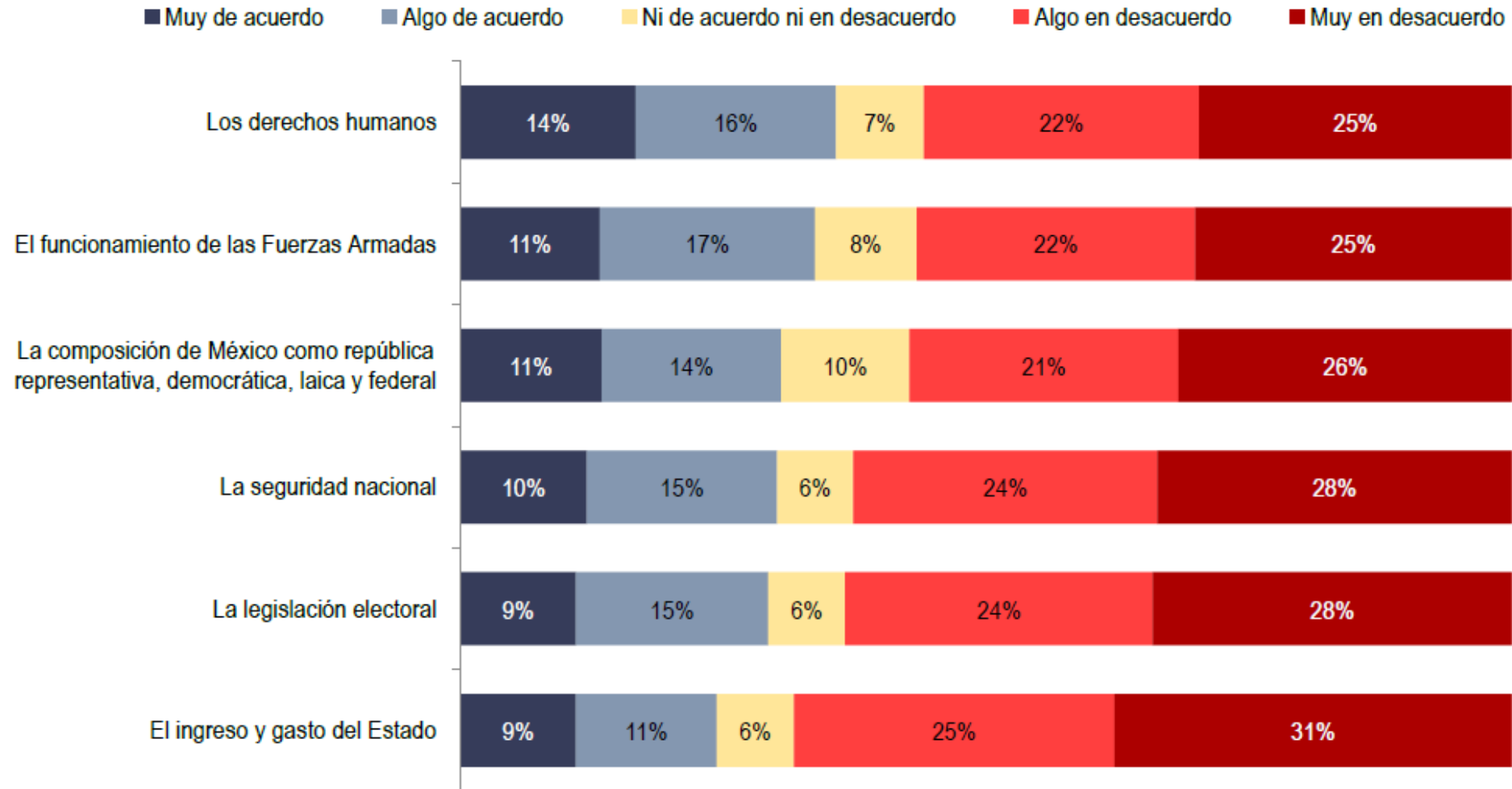


No se muestra el porcentaje de "no sabe, no contestó"; sumando esta categoría se obtiene 100%.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Consulta popular", encuesta telefónica, CESOP, mayo de 2015.

Materia y alcances de la consulta popular

El siguiente tema: ... no puede ser objeto de consulta popular, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo?



No se muestra el porcentaje de "no sabe, no contestó"; sumando esta categoría se obtiene 100%.

Fuente: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Consulta popular", encuesta telefónica, CESOP, mayo de 2015.

Valoraciones ciudadanas sobre la consulta popular

Algunos de los hallazgos derivados de los levantamientos de las diversas encuestas efectuados sobre este mecanismo de participación ciudadana arrojaron resultados que son particularmente ilustrativos en la medida en que permiten identificar la percepción sobre dicho tema en el periodo en el que la Ley Federal de Consulta Popular fue aprobada en las Cámaras del Congreso.

Al respecto, los ejercicios demoscópicos efectuados entre 2014 y 2015 muestran que más de la mitad de los ciudadanos consultados en esas fechas no conocían el término *consulta popular* y que casi la totalidad de los ciudadanos encuestados no estaban al tanto de los requisitos para llevar a cabo una consulta –como reunir el apoyo de un porcentaje del listado nominal de electores–.

Tres cuartas partes de los mexicanos encuestados entonces consideraban necesarias para el país las consultas populares, mientras que porcentajes de población similares juzgaban a éstas como mecanismos que fortalecen la democracia y que deben llevarse a cabo cada vez que se pretenda reformar la Constitución. En contraste, cuatro de cada 10 personas consideraban que tales ejercicios perjudican al gobierno y a los intereses de los partidos políticos. Cerca de la mitad de los encuestados está en desacuerdo con que ciertos temas como los ingresos del Estado, legislación electoral y la seguridad nacional sean sometidos a consulta.



LA OPINIÓN PÚBLICA Y EL ENJUICIAMIENTO A EXPRESIDENTES

La opinión pública y los juicios a los expresidentes

Desde que el tema de la realización de una consulta popular comenzó a ser materia de exposición y análisis mediáticos, comenzaron a levantarse diferentes estudios de opinión pública sobre un eventual juicio a los expresidentes de México.

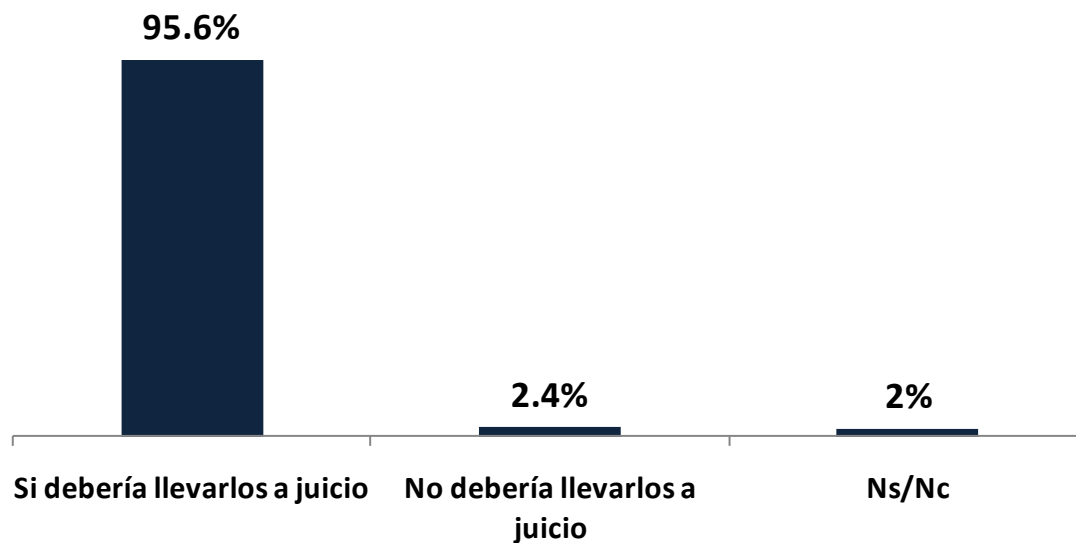
En una medición efectuada ex profeso se identificó que 95 de cada 100 personas encuestadas a agosto de 2020 coincidían en que los servidores públicos de anteriores administraciones que hubieran cometido actos ilícitos deberían ser sometidos a un juicio. Otros de los resultados del mismo ejercicio señalaban la opinión ciudadana respecto al caso de los expresidentes de la república.

Al respecto, al cuestionarse si consideraban que quienes fueron titulares del Poder Ejecutivo en anteriores sexenios deben ser llevados a juicios por ilícitos cometidos durante sus gobiernos, Enrique Peña Nieto se encuentra en primer lugar de opiniones ciudadanas, seguido por Carlos Salinas de Gortari, y en tercer sitio aparece Felipe Calderón.

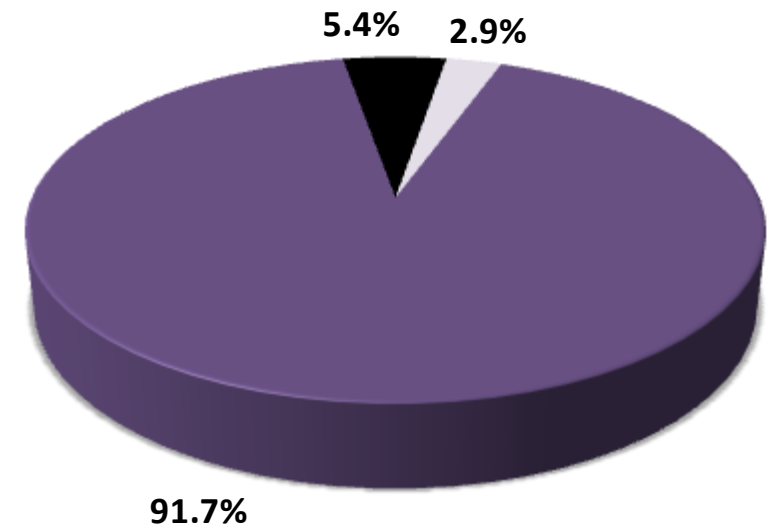
Es de esperarse que conforme transcurra el tiempo para que se efectúe la consulta popular sobre el tema, se efectuarán nuevas mediciones acerca de este ejercicio inédito en la vida pública de nuestro país.

La opinión ciudadana sobre las sanciones a exfuncionarios

¿La gestión de AMLO debería o no llevar a juicio a funcionarios de gobiernos anteriores o del actual que cometan delitos?



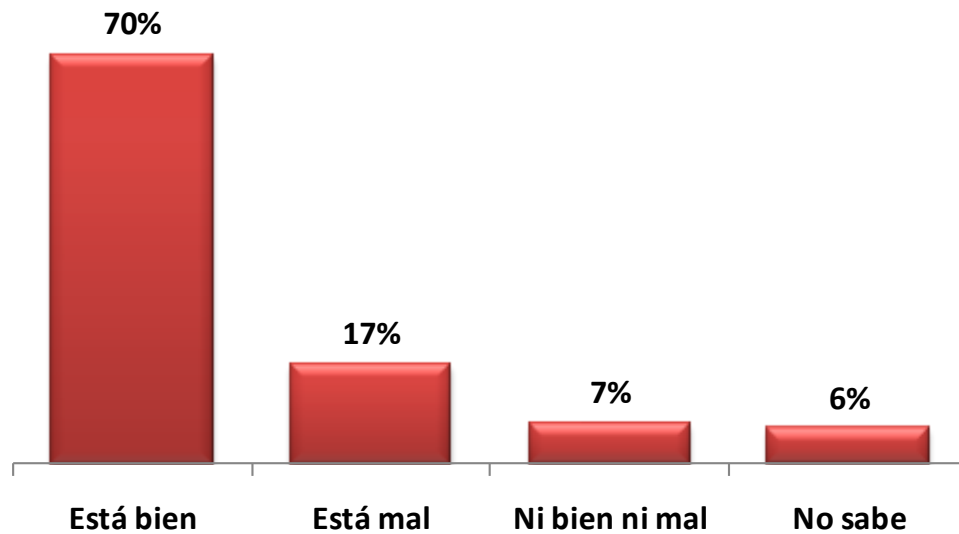
¿Se debería o no continuar con la persecución de funcionarios que hayan cometido algún tipo de delito?



Fuente: *El Universal*, “Mayoría de los mexicanos pide juicio a expresidentes”, *El Universal*, encuesta telefónica publicada el 27 de agosto de 2020.

La opinión ciudadana sobre un eventual juicio a expresidentes

En su opinión, ¿la propuesta del presidente López Obrador para hacer una consulta sobre si investigar o no a los expresidentes...?



Si hubiera una consulta popular para decidir si se debe o no investigar a expresidentes de México, ¿usted que haría?



Fuente: Alejandro Moreno, “Sube popularidad de AMLO en septiembre: el 62% aprueba su mandato”, en *El Financiero*, 5 de octubre de 2020.

La opinión ciudadana sobre un eventual juicio a expresidentes

Según los datos de las encuestas levantadas entre agosto y octubre de 2020, el 70% de los entrevistados opinó que la propuesta del presidente de hacer una consulta para investigar a los expresidentes está bien, frente a 17% que piensa lo contrario.

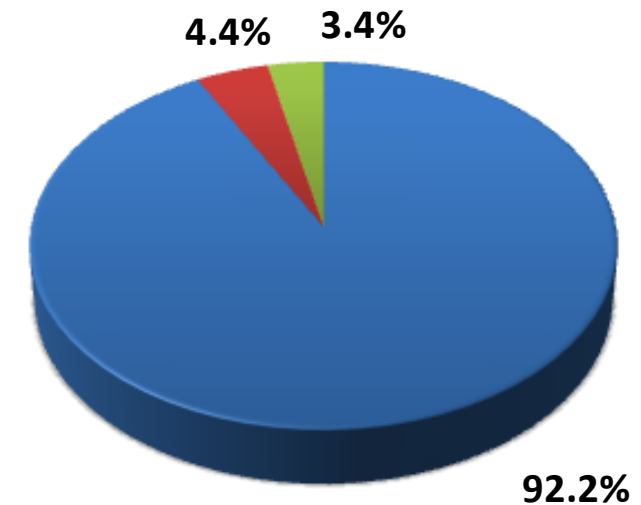
Aunque es de mencionar que el estudio que planteó dicha interrogante se llevó a cabo previamente a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación decretara la constitucionalidad de la consulta popular correspondiente.

La gráfica adjunta muestra el porcentaje de ciudadanos que avalan la realización de investigaciones a funcionarios y expresidentes señalados por actos de corrupción cometidos en el pasado.

Fuente: *El Universal*, “Mayoría de los mexicanos pide juicio a expresidentes”, *El Universal*, encuesta telefónica publicada el 27 de agosto de 2020.

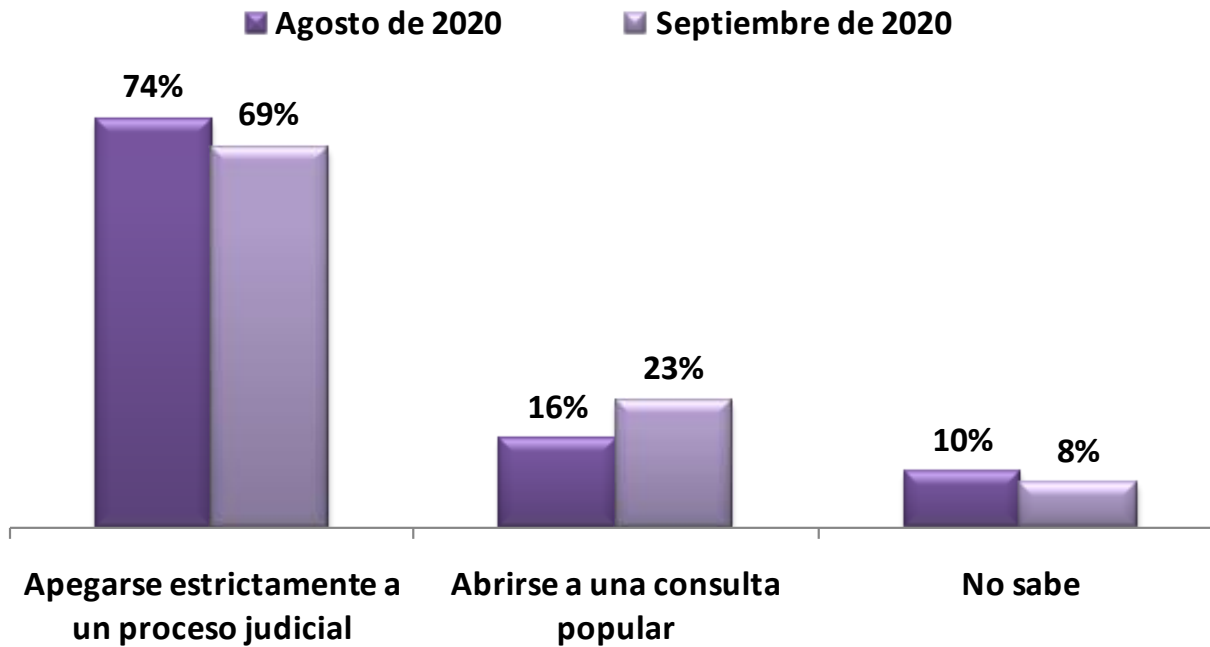
¿El gobierno de AMLO debería investigar a más funcionarios incluidos expresidentes por su presunta participación en actos de corrupción?

■ Debería investigarlos ■ No debería investigarlos ■ Ns/Nc

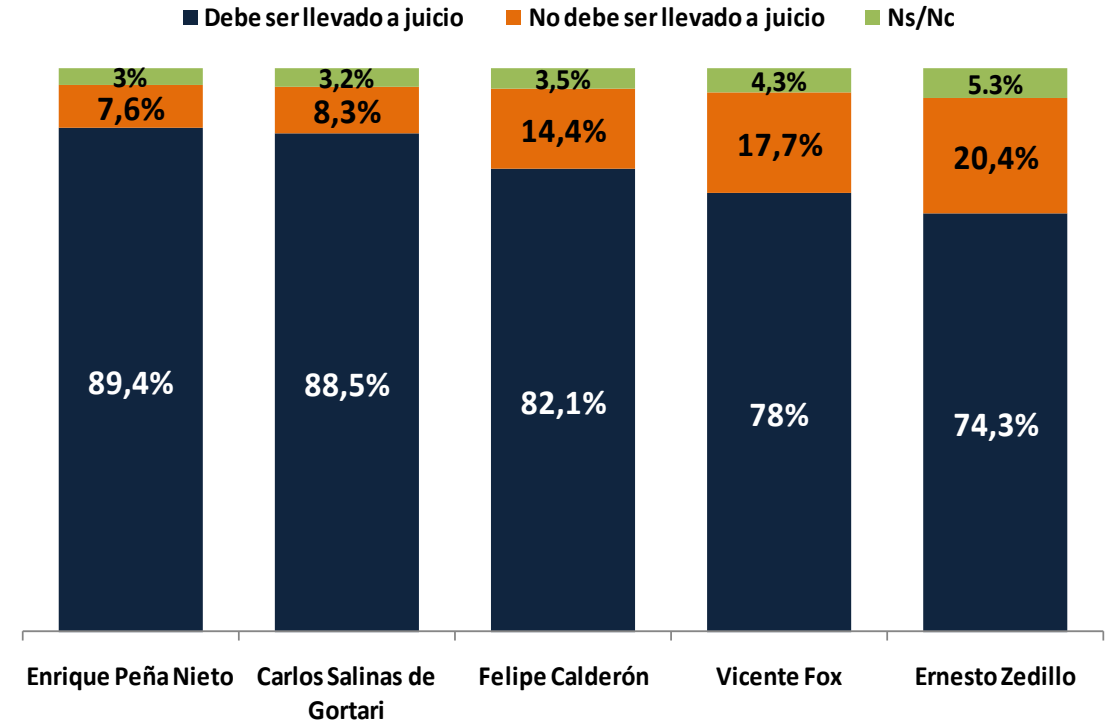


La opinión ciudadana sobre un eventual juicio a expresidentes

En su opinión, ¿la investigación a expresidentes debería...?



Considera que los expresidentes deben ser llevados o no a juicio por delitos cometidos durante su gobierno



Fuente: *El Universal*, “Mayoría de los mexicanos pide juicio a expresidentes”, encuesta telefónica publicada el 27 de agosto de 2020 y Alejandro Moreno, “Sube popularidad de AMLO en septiembre: el 62% aprueba su mandato”, *El Financiero*, 5 de octubre de 2020.



TRABAJO LEGISLATIVO EN TORNO A LA CONSULTA POPULAR

Carpeta informativa

Trabajo legislativo en torno a la consulta popular en México

Como consecuencia de la reforma constitucional del 9 de agosto de 2012, se introdujeron en el sistema normativo mexicano mecanismos de participación ciudadana, entre los que figuran la Iniciativa Ciudadana y la consulta popular, insertos en el artículo 35, fracciones VII y VIII de la Constitución General de la República, respectivamente.

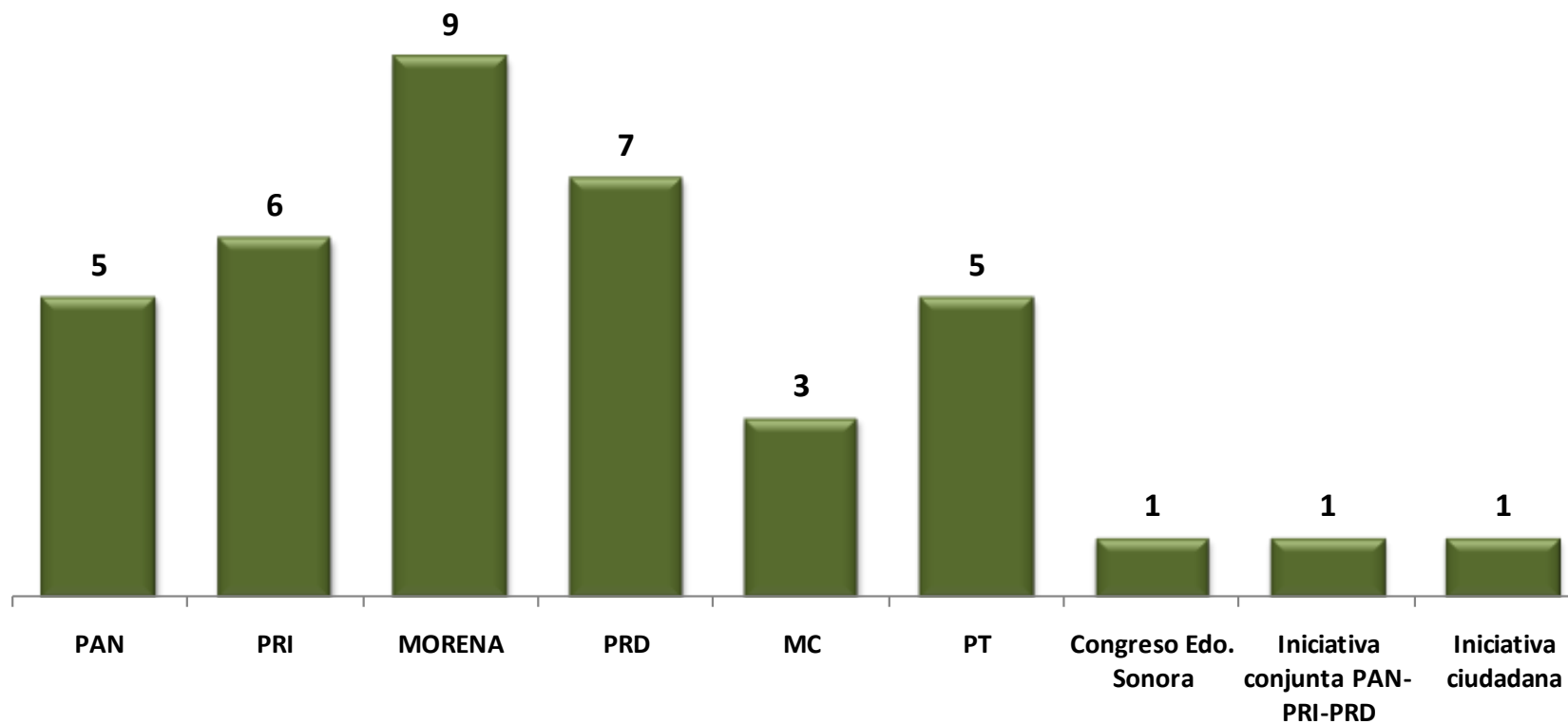
Es de mencionar que la disposición constitucional referente a la consulta popular fue objeto de una reforma en diciembre de 2019.

En lo que se refiere a la Ley Federal de Consulta Popular, es de mencionar que no se aprobó hasta tiempo después de la reforma constitucional respectiva, ya que dicha ley se promulgó hasta marzo de 2014 y se encuentra vigente desde entonces.

Luego de que la reforma constitucional sobre el tema y la Ley Federal de Consulta Popular iniciaran su vigencia, se presentaron –en diferentes fechas y con distintos orígenes– varios proyectos de modificación tanto al pacto federal en materia de consulta popular como a la ley federal de la materia.

En este apartado se presentan los datos numéricos de tales propuestas legislativas.

Número de iniciativas de reforma constitucional en materia de consulta popular presentadas por los diferentes grupos parlamentarios en ambas Cámaras del Congreso de la Unión entre las legislaturas LXII a la LXIV



Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (fecha de elaboración: 8 de octubre de 2020).

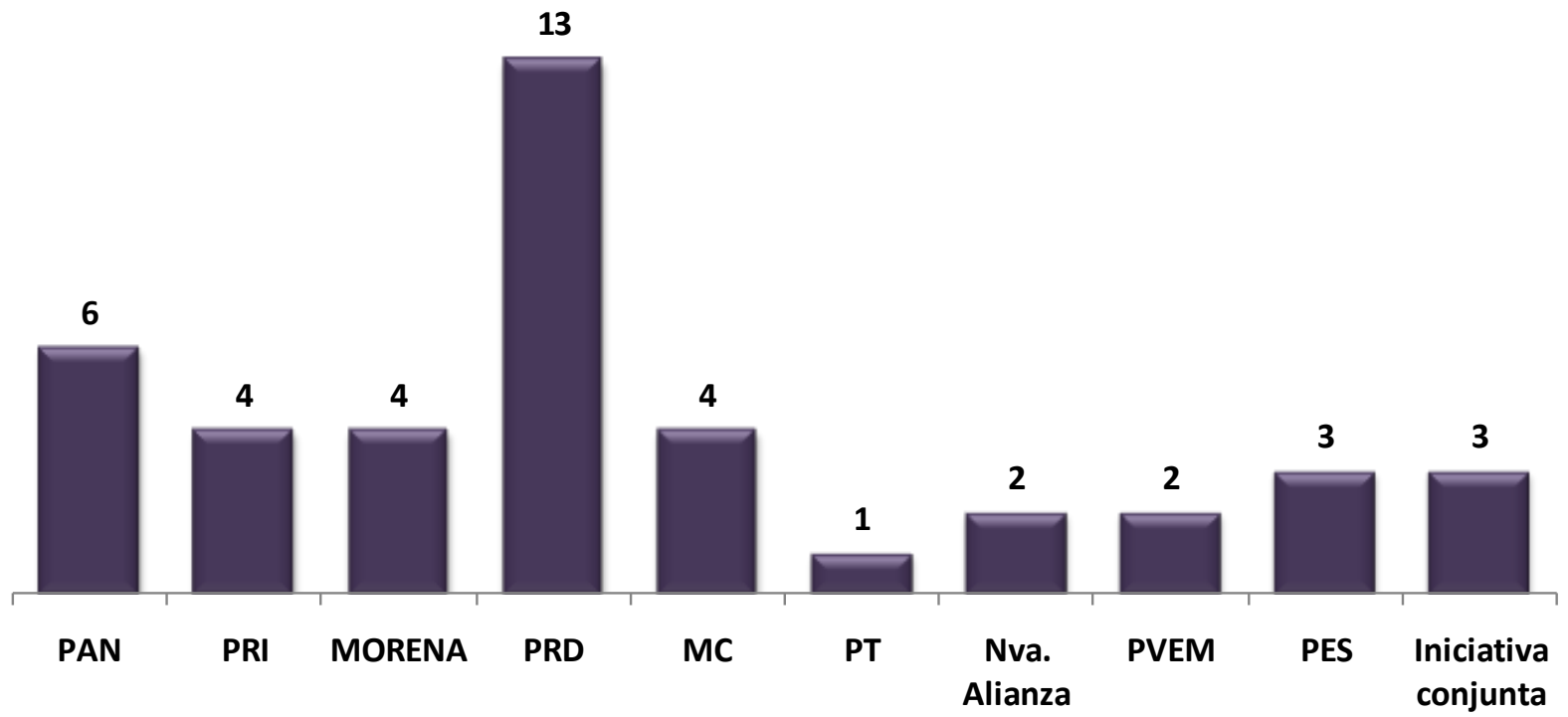
Propuestas de reforma constitucional sobre consulta popular presentadas por los diferentes grupos parlamentarios, legislaturas LXII a la LXIV

Las propuestas de reforma tanto a la Constitución General sobre consulta popular como a la ley federal de la materia se presentaron en ambas cámaras del Congreso casi desde la fecha de que dicha figura legal fuera contemplada formalmente en nuestra normatividad.

En lo que se refiere a las propuestas de reforma constitucional sobre el tema –y como se aprecia en la lámina anterior–, al menos 38 fueron presentadas por conducto de senadores y diputados en ambas cámaras desde el inicio de la LXII Legislatura y hasta la actual (a octubre de 2020). De esas 38 propuestas de reforma constitucional, 20 fueron promovidas en el transcurso de la LXII Legislatura, seis correspondieron a la LXIII Legislatura y las restantes 12 se han presentado en lo que va transcurrido de la actual LXIV Legislatura.

Del total de esas iniciativas, el grupo parlamentario de Morena ha promovido nueve, el del PRD siete, el del PAN cinco, el del PRI seis, el del Partido del Trabajo cinco, el de Movimiento Ciudadano tres, el Congreso del Estado de Sonora una, una iniciativa ciudadana y una iniciativa más producto de una propuesta conjunta de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD.

Número de iniciativas sobre consulta popular y su legislación presentadas por los diferentes grupos parlamentarios en ambas Cámaras del Congreso de la Unión entre las legislaturas LXII a la LXIV



Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (fecha de elaboración: 8 de octubre de 2020).

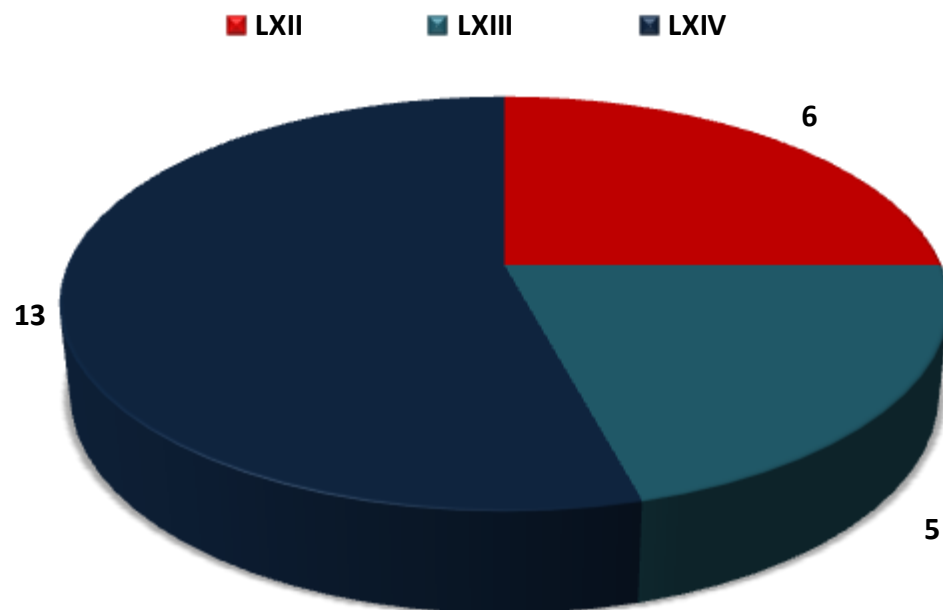
Iniciativas sobre consulta popular y su legislación presentadas por los diferentes grupos parlamentarios, legislaturas LXII a la LXIV

Al menos 42 iniciativas de reforma tanto a la Ley Federal de Consulta Popular como a otras disposiciones legales relacionadas con dicho tema han sido presentadas tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores desde marzo de 2014 –fecha de la expedición de la mencionada ley federal–, hasta octubre de 2020.

De dicha cifra, 23 propuestas fueron presentadas en la LXII Legislatura por representantes populares de todas las filiaciones políticas; seis iniciativas se promovieron en la legislatura siguiente; y otras 13 se han presentado en lo que ha transcurrido de la LXIV Legislatura hasta el mes de octubre de 2020, haciendo un total de 42 propuestas sobre la legislación aplicable a la consulta popular en México presentadas en ambas Cámaras del Congreso desde la LXII Legislatura a octubre de 2020.

En los cerca de ocho años que comprende dicho periodo, el grupo parlamentario del PRD ha presentado al menos 13 iniciativas de reforma a la legislación sobre consulta popular, mientras los legisladores del PAN han promovido seis iniciativas, el PRI cuatro, Movimiento Ciudadano cuatro –igual número que los diputados y senadores de Morena–, tres iniciativas se han promovido de manera conjunta por diferentes fracciones legislativas, otras tantas por conducto del Partido Encuentro Social, dos iniciativas más por el Partido Nueva Alianza y una más por el PT.

Número de proposiciones con punto de acuerdo sobre consulta popular presentadas por los diferentes grupos parlamentarios en ambas Cámaras del Congreso de la Unión entre las legislaturas LXII a la LXIV



Al menos 24 proposiciones con punto de acuerdo sobre el tema de la consulta popular fueron presentadas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión en el periodo comprendido entre la LXII Legislatura y octubre de 2020.

De la cantidad total aludida, seis proposiciones fueron promovidas en la LXII Legislatura, cinco más en la LXIII y las restantes 13 en lo que va de la LXIV Legislatura.

Fuente: Elaboración con datos del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación (fecha de elaboración: 8 de octubre de 2020).



COMENTARIOS FINALES

Carpeta informativa

Comentarios finales

La irrupción de las consultas populares como ejercicio de participación ciudadana ha propiciado un escenario inédito en la vida pública de nuestro país, en donde de manera simultánea el titular del Poder Ejecutivo y cientos de miles de ciudadanos (2.7 millones de firmas de respaldo, a decir de sus promotores), apoyan la realización de un ejercicio de democracia participativa que busca impulsar la realización de indagaciones en el ámbito de la procuración de justicia que permitan establecer una eventual responsabilidad penal de los expresidentes de nuestro país.

Independientemente de si llegan a fincarse o no responsabilidades administrativas o penales a algún ex presidente de la república como resultado del mencionado ejercicio consultivo, la sola posibilidad de examinar el tema en una sociedad política altamente respetuosa de la institución del Poder Ejecutivo – como ha sido la mexicana– resultaba hasta ahora inverosímil.

A decir de algunos especialistas, la redacción de la pregunta a formularse en la consulta popular de 2021 diluye la posibilidad de que se lleve a cabo una investigación encaminada a fincar responsabilidades a los expresidentes, al tiempo que se argumenta que los presuntos delitos que hubieran llegado a cometer tales funcionarios en el ejercicio de su encargo simplemente han prescrito.

Comentarios finales

El resultado de la votación en la consulta popular va a ser determinante para definir la orientación y la celeridad de las tareas que llegue a realizar la Fiscalía General de la República y otras instancias respecto a la comisión de presumibles hechos delictivos tentativamente realizados por los expresidentes de México.

Así, la profundidad de las indagaciones que lleguen a efectuarse por esa y otras instancias definirá por un lado la credibilidad ante la opinión pública de las instancias autónomas de investigación y, por otro, aportará elementos para identificar el grado de solidez de las instituciones políticas de un país emanado de un régimen profundamente presidencialista.

José de Jesús González Rodríguez
14 de octubre de 2020

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública lo
invita a visitarnos en nuestra dirección electrónica
<http://www.diputados.gob.mx/cesop/>

jesus.gonzalez@diputados.gob.mx



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CESOP
Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública