

Los efectos políticos de la consulta popular 1/2020. Dos interpretaciones

Political effects on popular consultation 1/2020. Two interpretations.

LUIS ALBERTO LÓPEZ NÚÑEZ

RESUMEN

El objetivo principal de este artículo es desentrañar, mediante una interpretación consecuencialista, el significado de los efectos políticos a los que se refirió la sentencia del 1 de octubre de 2020 emitida por el Pleno de la Corte Mexicana respecto de la consulta popular propuesta por el Presidente Andrés Manuel López Obrador. Como se podrá observar de la sentencia de la Corte, no existe mención alguna de qué debe entenderse por los "efectos políticos". Sin embargo, dichos efectos pueden ser entendidos en dos sentidos: como un ejercicio de rendición de cuentas o como un mecanismo de legitimación del poder político.

PALABRAS CLAVE

Consulta popular, efectos políticos, rendición de cuentas, legitimación política

ABSTRACT

The main objective of this article is to unravel, through a consequentialist interpretation, the meaning of the political effects referred to in the judgment of October 1, 2020 issued by the Plenary of the Mexican Court regarding the popular consultation proposed by the President. Andres Manuel Lopez Obrador. As can be seen from the Court's ruling, there is no mention of what should be understood by "political effects". However, these effects can be understood in two ways: as an exercise in accountability or as a mechanism for legitimizing political power.

KEYWORDS

Popular consultation, political effects, accountability, legitimizing political power

*Artículo de reflexión postulado el 22-02-2021 y aceptado para publicación el 20-09-2022

**Estudiante en la Universidad Autónoma de Tlaxcala, (laln.25@live.com), <https://orcid.org/0000-0002-0943-5401>

SUMARIO: Introducción / La discusión del proyecto y la solución mayoritaria / Los efectos políticos como mecanismo de rendición de cuentas / Un efecto perverso / Conclusiones / Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

El primer día de octubre de 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo una oportunidad única para fallar en relación a la consulta popular propuesta por el Presidente de la República. En esa ocasión, el Presidente suscribió una pregunta sobre la posibilidad de que la ciudadanía decidiera si diversas autoridades iniciaran procesos de investigación y sanción en contra de los Presidentes del periodo neoliberal. La materia de consulta y la pregunta, *prima facie*, eran inconstitucionales, pues hay ciertos aspectos constitucionales que no pueden estar bajo el escrutinio popular, por muy aplastador y poderoso que sea. Sin embargo, la Corte realizó una interpretación de la materia *ad hoc* cuya finalidad fue declarar constitucional la materia y, posteriormente, modificó la pregunta para quedar en estos términos: “¿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?”. Mucho se ha escrito sobre la argumentación de la sentencia, sobre sus razones y sin razones. Pero hemos dejado de lado el análisis relativo a las consecuencias, es decir, a posibles efectos prácticos y futuros. Preguntas relativas a los efectos políticos de la sentencia han quedado sin estudio. Aquí se presenta, precisamente, una interpretación consecuencialista¹ no tanto de las ideas plasmadas en la sentencia, ni sobre su corrección o incorrección, sino más bien de los posibles resultados futuros de la sentencia. No se juzgará ni criticará si aquello que se dijo fue racional o irracional. Nos enfocaremos a

¹A decir de Flavia Carbonell, la argumentación consecuencialista es aquella que toma en cuenta efectos mediatos o inmediatos, positivos o negativos, como razones para apoyar o rechazar una decisión determinada. Así, para el argumento consecuencialista los efectos no son eminentes, ni siquiera probables, sino más bien hipotéticos o supuestos del sentido común. Cfr. “La argumentación consecuencialista en la aplicación judicial del derecho”, en SCJN, *La Constitución como objeto de interpretación*, México, CEC, 2016, pp. 8 y ss.

los posibles efectos que tendrían la sentencia y, principalmente, la pregunta aprobada por el Pleno.

En este sentido, en primer término, se indica qué fue lo que se dijo en el proyecto y la solución que finalmente adoptó la mayoría. Se señala qué fue lo que se dijo en la discusión y no tanto en la sentencia, esto con la finalidad de dar nombre y apellido a las ideas y nociones que se esgrimieron, puesto que si bien la sentencia es producto de un órgano colegiado, sus argumentos lo son de personas concretas. En ese sentido, para efectos de este trabajo, principalmente, se citan o mencionan las palabras textuales de la versión taquigráfica de la discusión,² misma que puede ser consultada en el portal de Internet de la propia Corte, y para el caso de que sea necesario hacer mención a la sentencia o al proyecto previo, se hará la aclaración pertinente.

Enseguida se hacen dos propuestas de interpretación. Se señala que la sentencia puede tener dos efectos, uno positivo y otro negativo. El primero sería que la consulta popular fortalecería a las instituciones y procedimientos democráticos en el país, pues, de obtener los votos requeridos, se exigirían cuentas que, presumiblemente, no han sido rendidas. El segundo efecto, el negativo, se refiere a que la consulta popular no tendría tanto por objeto la rendición de cuentas y el ejercicio de las libertades políticas fundamentales, como la libertad de expresión y discusión, ni el de exigir la verdad, sino más bien que esos serían objetos secundarios y tangenciales. En esta segunda interpretación se enfatiza que la consulta tendría más bien efectos que beneficiarían la legitimidad de Ejecutivo Nacional.

LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO Y LA SOLUCIÓN DE LA MAYORÍA

La consulta popular adolece de un defecto de técnica. De hecho, parece que fue diseñada de tal manera que ningún o casi ningún tema importante de la vida política y jurídica nacional puede ser objeto de consulta. Sobre este aspecto, Enrique Carpizo formuló una observación muy importante y dos preguntas retóricas: la consulta popular excluye los temas verdaderamente relevantes. A ella no se puede recurrir para tomar decisiones relativas a derechos humanos, forma de gobierno, ingresos y egresos de la federación, entre otros. Por ello, resulta irónico preguntar: “¿Y de qué sirve consultar otros

² SCJN, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-10-01/1%20de%20octubre%20de%202020%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>

temas si los relevantes quedan fuera?, ¿de nada o de muy poco!, si se aprovecha el muy poco ¿de qué servirá la inversión multimillonaria para recabar un gran porcentaje de firmas y proceder a la consulta, si al final la Corte no podrá analizar la constitucionalidad de la norma consultada, sino solo de la pregunta sujeta a la consulta?”³

Sobre esa misma base, al ser momento de ser discutida por la Corte, la petición de consulta formulada por el Presidente de la República, para el mismo Ministro Pérez Dayán tenía la apariencia de ser una cuestión “ociosa e innecesaria desde el punto de vista constitucional”.⁴ Sin embargo, por una decisión dividida –que además es sumamente criticable desde el punto de vista argumentativo–, la alquimia constitucional hizo su trabajo: en lugar de *maximizar* el derecho de la ciudadanía de participar en cuestiones que a todos nos incumben, el mismo no fue sino objeto de *apropiación*⁵ por parte de una mayoría de seis Ministros que terminaron declarando constitucional la materia de la consulta.

En cuanto se dio a conocer el proyecto del Ministro Aguilar Morales,⁶ en el sentido de que era inconstitucional la consulta popular, todo parecía indicar que el mismo tendría que ser aprobado, sino por unanimidad, al menos lo sería por una mayoría razonable, sobre todo porque el tema y la pregunta de la consultan forma parte de aquellos temas relevantes para los que, siguiendo a Enrique Carpizo, la consulta popular está exenta de análisis. En este aspecto, Luis María Aguilar Morales sostuvo la inconstitucionalidad por cinco razones:

- a) La consulta significaba una grave restricción a los derechos humanos, ya que su validez y eficacia se condicionaban al resultado de la consulta;
- b) Se podría afectar los derechos de las víctimas u ofendidos;
- c) El principio de presunción de inocencia podría ser conculcado;

³ Cfr. Carpizo, Enrique, *El Control del Poder Constituyente, de la Reforma Constitucional y de los Tratados Internacionales*, México, Ubijus, 2018, pp. 111-112.

⁴ Estas fueron las palabras con las que terminó su participación el Ministro Pérez Dayán en la sesión del 1 de Octubre de 2020: “Concluyo mi intervención, entonces, expresando que la materia de la consulta sí es viable, todo ello con absoluta independencia de que, en el terreno estrictamente subjetivo y con el debido respeto para todos, me parezca ociosa e innecesaria desde el punto de vista constitucional”.

⁵ En la discusión del proyecto, la Ministra Piña Hernández dijo que “cambiar la materia propuesta no es maximizar el derecho, sino apropiarse de él”.

⁶ SCJN, *Proyecto de sentencia de la Revisión de Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular 1/2020*, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/proyectos-de-resolucion-scjn>

- d) Se afectaría la imparcialidad y objetividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia.
- e) Se violaría el principio de igualdad de trato.

Varios análisis posteriores coincidían con el proyecto. Nos dejaba entrever que la consulta para enjuiciar a los presidentes tenía múltiples vicios que, según se pensaba, eran insalvables y que darían como resultado la declaración de su inconstitucionalidad. Se decía, entre otras cosas, que la procuración y la administración de justicia no podían ser objeto de ninguna consulta, pues ambas garantías forman parte de lo que en la doctrina se conoce como la “esfera de lo indecidible”.⁷ Y si los cinco ex Presidentes a los que se refiere la petición habían cometido, por virtud de su encargo, alguna clase de delito, la propia Constitución y las leyes preveían reglas claras para investigarlos, procesarlos y sentenciarlos, sin ninguna clase de impedimento jurídico.⁸

Más aún, Roberto Lara Chargón observó que el proyecto tenía que ser aprobado casi sin discusión alguna, dado que el caso no era un asunto “difícil” sino uno de los “rutinarios” que podía ser resuelto con la lógica más elemental.⁹ Y de hecho, muchos creímos que así sería. Hasta ese momento, parecía que no había ninguna clase de argumento válido por el que se pudiera refutar el proyecto el cual no se contentó solo con hacer explícitas premisas y conclusiones lógicas, sino que fue reforzado con múltiples razones prácticas. Es decir, como el mismo Lara Chargón destacó, el proyecto fue construido y desarrollado con una “argumentación” bien armada.

Lo irónico es que todos los argumentos y razones formulados por el Ministro Aguilar para desestimar la petición fueron esquivados, cuando no

⁷Ferrajoli, Luigi et al., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, p. 36.

⁸Sobre este punto, Martín Vivanco Lira destacó que la materia de la consulta popular no era clara, además de que era innecesaria. Si la materia de la consulta era preguntar al pueblo sobre la posibilidad de iniciar procesos legales-penales en contra de los Presidentes “Neoliberales”, esta era una cuestión que desde el punto de vista de la Constitución ya estaba decidido. Era una pregunta cuya respuesta era “sí, un rotundo sí. Claro que es viable iniciar procesos legales en contra de los expresidentes. Ellos ya no gozan de ninguna protección especial (como el fuero), el principio de legalidad y de acceso a la justicia obligan a las autoridades competentes a que, cuando tengan conocimiento de hechos que pueden ser constitutivos de ciertos delitos, actúen por sí mismas y procedan legalmente. Si algún expresidente cae en ese supuesto, nada impide a las autoridades actuar”. “Los absurdos de la consulta para enjuiciar a los expresidentes”, *Nexos, El juego de la Suprema Corte*, 23 de septiembre de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12115>

⁹“El caso a resolver no es de los llamados difíciles, sino más bien de los rutinarios que se resuelven con un sencillo ejercicio de subsunción bajo el *modus ponens*: 1) Las consultas sobre restricciones de derechos están constitucionalmente prohibidas; 2) la consulta del presidente López Obrador Es una consulta sobre restricción de derechos; por lo tanto; 3) dicha (sic) está prohibida”. Lara Chargón, Roberto, “La Suprema Corte ante la consulta popular: análisis del proyecto de decisión”, *Nexos, El juego de la Suprema Corte*, 24 de septiembre de 2020, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=roberto-lara-chagoyan

ignorados, por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Fajar, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. Por supuesto, fueron muchas las “razones” que estos expresaron para votar contra el proyecto, como que éste confundía la materia con la pregunta; que la Corte, en este caso, no debía juzgar bajo cánones constitucionales, sino políticos y que, por lo tanto, las atribuciones de la Corte eran atípicas (¿?); que la materia de la consulta trata de hacer evidente cuestiones relativas a la corrupción, y un largo etcétera que más vale no mencionar en este lugar. Lo cierto es que, después de varias horas de que cada uno de los Ministros diera su punto de vista, se resolvió, al más puro estilo decisionista, pues a pesar de que era un caso que podía resolverse mediante una subsunción simple, se pudo observar un “elemento de pura decisión que no puede ser derivado del contenido de la norma”.¹⁰

Sin embargo, me parece que existe un punto en la discusión al que no se le ha prestado mucha atención, por lo que debe ser analizado con ojo crítico, con mucho detenimiento y precaución, puesto que parece respaldar, con o sin intención por parte de sus defensores, la posibilidad de elaborar una historia oficialista que atentaría con los derechos fundamentales que, en la lógica de la mayoría, la consulta pretende proteger: el derecho a la verdad y la libertad de expresión. Me refiero a los efectos políticos.

El problema de la decisión de la mayoría reside en que, en su afán de defender la idea de que la materia de la consulta versaba en el “esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos”, no se percataron o no se quisieron percatar que ese esclarecimiento podría dar como resultado la elaboración de un peligroso producto ideológico de dominación, ya que la investigación de las decisiones políticas (¿cuáles?) tomadas en los años pasados (¿cuántos?) por los actores políticos (¿quiénes?) le daría muchos elementos a una administración que ha hecho de la manipulación histórica su baluarte y su arma, para legitimarse y deslegitimar a otros.

Quien tuvo un papel decisivo en la fijación de la materia y de los efectos políticos fue el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, cuyas opiniones fueron prácticamente transcritas en la sentencia que, finalmente, fue aprobada y

¹⁰ Para Schmitt, el “decisionismo” es tanto una teoría como una práctica aplicable principalmente a cuestiones constitucionales, que consiste no tanto en proporcionar una “argumentación que pueda convencer a todos, sino el de una decisión que se limita a suprimir la duda de un modo autoritario”, Schmitt, Carl y Kelsen, Hans, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 2009, p. 83.

publicada. Desde que inicia su participación, expresó que en el caso concreto la función de la Corte no tenía que ser la típica que venía desarrollando en otras áreas de competencia como en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales. La función de la Corte no tenía por qué ser una de carácter “jurisdiccional”, por lo que los Ministros “no debemos representarnos como un órgano de decisión de una controversia entablada por partes antagónicas”. La tarea de la Corte, según Gutiérrez Ortiz Mena, tenía que establecerse en medio del proceso comunicativo entre la ciudadanía y el Presidente la República, pero no como un Juez, sino como “un garante de un nuevo modelo constitucional de democracia semidirecta”.

Estas precisiones fueron también compartidas previamente por el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y, posteriormente, por la Ministra Ríos Fajart. Pero lo que hace único el extravío intelectual en el que incurre Gutiérrez Ortiz Mena, es que para él la consulta propuesta por el Presidente López Obrador no se refería a las facultades de las Fiscalías, Jueces o Policías, –aunque en el considerado décimo de la exposición de motivos se diga textualmente que “desde el primer día de mi gobierno se han incrementado las peticiones populares de esclarecimiento y justicia para las acciones presuntamente delictivas que posiblemente cometieron los ex presidentes [...], o en el considerando décimo tercero el Presidente de la República refiera que es consciente de “implicaciones de juzgar penalmente a quienes ejercieron la Presidencia”, o en la pregunta misma-. Para llegar a dicha conclusión, Gutiérrez Ortiz Mena impuso su propia lógica para abordar el problema. Para él, antes de decidir, la Corte debía establecer sus premisas metodológicas, fundadas en una pregunta: “¿cómo decidir si el objeto o materia de una consulta es constitucional o no?” La respuesta para él era obvia y evidente, aunque un análisis crítico de todas las premisas pueda derrumbarlas al menor intento.

Primero, era importante reconocer que la Corte no estaba actuando jurisdiccionalmente; luego, la consulta popular es un derecho constitucional de participación política; y finalmente, las razones de la petición no deben equipararse a planteamientos fundados o infundados. Lo curioso de esta argumentación es que no dice cuál es el rol no-jurisdiccional de la Corte o cómo se diferencia de facultades jurisdiccionales. Tampoco hace explícitas las razones por las cuales deben rechazarse los análisis técnicos. Simplemente es algo que se tiene por descontado y se sobrentiende. No es aquí el lugar de hacer una crítica a las premisas ni a la metodología, pero es importante mencionarlas porque le permitieron, aunque de forma poco comprensible,

desechar la idea de que la petición se refería las facultades de las fiscalías y de los Poderes Judiciales y la posibilidad de investigar y perseguir cierta clase de delitos. Si no las pusiera en la mesa, habría votado a favor del proyecto.

Pero precisamente las premisas le hicieron rechazar la declaración de inconstitucionalidad. Gracias a la magia de las premisas metodológicas, la Corte puede “reconstruir” toda la petición, en el sentido de que todo es posible. Y por reconstruir nos referimos a un procedimiento *ad hoc* que eliminó cualquier obstáculo razonable y levantar sobre las ruinas un objeto completamente diferente. De esta manera, Gutiérrez Ortiz Mena advirtió que “el proyecto falla en identificar una descripción alternativa e igualmente razonable del objeto de la consulta y, con ello, omite problematizar con la última pregunta metodológica anunciada [sobre] qué criterio utilizar para preferir una interpretación sobre [otra] cuando se observan que existen dos formas de describir el mismo objeto”. Sin una razón muy clara, con base en facultades no-jurisdiccionales y no técnicas, se puede llegar a una conclusión: algo que esta fuera de la consulta y de su eventual resultado vinculatorio, no son las facultades de las autoridades de procuración e impartición de justicia, sino más bien las amplias facultades discrecionales, no regladas, del Poder Ejecutivo y de la administración pública actuales para “reunir y analizar información sobre un pasado específico”.

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

En otras palabras, la materia de consulta excluye a las autoridades de impartición y administración de justicia, de forma que lo relevantes es “reunir y analizar información sobre un pasado específico”. Además, si bien la petición de consulta utiliza términos como “investigar” o “esclarecer”, para Gutiérrez Ortiz Mena, éstos tampoco deben ser entendidos en sentido jurídico sino, al parecer, como nociones del lenguaje común, ya que la petición no debe ser entendida en el sentido de incluir a las instituciones de procuración

e impartición de justicia. Así, lo importante de la consulta, más allá de un posible proceso penal en contra de los cinco expresidentes, es “esclarecer la actuación de los titulares del Ejecutivo”, entendiendo por tal situación el empleo de facultades discrecionales del Ejecutivo federal para recopilar datos e informaciones sobre un periodo de tiempo determinado que, según el discurso presidencial, se conoce como “neoliberal”.

LOS EFECTOS POLÍTICOS COMO MECANISMO DE RENDICIÓN DE CUENTAS.

Ahora bien, tanto en la discusión como en la sentencia, varias veces se insiste que este eventual proceso de esclarecimiento de los hechos sí es una cuestión importante, pero que ello no es lo único que se busca con la consulta ciudadana. También se indica que el “proceso de recopilación de datos y procesamiento de información” pueden tener “implicaciones históricas y políticas, que el Ejecutivo ahora destaca como centrales”. Sin embargo, no hay ninguna explicación nítida sobre dichas ideas. ¿Qué debemos entender por dichos efectos políticos?

A simple vista diríamos que no es otra cosa sino un caso claro de transparencia y rendición de cuentas. Se podría decir que los efectos políticos se refieren a un reclamo socialmente válido consistente tener conocimiento sobre determinados hechos pasados, más aun tratándose de actos realizados por las personas que tienen en sus manos el destino de muchos. Es más, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la transparencia no sólo están constitucionalmente establecidos, sino que también son compromisos internacionalmente adquiridos, que facilitan a los ciudadanos “evaluar la responsabilidad del gobierno en término de sus propias necesidades y requerimientos”.¹¹ A eso, precisamente respondería la consulta. Y, sin duda alguna, a todos nos interesa que se nos rindan cuentas, pues vivimos en un régimen democrático, que exige no sólo una actividad discursiva de información y de justificación por parte de las autoridades, sino también por la posibilidad de imponer castigos a los servidores públicos que realicen actos ilegales.¹² En varias partes de la discusión y de la sentencia se insiste en ello, lo cual es una situación ideal y deseable desde el punto de vista de la tradición liberal para la cual no

¹¹ Morlino, Leonardo, “Calidad de la democracia. Notas para su discusión”, *Metapolítica*, núm. 39, enero-febrero 2005, p. 39

¹² Cfr. Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 6ª ed., IFAI, México, 2008, p. 16.

existen, no deben existir, razones de Estado ni *arcana imperii*, sino información que debe ser pública para todos.¹³

De hecho, esto es algo que distingue a los Estados libres de los autoritarios en cuanto al manejo de la información, ya que los primeros pueden ser considerados como “sociedades abiertas” al tener márgenes más amplios en cuanto al ejercicio de libertades fundamentales, como la de conciencia, expresión o reunión, mientras que los segundos son más restrictivos.¹⁴ Esto se debe, sin duda alguna, a la base intelectual que sustenta a los Estados de corte liberal y constitucional, mismos que parten de una idea básica: “el Estado de raíz liberal carece de autoridad para restringir las libertades fundamentales y legítimas del individuo como la libertad de expresión o la libertad de conciencia o religiosa”.¹⁵ De esta manera, “el liberalismo introduce la novedad de que no existen verdades de Estado, ni por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública”.¹⁶ Gracias a esto, la “opinión pública influye en la política, tiende a controlarla, a señalarle prioridades, a criticarla o a aplaudir sus actos”.¹⁷

Así, pues la consulta generaría, probablemente, un mejor ambiente para la rendición de cuentas. Por supuesto, esto es un avance muy importante. Más allá de la argumentación de la mayoría, sobre si está asentada sobre premisas sólidas o débiles, o sobre si se está de acuerdo o no sobre lo que se sostuvo para declarar la constitucionalidad de la materia, desde el punto de vista de las consecuencias, es un gran avance para el procedimiento democrático nacional, en cuanto a que podría proporcionar cierta información a los ciudadanos que, presumiblemente, ha estado oculta o reservada –ya sea con sustento jurídico o no. Además, gracias a la información que se proporcione se podría obtener una opinión ciudadana más informada sobre la conducción de la política nacional y, más en concreto, de las actividades de los últimos Presidentes nacionales. Pero no sólo eso, sino que, de ser favorable, podría tener resultados que se proyectarían sobre el futuro.

En este aspecto, tienen mucho sentido las palabras del Ministro Presidente, para quien la dinámica de la consulta no debería censurarse por cuestiones

¹³ Cfr. Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, 5ª ed., IFAI, México, 2008.

¹⁴ Cfr. *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, p. 27.

¹⁶ *Ibidem*, p. 31.

¹⁷ *Ibidem*, p. 27.

de debilidad de nuestra democracia. Al contrario, todo parece indicar que para Zaldívar la consulta puede fortalecer nuestras instituciones y procedimientos, pues los “problemas de desinformación y de la llamada pseudoopinión pública se resuelven comprometiéndonos con un proceso serio de debate, de intercambio robusto de información y de genuina reflexión social”.

Así, la consulta popular sería un gran promotor la discusión social, que es considerada como John Stuart Mill como uno de los baluartes de los Estados modernos, pues basada en las libertades de pensamiento, opinión y de expresión es muy eficaz para el descubrimiento de la verdades y para la toma de mejores decisiones políticas, pues “el hombre que no conoce más que su propia opinión, no conoce gran cosa”.¹⁸ En otras palabras, el debate que se podría generar con la consulta elevaría “el conocimiento y las opiniones que necesitan [los mexicanos] a fin de ejercitar sus prerrogativas soberanas y sabiamente”.¹⁹

UN EFECTO PERVERSO

Por supuesto, el libre intercambio de ideas y la rendición de cuentas son dos elementos necesarios para el buen funcionamiento de nuestra democracia. Al menos declaradamente ese es el objetivo primordial cuando se dijo que se investigarían ciertos hechos y personajes de la política nacional. Por el “debido clamor de justicia” del pueblo mexicano se pretende que se nos rindan cuentas de sobre ciertas “calamidades” del “neoliberalismo gobernante”. Sin embargo, para que la investigación y el esclarecimiento de los hechos rinda sus frutos, este debe estar apegado al marco constitucional, además de que debe realizarse en un ambiente donde se cumpla por lo menos con cuatro condiciones *sine qua non*.²⁰

- a) Genuinas alterativas electorales y bipolarismo.
- b) Un conjunto de instituciones políticas, independientes y autónomas entre sí, capaces de ejercer controles horizontales.
- c) Una ciudadanía interesada en los temas políticos relevantes.
- d) La presencia diversas fuentes de información independientes.

¹⁸ Mill, John, *Sobre la libertad*, Globus, España, s. a., p. 64.

¹⁹ Fiss, Owen, “Mill, acerca de la libertad de expresión”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año VI, núm. 11, junio-diciembre 2020, p. 99.

²⁰ Cfr. Morlino, Leonardo, *op. cit.*, p. 44.

- e) Un sistema fuerte de partidos, asociaciones civiles, y de diversos actores intermediarios.

Tomando en cuenta el contexto²¹ de la política mexicana, aparentemente todas las condiciones se encuentran en nuestro país para que la consulta popular rinda sus frutos. Desde hace más de dos décadas no vivimos en un régimen autoritario en el que el partido oficial y el Presidente en turno tomaban gran parte de las decisiones políticas del país sin oposición alguna por parte de ninguno de los poderes.²² Gracias a la transición democrática y a las múltiples reformas constitucionales muchas cosas han cambiado. Contamos con un sistema electoral y de partidos fuertes y que han servido de ejemplo para muchas partes de América.²³ El Poder Judicial y, en especial, la Suprema Corte no son simples aplicadores de la Ley, sino que son también, en el ámbito de sus competencias, pueden ejercer facultades de control constitucional.²⁴ Los productos del Legislativo no lo son de una sola voz sino de las diversas negociaciones y fuerzas políticas que se encuentran en dentro del Congreso. Tenemos órganos autónomos en materias de derechos humanos, información pública, electoral, estadística o telecomunicaciones. La sociedad civil está mejor organizada e informada, y contamos con más medios de comunicación que no son controlados oficialmente y que nos permiten tener más información y expresarnos libremente.

Con todo, la consulta popular podría tener un resultado perverso, no por el fin en sí mismo, sino por el mecanismo que se utilizaría para tener conocimiento del pasado. En este sentido, podría suceder que la consulta trascienda el ámbito de la transparencia y de la rendición de cuentas o que, en el peor de los casos, actúe en su contra, ya que si bien se busca saber la verdad de un pasado político incierto –pues la pregunta es tan vaga que no contiene ninguna especie de delimitación personal, espacial o temporal–, también existe la posibilidad de utilizar esa información con fines de legitimación.

Como tal, dicha dimensión política no buscaría simplemente descubrir y hacer patentes ciertos hechos, sino acarrear ciertas consecuencias a nivel

²¹ Nohlen, Dieter, *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Puebla, ICGDE/Universidad del Rosario, 2013

²² Cfr. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2ª ed., México, Era, 1967 y Cosío Villegas, Daniel *El sistema político mexicano*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1972.

²³ Cfr. Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

²⁴ Cfr. SCJN, Primera Sala, Contradicción de tesis 259/2011, sentencia del 30 de noviembre de 2011.

práctico. Se tratara solamente evidenciar determinadas conductas no solo de Presidentes, sino también de otros, digamos, “cómplices del régimen de la corrupción”, pero también se beneficiaría, directa o indirectamente, a un grupo político. Esto se debería principalmente al camino que eligió la Corte para llevar a cabo las investigaciones. Tanto en la discusión como en la sentencia se dijo que sería el Ejecutivo en turno el único que debería dirigir la investigación. Ciertamente, se excluyó como una consecuencia categórica y necesaria que el Ministerio Público o la Fiscalía llevaran a cabo las investigaciones que les corresponde legal y constitucionalmente. Pero la mayoría de la Corte respaldó la idea de que corresponde al Presidente de la República ordenar a algunos órganos de la administración pública descubrir el pasado.

Textualmente, en los párrafos 75 y 76 se dice lo siguiente:

En suma, la descripción de la materia ahora definida como correcta de la consulta da cuenta de un punto central de la exposición del peticionario: los resultados de esos procedimientos tienen un valor propio e independiente de los juicios penales y, en su caso, generarían un respaldo para la eventual presentación de acusaciones, cuya suerte, además, no sería sujeta a consulta.

Esta interpretación transforma la materia de la consulta en constitucionalmente válida, pues no actualiza ninguna de las restricciones del numeral 3º. de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal. *Una vez la población participe y se reúna los requisitos necesarios para generar un resultado vinculante, el Presidente deberá encomendar a parte de sus órganos allegarse de elementos y evaluar los hechos ocurridos en el pasado y, de ser el caso, impulsar los procedimientos que correspondan* (las cursivas son mías). Esto no violaría ninguna norma jurídica, ya que el Ejecutivo no tiene ninguna obligación de llevar estas acciones, pero tampoco existe ninguna norma que lo prohíba. La posibilidad de realizar investigaciones internas sobre determinados hechos relativos a la administración pública es una facultad inherente al Poder Ejecutivo. Un ámbito donde las mayorías pueden impulsar a ese poder representativo a tomar su voluntad como “*insumo de consideración vinculante*” (las cursivas son del original), a partir de la cual de la cual determine los cursos de acción que considere convenientes.²⁵

²⁵ SCJN, Pleno, *Revisión de Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular 1/2020*, sentencia del 1 de

La cita es extensa, pero sirve para aclarar que, en la decisión final, la Corte no apoyó un proyecto plural de discusión pública, sino centralizado y conducido, en exclusiva, por el Ejecutivo Federal. Cierto es que la investigación no desembocará necesariamente en investigaciones ministeriales y procedimientos judiciales. Eso es sólo una posibilidad que depende de los hechos. Sin embargo, limita la posibilidad de que otros agentes participen en ello. Es decir, la discusión que se pretende fomentar se ha cancelado desde el momento en que se dejó al Ejecutivo como rector de la investigación.

Si la intención de la materia de la consulta era promover el diálogo abierto, entonces se debió optar por una interpretación diferente, una inclusiva que fuera acorde con las condiciones mencionadas con anterioridad, en especial, con la pluralidad de fuentes de información, pues esta es más acorde a la formación de una opinión pública autónoma. Recordemos, junto a Giovanni Sartori, que la opinión pública democrática es propiedad de todos y de nadie, en cuanto a que se debería formar a partir no de una sola fuente de información, mucho menos de los órganos oficiales, sino a través de múltiples estanques que interactúan y se retroalimentan entre sí y de los que participan las élites (políticas, económicas o sociales), los medios de comunicación, los líderes de opinión y la sociedad civil.²⁶ En este aspecto, para que la opinión pública sea autónoma se requiere que cada agente del proceso interactúe tanto horizontal como verticalmente, es decir, “influyentes contra influyentes, emisores contra emisores, recursos contra recursos”,²⁷ y que cada vez que exista contacto entre diversos escalones de la comunicación social se mezcle la información, se procese y se modifique.²⁸

Pero esto es algo que la sentencia nunca consideró. Así, el presunto esclarecimiento de los hechos, no sería otra cosa que la posibilidad de (re) escribir la historia. Pero no como un asunto de historiadores, sino como un trama político. No como un fin en sí mismo, sino como un medio para conseguir determinados fines que no parecen claramente expuestos ni en la petición de consulta, ni en la discusión del proyecto de la Corte, ni en la sentencia. Ni siquiera el propio Gutiérrez Ortiz Mena pudo o quiso explicitarla.

Antes bien, los efectos políticos de la consulta popular se podrían referir al potencial que tendría el Ejecutivo para imponer su voz y, así, criticar,

octubre de 2020

²⁶ Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2008, pp. 76-82.

²⁷ *Ibidem*, p. 78.

²⁸ *Ibidem*.

fortalecer, derribar o construir cierto tipo de legitimidad de las relaciones de dominación, pues ninguna élite política encuentra obediencia solamente con el uso indiscriminado de la fuerza o el gasto público, ni tampoco en la aplicación racional e imparcial de las leyes, sino que también requiere cierta influencia cultural que le permita mantener sus privilegios. De acuerdo con Weber, “ninguna dominación se contenta voluntariamente con tener como probabilidades de su persistencia motivos puramente materiales, afectivos o racionales con arreglo a valores. Antes bien, todas procuran despertar y fomentar la creencia en su ‘legitimidad’”.²⁹ Y los tipos de legitimidad que requieren más el uso de la historia son las que derivan de la “tradicición” del régimen y del “carisma” del caudillo, pues por un lado se busca arraigar la “creencia cotidiana de la santidad de las tradiciones” y por la otra se pretende la “entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona”.³⁰

En este sentido no se puede pasar inadvertido que la historia no es una cuestión exclusivamente intelectual o abstracta, que solo se guíe por intereses discursivos o comunicativos, ni solo trata de explicar o describir hechos pasados, ni sólo por el legítimo afán de saber. Al contrario, la historia ha tenido tantas funciones como sean posibles. En particular, Luis González dijo que “hay tantos modos de hacer historia como requerimientos de la vida práctica”,³¹ de manera que

un mismo historiador, según el servicio que desee proporcionar en cada caso, puede ejercer las distintas modalidades utilitarias del conocimiento histórico. También es posible y deseable hacer historias de acción múltiple que sirvan simultáneamente para un barrido y para un regado, para la emoción y la acción, para volver a vivir el pasado y para resolver problemas del pasado y del futuro. Lo difícil es concebir un libro de historia que sólo sea saber y no acicate para la acción y alimento para la emoción. Quizá no exista la historia inútil puramente cognoscitiva que no afecte al corazón y a los órganos motores.³²

Más en concreto, una de las múltiples funciones que tiene la historia es la política. Carlos Pereyra dice que la investigación histórica afecta la práctica

²⁹ Weber, Max, *Economía y sociedad*, 3ª ed., México, FCE, 2014, p. 336.

³⁰ *Ibidem*, p. 338.

³¹ *Ibidem*, p. 56.

³² *Ibidem*, p. 57.

política en uno u otro sentido, según el lugar en la que cada usuario se encuentre en una sociedad determinada, y la actuación de los agentes políticos depende de la visión histórica que tengan en relación a la comunidad a la que pertenecen. Con todo, conforme a sus particularidades concretas, cada grupo social o político resuelve diversos problemas conforme a su propia “idea de la historia”. “Por ello, el saber histórico no ocupa en la vida social un espacio determinado sólo por consideraciones culturales abstractas sino también por el juego concreto de enfrentamientos y antagonismos entre clases y naciones”.³³ Así, las clases dominantes y grupos de interés político suelen invocar ciertos hechos históricos (manipulados o no) como fuente de su legitimidad, ya que “la historia se emplea de manera sistemática como uno de los instrumentos de mayor eficacia para crear las condiciones ideológico-culturales que facilitan el mantenimiento de las relaciones de dominación”.³⁴

En ese mismo sentido, años más tarde, José Antonio Crespo dijo que la historia o, más bien, la interpretación que se hace de ella, cambia conforme cambian las necesidades de cada élite gobernante. De manera que se busca establecer o modificar una situación de “control político y de manipulación ideológica en esa expresión de la historia”.³⁵ En algunas ocasiones la historia es utilizada para crear o reforzar los lazos de unidad nacional o de pertenencia, también se utiliza para “inculcar la aceptación incondicional del régimen político vigente, e incluso la sumisión hacia él”.³⁶ Es decir, el presunto “esclarecimiento de los hechos” al que se refiere la sentencia puede utilizarse en uno u otro sentido.

Por supuesto, el uso político de la historia no es algo nuevo ni exclusivo de nuestro país. De hecho, el mismo José Antonio Crespo destacó que en Francia se manipuló la historia para ocultar a los menores ciertos hechos bárbaros cometidos por el régimen de la Revolución, o que en Estados Unidos se mitificó tanto la historia de El Álamo que cuando Dan Kilgore presentó una alternativa sobre la nada heroica muerte de David Crockett iniciaron “cientos de protestas por parte de sus compatriotas, pues esa imagen dolosa no es del gusto del público norteamericano, que prefiere un héroe peleando hasta el último momento”.³⁷ Dentro de nuestras fronteras, no hay que olvidar que la

³³ *Ibidem*, p. 22.

³⁴ *Ibidem*, p. 23.

³⁵ Crespo, José Antonio, *Contra la historia oficial*, DeBolsillo, México, 2010, p. 17.

³⁶ *Ibidem*, p. 18.

³⁷ *Ibidem*, p. 19.

historia fue utilizada de forma muy eficiente como la base ideológico-política del régimen autoritario de mayor duración en el siglo pasado en América Latina y en el mundo, ya sea por medio de la enseñanza de la historia oficial en las aulas de los niveles básico y medio, en la conmemoración de ciertos eventos importantes, en el elogio a los héroes, en la difusión masiva de diversos agravios, etcétera. “A diferencia de otros regímenes autoritarios, compuestos sólo por elementos estructurales, el de la Revolución Mexicana tenía este soporte cultural”.³⁸

Basándonos en lo anterior, de cumplirse los requisitos constitucionales y ser afirmativa la respuesta, el Ejecutivo haría uso del aparato político-estatal para investigar y esclarecer determinados hechos, evidenciar ciertos actos de corrupción, responsabilizar a ciertos actores políticos y, en su caso, imponer sanciones de diversa índole (no sólo jurídicas, sino también electorales), pero no tanto como un ejercicio de rendición de cuentas, sino como un mecanismo de dominación, esto es, para ganar mayor legitimidad en el ejercicio del poder o neutralizar adversarios.

Con todo, esta dimensión política probablemente genere una historia *ad hoc*, en la que “no pueden extrañar ocultamientos, silencios y deformaciones: elementos triviales de información se vuelven tabú [...], áreas enteras del proceso social se convierten en zonas prohibidas a la investigación, falsedades burdas pasan por verdades evidentes de suyo, etc.”.³⁹ En esto, no puede alegarse ninguna especie de neutralidad ideológica, pues la historia tiene múltiples usos, que puede beneficiar ciertos intereses políticos.⁴⁰

Cierto es que podría realizarse la probabilidad de que los efectos de la consulta popular verifiquen los postulados del derecho de la ciudadanía a la verdad y a la rendición de cuentas, es decir, compromisos legítimos a nivel constitucional y convencional, y que, además son necesarios para el buen desenvolvimiento y mejoramiento de los regímenes democráticos. Pero esa probabilidad podría verse perjudicada si tomamos en cuenta que el actual titular del Ejecutivo federal ha realizado diversos ejercicios historiográficos no en el sentido científico del término, superponiendo sus intereses personales y de partido, por encima de las necesidades ciudadanas de exigir respuesta a los gobernantes por sus decisiones o de hacer cumplir la ley. Para nadie es desconocido que este es un “presidente historiador”, un Presidente

³⁸ Schettino, Macario, *Cien años de confusión*, Taurus, México, 2007, p. 273.

³⁹ Pereyra, Carlos *et al.*, *op. cit.*, p. 17.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 55 y ss.

que “postuló su lugar en la historia antes que la propia historia dictara su veredicto”,⁴¹ que hizo suyo el lema “Juntos Haremos Historia” y que además ha escrito libros de historia no por simple gusto o afición, sino como un medio para identificar héroes y villanos, a quienes debe “emular y repeler, pero siempre superar y trascender”,⁴² ya que “la historia es una promesa de redención social incumplida, desvirtuada, traicionada, que es preciso retomar en una ‘Cuarta transformación’ –acaudillada por él– cuyo fin será completar la obra de la Independencia, la Reforma y la Revolución”.⁴³

En resumidas cuentas, la mayoría no se percató de este posible efecto perverso que, en lugar de fomentar el diálogo y la discusión públicos, los podría cancelar al no tomar en cuenta que los verdaderos ejercicios de rendición de cuentas no pueden decantarse por una vía, sino que requieren múltiples canales y opiniones.

CONCLUSIONES

La jornada electoral de 6 de junio de 2021 será histórica: por primera vez se llevará acabo el primer ejercicio de consulta popular en nuestro país. Los mexicanos seremos preguntados sobre la posibilidad de investigar a altos funcionarios de la política nacional y, de esta manera, esclarecer cuáles fueron las decisiones más importantes que se tomaron en los últimos años. Esto se debe a que la Corte declaró constitucional la materia de la consulta propuesta por el Presidente de la República. Podemos estar de acuerdo o no con las razones que se adoptaron para sacar adelante un asunto que parecía estar condenado al fracaso. Sin embargo, más allá de lo que se dijo, debemos preocuparnos más de las posibles consecuencias, particularmente de los resultados no esperados, previsibles, pero no previstos.

Como se dijo aquí, con la consulta popular se persigue un fin legítimo: conocer la verdad, esclarecer los hechos, o si se prefiere, que se nos rindan las cuentas necesarias que, hasta el momento, se nos han ocultado. Tenemos derecho a que se nos informe lo que se hizo, a que nuestros funcionarios públicos nos digan por qué tomaron las decisiones que tomaron y por qué no otras, y también, como miembros de un estado democrático de derecho,

⁴¹ Krauze, Enrique, “El presidente historiador”, *Letras libres*, 2 de enero de 2019, disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-presidente-historiador>.

⁴² Ídem.

⁴³ Ídem.

tenemos el derecho de que se sancionen a los corruptos, a los delincuentes y a todos aquellos que hayan actuado en contra de la Constitución y de las leyes.

Con todo, hay un punto en el que se erró, ya que el posible ejercicio de rendición de cuentas quedó en manos no de la ciudadanía, sino en manos del gobierno. Será éste el que conduzca toda la investigación, el que decida qué hechos son cuestionables y cuáles no, a qué funcionarios imputarles responsabilidad y cuáles tendrían la aprobación del gobierno. Cierto es que la consulta responde a un reclamo popular: la no corrupción. En el fondo, a eso fue sensible la mayoría de la Corte, pero no al elegir el mecanismo para desvelar la putrefacción política. De hecho, al dejar al gobierno como rector de todo el proceso de esclarecimiento, la discusión pública se cierra y se ahoga. Posiblemente nada bueno salga de ello.

BIBLIOGRAFÍA

- Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000
- Bloch, Marc, *Introducción a la historia*, 4ª ed., FCE, México, 2000,
- Carbonell, Flavia, “La argumentación consecuencialista en la aplicación judicial del derecho”, en SCJN, *La Constitución como objeto de interpretación*, México, CEC, 2016
- Carpizo, Enrique, *El Control del Poder Constituyente, de la Reforma Constitucional y de los Tratados Internacionales*, México, Ubijus, 2018
- Cosío Villegas, Daniel *El sistema político mexicano*, México, Planeta-Joaquín Mortiz, 1972
- Crespo, José Antonio, *Contra la historia oficial*, DeBolsillo, México, 2010
- Ferrajoli, Luigi *et al.*, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001
- Fiss, Owen, “Mill, acerca de la libertad de expresión”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Año VI, núm. 11, junio-diciembre 2020
- González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 2ª ed., México, Era, 1967
- Krauze, Enrique, “El presidente historiador”, *Letras libres*, 2 de enero de 2019, disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/revista/el-presidente-historiador>
- Lara Chagón, Roberto, “La Suprema Corte ante la consulta popular: análisis del proyecto de decisión”, *Nexos*, El juego de la Suprema Corte, 24 de septiembre de 2020, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?author_name=roberto-lara-chagoyan
- Mill, John, *Sobre la libertad*, Globus, España, s. a.

- Nohlen, Dieter, *Ciencia política comparada. El enfoque histórico-empírico*, Puebla, ICGDE/Universidad del Rosario, 2013
- Pereyra, Carlos et al., *Historia ¿para qué?*, 22ª ed., Siglo XXI, México, 2007
- Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, 5ª ed., IFAI, México, 2008
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2008
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, 6ª ed., IFAI, México, 2008
- Schettino, Macario, *Cien años de confusión*, Taurus, México, 2007
- Schmitt, Carl y Kelsen, Hans, *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución versus ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Madrid, Tecnos, 2009
- SCJN, Primera Sala, *Contradicción de tesis 259/2011*, sentencia del 30 de noviembre de 2011
- , *Proyecto de sentencia de la Revisión de Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular 1/2020*, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/pleno/secretaria-general-de-acuerdos/proyectos-de-resolucion-scn>
- , Pleno, *Versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, 1 de octubre de 2020, disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2020-10-01/1%20de%20octubre%20de%202020%20-%20Versi%C3%B3n%20definitiva.pdf>
- , Pleno, *Revisión de Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular 1/2020*, sentencia del 1 de octubre de 2020
- Vivanco Lira, Martín, “Los absurdos de la consulta para enjuiciar a los expresidentes”, *Nexos. El juego de la Suprema Corte*, 23 de septiembre de 2020, disponible en: <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=12115>
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, 3ª ed., México, FCE, 2014