

CONTENIDO

Votos particulares

Al dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 107 y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de impugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución federal, presentado por las diputadas Claudia Ruiz Massieu Salinas, Laura Hernández García y Iraís Virginia Reyes de la Torre, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Anexo VII-2

Martes 29 de octubre

VOTO PARTICULAR CON RELACIÓN AL DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES A LA MINUTA CON PROYECTO DE DECRETO, POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 107 Y SE ADICIONA UN QUINTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE INIMPUGNABILIDAD DE LAS ADICIONES O REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, A CARGO DE LAS DIPUTADAS CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, LAURA HERNÁNDEZ GARCÍA E IRAÍS VIRGINIA REYES DE LA TORRE, INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO.

**DIP. LEONEL GODOY RANGEL
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES
H. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
LXVI LEGISLATURA**

P R E S E N T E

Quienes suscriben, diputadas **CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, LAURA HERNÁNDEZ GARCÍA e IRAÍS VIRGINIA REYES DE LA TORRE**, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano en la LXVI Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 90, 91 y 191, numeral 3, del Reglamento de la Cámara de Diputados, nos permitimos presentar ante el Pleno de esta Soberanía el presente **VOTO PARTICULAR** con relación al Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales a la Minuta con Proyecto de Decreto, por el que se reforma el artículo 107 y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal, de conformidad con los siguientes:

ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES

I. El Principio Constitucional de la División y el Equilibrio entre Poderes.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) consagra un principio fundamental del constitucionalismo moderno: el de la soberanía popular. Este precepto establece que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo” y que “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio”. En el mismo sentido, de acuerdo con los artículos 40 y 41 de la Carta Magna, **el pueblo mexicano —soberano en principio— decide voluntariamente “constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal” y ejercer “su soberanía por medio de los Poderes de la Unión”,** los cuales, conforme al artículo 49 del texto constitucional, son tres: **Legislativo, Ejecutivo y Judicial.**

La idea de un sistema de “frenos y contrapesos” para equilibrar el ejercicio del poder supremo de un Estado mediante la división de funciones esenciales (crear leyes, ejecutarlas y resolver los conflictos derivados de su aplicación), se remonta a casi tres siglos atrás, en la obra *El Espíritu de las Leyes* (1748) del filósofo francés Charles-Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755). Sin embargo, cerca de sesenta años antes, John Locke (1632-1704), en su *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil* (1689), ya había esbozado la existencia de tres poderes fundamentales en un gobierno (Legislativo, Ejecutivo y Federativo). Incluso aún antes, entre los años 335 a.C. y 323 a.C., Aristóteles (384 a.C. – 322 a.C.), en su obra *Política*, había formulado una idea similar sobre las funciones del poder del Estado, a través de la Asamblea Deliberativa, la Magistratura y la función Judicial.

Esta teoría se desarrolló como un medio para evitar la concentración de poder en una sola persona o grupo, argumentando que solo así puede garantizarse la libertad en una sociedad. En la actualidad, **este principio representa un pilar sine qua non de la democracia en un Estado Constitucional y de Derechos.** Como señala

Montesquieu: “una experiencia eterna nos ha enseñado que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación”; por ello, “para que no se abuse del poder, es necesario que la naturaleza misma de las cosas le ponga límites” o expresado de otro modo, **“que el poder detenga al poder”**.

En esta tesitura, el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada por la Asamblea Nacional francesa el 26 de agosto de 1789, reiteró esa idea fundamental de la siguiente forma: “Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución”. Este documento, que marcó un cambio de paradigma y dejó una profunda impronta en la estructura y función de los sistemas jurídicos, sigue siendo un hito fundacional y emblemático en la evolución de los derechos humanos y del pensamiento jurídico-político contemporáneo.

En México, el sistema de “checks and balances” (también conocido como “controles y equilibrios”) no nada más tiene implicaciones teóricas, sino también aplicaciones prácticas, ya que cada uno de los tres poderes constituidos cuenta con facultades expresamente conferidas que permiten el ejercicio de un control político y jurídico formal. Este mecanismo busca evitar que alguno de los poderes prevalezca sobre los demás, imponiendo límites a sus respectivas funciones e impidiendo el ejercicio de facultades omnímodas que podrían desembocar en un sistema autocrático.

Por ejemplo, el artículo 72, apartado C, de la CPEUM faculta a la persona titular del Poder Ejecutivo Federal para hacer observaciones o vetar total o parcialmente los proyectos de ley o decreto aprobados por el Poder Legislativo, de modo que estos sean sometidos nuevamente a discusión en la Cámara de origen. Si el proyecto es confirmado por dos terceras partes del número total de votos, se envía a la Cámara revisora, donde solo en caso de ser aprobado por la misma mayoría, será devuelto al Ejecutivo para su promulgación. Este procedimiento constituye una forma de control

del Presidente o la Presidenta de la República sobre las Cámaras del Congreso de la Unión.

Otros ejemplos de control entre poderes incluyen la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública a través de la Auditoría Superior de la Federación, ambas facultades en manos de la Cámara de Diputados. A través de estos mecanismos se ejerce un control directo sobre el uso de los recursos públicos y se fiscaliza la correcta aplicación del gasto gubernamental. El Senado de la República, por su parte, tiene facultades para analizar la política exterior del Ejecutivo Federal, así como para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que este suscriba, y ratificar a funcionarios clave de la Administración Pública, lo que permite al Senado intervenir en áreas estratégicas bajo la responsabilidad de la Presidencia.

Así como el Ejecutivo tiene ciertas facultades de control que equilibran su relación con el Legislativo y viceversa, el Poder Judicial también puede ejercer funciones destinadas a balancear el ejercicio del poder a través de los medios de control constitucional establecidos en los artículos 105 y 107 de la CPEUM. El primero contempla las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), mientras que el segundo regula el juicio de amparo. Otros mecanismos de este tipo incluyen la declaratoria general de inconstitucionalidad, que surge como consecuencia de resoluciones reiteradas de la Suprema Corte que declaran la inconstitucionalidad de una norma, o el control difuso de constitucionalidad, mediante el cual jueces pueden inaplicar aquellas normas que consideren inconstitucionales en casos específicos, sin eliminarlas del orden jurídico.

Con base en lo anterior, queda claro que en **un régimen constitucional, democrático y de derechos, ningún poder público puede determinar por sí solo el contenido, la ejecución y la aplicación de las leyes y normas**, ni siquiera de aquellas que tienen rango constitucional. Incluso **el Poder Reformador de la**

Constitución (integrado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México) **debe estar sujeto a límites**, ya que de lo contrario podría caer en corrupción y abuso, lo que en palabras del historiador, político y pensador británico Lord Acton se expresa en su célebre frase: “El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente”.

II. Los Medios de Control y Supremacía Constitucional.

Los medios de control constitucional contemplados en los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **son mecanismos jurídicos que garantizan la Supremacía Constitucional** (establecida en el artículo 133) **y la protección de los derechos humanos frente a actos o normas que puedan vulnerarlos**. A través de ellos, la Constitución establece y protege un marco de límites al ejercicio del poder público, procurando evitar arbitrariedades y resguardar el orden constitucional frente a posibles excesos o abusos de poder. Sin ellos, la Constitución podría convertirse en una norma teórica sin efectos prácticos para los ciudadanos y los poderes públicos.

Es dable decir que, en su conjunto, **los medios de control constitucional son esenciales para asegurar el correcto funcionamiento de un Estado de derecho**, ya que **coadyuvan a preservar el orden constitucional y la cohesión federal**, evitando que los conflictos de competencia fragmenten el sistema jurídico (controversia constitucional); **fomentan la estabilidad y coherencia normativa**, garantizando que las normas que rigen la vida social, política y económica del país se ajusten a los principios constitucionales (acción de inconstitucionalidad); **y promueven la protección de los derechos humanos**, permitiendo que la ciudadanía cuente con un medio de defensa eficaz ante los abusos de poder.

El artículo 133 de la CPEUM establece que tanto la Constitución, como las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la

República, con aprobación del Senado, son la Ley Suprema de toda la Unión. Esto quiere decir que, si bien la primera encarna el pacto social, jurídico y político fundante que da razón de ser a todo el demás sistema normativo y, por ello, éste debe ajustarse a aquella, también las leyes y los tratados referidos gozan de un carácter supremo, sin que ello implique la imposibilidad de ser revisados en cuanto a su constitucionalidad por el Poder Judicial en el caso de las leyes o por el Senado en el de los tratados.

Pese a todo lo anteriormente descrito, el Dictamen que se somete a consideración de esta Cámara y que motiva la razón de ser del presente Voto Particular, pretende reformar los artículos 105 y 107 antes mencionados, con la finalidad de establecer de manera categórica la improcedencia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y demandas de amparo, en contra de adiciones o reformas a la CPEUM, lo cual implica un exceso competencial para el Poder Reformador de la Constitución, el cual es un poder constituido y no uno constituyente.

En México existe una práctica, que no es reciente, mediante la cual la reforma constitucional es utilizada como arma política cuando una mayoría impone un orden constitucional en contra de las minorías, haciendo un mal uso de las reglas existentes. Tanto en el sexenio que comienza, como en anteriores, reformar la Carta Magna ha sido una táctica política, para el favorecimiento de intereses políticos particulares. Se agregan al cuerpo normativo de la Constitución, políticas públicas e instrumentos que en otro momento se consideraron contrarios a la misma o se suprimen decisiones y políticas públicas previas que no son deseadas por el gobierno en turno. Además, los cambios a nuestra norma fundamental también se han utilizado para instituir una posición de privilegio para la élite política, creando ventajas y privilegios para ellos. Todo lo anterior vuelve prácticamente imposible que las minorías políticas tengan la capacidad real de revertir esos cambios hechos a corto o mediano plazos.¹

¹ MANCILLA, Roberto (2020). "La Reforma Constitucional como Arma Política". *Voces México*. Consultado el 27 de octubre de 2024. Disponible en <https://vocesmexico.com/voces-tematicas/politica/la-reforma-constitucional-como-arma-politica-roberto-mancilla/>

Si bien el artículo 135 constitucional establece la posibilidad de que la CPEUM pueda ser adicionada y reformada mediante un procedimiento rígido que requiere que las dos terceras partes de los individuos presentes en cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión, acuerden y voten a favor dichas reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas también por la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas, ello no implica que el Poder Reformador pueda actuar de manera omnipotente, sin que sus determinaciones sean revisadas por otro poder constituido.

En un marco de Estado de derecho, nadie se atrevería a pensar que pese a la facultad que tiene el Poder Reformador de la Constitución para adicionarla y reformarla, éste sería capaz de reemplazarla completamente por otra distinta, puesto que existe una clara diferencia entre las facultades que tendría una Asamblea Constituyente, de las que puede hacer un poder constituido que, por ende, no es competente para suprimir la estructura básica de nuestra Carta Magna, la cual comprende principios fundamentales del Estado Mexicano. En otras palabras, el Poder Reformador de la Constitución se encuentra limitado en sus facultades, y no puede ser equiparado con el soberano originario, cuyas facultades son ilimitadas al momento de constituir el Estado.

De acuerdo con el “*AMICUS CURIAE* Consideraciones sobre el control de constitucionalidad de las reformas constitucionales”, presentado el pasado 21 de octubre del año en curso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por diversas personas docentes e investigadoras en el ámbito del derecho constitucional, del derecho constitucional comparado y de otras áreas jurídicas, tanto a nivel nacional como internacional, en relación con la Controversia Constitucional 286/2024, la Acción de Inconstitucionalidad 164/2024 y los Expedientes Relacionados con las Consultas a Trámite 4/2024, 5/2024, 6/2024 y 7/2024:

“[E]xiste una práctica constitucional comparada ya muy abundante por la cual los tribunales examinan la validez de las reformas constitucionales,

tanto por motivos de forma cómo, a veces, por motivos de fondo. (...) ello ocurre tanto en países cuya Constitución incluye cláusulas irreformables (también llamadas cláusulas pétreas, cláusulas de intangibilidad o cláusulas de eternidad) como en las que no, y ocurre tanto en el contexto de constituciones que otorgan explícitamente a las altas cortes esta función como en aquellas en las que esta atribución no es textual, pero ha sido asumida por ellas como condición necesaria para hacer operativos los límites constitucionales al poder de reforma”.

“[...] el poder de reforma es un poder constituido, como todos los demás poderes del Estado, el cual está constitucionalmente habilitado para cambiar la Constitución siempre y cuando siga las reglas de competencia y procedimiento que rigen su actuación. Algo tan trascendente para la democracia como la reforma de la Constitución debe ser fruto del seguimiento puntual de las reglas establecidas a tal efecto”.

“[...] estas doctrinas subrayan que el poder de reforma goza de competencia para reformar la constitución, pero no para reemplazarla por otra distinta. Aquí, de nuevo, la idea es que, en el marco de un Estado constitucional, hay una diferencia entre lo que pueden hacer los representantes del pueblo reunidos en asamblea constituyente y lo que pueden hacer un conjunto de órganos constituidos [...]. En el ámbito comparado, los tribunales constitucionales han declarado inconstitucionales ciertas reformas constitucionales al considerar que afectan la estructura básica o la identidad de la Constitución, o que la sustituyen por otra distinta —operación que podría acometer en su caso el poder constituyente originario, pero no el poder de reforma, que se debe a las reglas que lo rigen—.

Un ejemplo de cómo en otros países, intentos similares de convertir al Poder Reformador en un Poder Constituyente han sido invalidados por sus respectivas

cortes constitucionales, es el histórico caso *Minerva Mills Ltd. v. Unión of India*. En este, la Corte Suprema de India aplicó y desarrolló la doctrina de la “estructura básica” de la Constitución, resolviendo que el Parlamento está limitado por los principios fundamentales establecidos en la Constitución y, por lo tanto, no puede otorgarse a sí mismo un poder ilimitado. Además, la mayoría de los miembros de la Corte sostuvo que el poder del Parlamento no incluye la capacidad de destruir los derechos fundamentales de las personas, por lo que no puede limitar estos derechos de manera absoluta. Mediante este fallo, se declaró inconstitucional una reforma a las cláusulas 4 y 5 de la Enmienda Constitucional 42 de 1976, promulgada durante el Estado de Emergencia impuesto por la Primera Ministra Indira Gandhi.

Finalmente, es importante destacar que el Dictamen puesto a consideración, además de pretender otorgar capacidades ilimitadas y sin controles al Poder Reformador de la Constitución, expone con claridad los riesgos que implica una reforma de este tipo. A través del Transitorio Segundo, se pretende establecer que, a la entrada en vigor del Decreto, sean desechados por improcedencia toda controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad o juicio de amparo en trámite, mediante los cuales se haya impugnado alguna reforma o adición previa a la Constitución.

Esta medida constituye una violación flagrante del artículo 14 constitucional vigente, que prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna, y evidencia que no serán necesarios actos autoritarios posteriores por parte del Poder Reformador para concretar los peligros advertidos en este Voto Particular. Desde este momento se estaría cometiendo el primer atentado en contra de los derechos de la ciudadanía, al privar a los actuales promoventes y quejosos de los medios de control constitucional referidos, de sus derechos de acceso a la justicia, certeza y seguridad jurídicas, legalidad, debido proceso y acceso a un recurso judicial efectivo.

En ese sentido, las suscritas, integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, **no compartimos el criterio de la mayoría**, por las siguientes consideraciones:

1. El poder reformador de la Constitución es un poder constituido que, al igual que los demás poderes del Estado, debe estar supeditado a un sistema de controles y equilibrios que permitan la existencia de un diálogo republicano y democrático que contrarreste cualquier forma de tiranía, oligarquía o demagogia en el ejercicio del gobierno, así como de autocracia o totalitarismo en el régimen político.
2. El Dictamen presentado busca arrogar al poder reformador de la Constitución las facultades que solo podría tener un constituyente originario, haciendo imposible que cualquier reforma a nuestra Carta Magna pueda ser revisada a través de la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo, que hoy están en manos del Poder Judicial, y que son, en sí mismos, mecanismos garantes de la Supremacía Constitucional, sobre todo cuando las modificaciones atentan contra el federalismo, las instituciones democráticas, los organismos constitucionales autónomos o los derechos humanos de las personas.
3. La premura en el trámite del Dictamen, así como la falta de análisis, discusión y escucha a la ciudadanía, evidencian la existencia de una mayoría parlamentaria que incumple con sus obligaciones de respeto, protección, promoción y garantía de los derechos humanos (establecidas en el artículo 1o. constitucional), suprimiendo de manera fáctica los principios de progresividad y pro persona, así como el control difuso de convencionalidad cuando las reformas a la Constitución sean regresivas o contrarias a los instrumentos internacionales que el Estado mexicano, en ejercicio de su soberanía, ha suscrito y, por lo tanto, está obligado a cumplir.
4. Mientas los artículos 1o. y 133 constitucionales colocan a los derechos humanos de todas las personas como parte de la Ley Suprema de toda la Unión, una mayoría de legisladoras y legisladores, cerrados al diálogo, a la

búsqueda de consensos y a la construcción de acuerdos, arrebatan al soberano originario —es decir, al pueblo de México— cualquier mecanismo de defensa jurisdiccional a su alcance, constitucionalizando, entre otras, la negación del derecho a un recurso efectivo.

5. Este Dictamen deja en el olvido la tradición garantista de la que Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero fueron precursores hace ya casi dos siglos, y abre la puerta a la existencia de normas con rango constitucional, que permitan acallar las voces críticas de quienes se nieguen a aceptar los designios de un gobierno vertical y despótico, que solo permita a sus gobernados el ejercicio del derecho pleno a ver, oír y callar, dejando a la ciudadanía como meros espectadores.
6. Además, no debe soslayarse la gravedad que implica el hecho de que el artículo Segundo del régimen transitorio del Dictamen, viola flagrantemente el principio de no retroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna contemplado en el artículo 14 de la CPEUM, violentando todas las garantías judiciales de acceso a la justicia, particularmente las de certeza y seguridad jurídicas, legalidad, debido proceso, recurso y tutela judicial efectivos, entre otras.

Por lo anteriormente expuesto, se presenta el siguiente:

VOTO PARTICULAR

Único. Se desecha en su totalidad el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, a la Minuta con Proyecto de Decreto, por el que se reforma el artículo 107 y se adiciona un quinto párrafo al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de inimpugnabilidad de las adiciones o reformas a la Constitución Federal.

Atentamente:



**DIPUTADA CLAUDIA
RUIZ MASSIEU SALINAS**
Secretaria



**DIPUTADA LAURA
HERNÁNDEZ GARCÍA**
Integrante



**DIPUTADA IRAÍS VIRGINIA
REYES DE LA TORRE**
Integrante

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES

Palacio Legislativo de San Lázaro a 28 de octubre de 2024

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, LXVI Legislatura

Junta de Coordinación Política

Diputados: Ricardo Monreal Ávila, presidente; Noemí Berenice Luna Ayala, PAN; Carlos Alberto Puente Salas, PVEM; Reginaldo Sandoval Flores, PT; Rubén Ignacio Moreira Valdez, PRI; Ivonne Aracely Ortega Pacheco, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Mesa Directiva

Diputados: Sergio Carlos Gutiérrez Luna, presidente; vicepresidentes, María de los Dolores Padierna Luna, MORENA; Kenia López Rabadán, PAN; María del Carmen Pinete Vargas, PVEM; secretarios, Julieta Villalpando Riquelme, MORENA; Alan Sahir Márquez Becerra, PAN; Nayeli Arlen Fernández Cruz, PVEM; José Luis Montalvo Luna, PT; Fuensanta Guadalupe Guerrero Esquivel, PRI; Laura Iraís Ballesteros Mancilla, MOVIMIENTO CIUDADANO.

Secretaría General

Secretaría de Servicios Parlamentarios

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados

Director: Juan Luis Concheiro Bórquez, **Edición:** Casimiro Femat Saldívar, Ricardo Águila Sánchez, Antonio Mariscal Pioquinto.

Apoyo Documental: Dirección General de Proceso Legislativo. **Domicilio:** Avenida Congreso de la Unión, número 66, edificio E, cuarto nivel, Palacio Legislativo de San Lázaro, colonia El Parque, CP 15969. Teléfono: 5036 0000, extensión 54046. **Dirección electrónica:** <http://gaceta.diputados.gob.mx/>