

# LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

## AVANCES Y ASIGNATURAS PENDIENTES

**Pascual Alberto Orozco Garibay • Notario Público 193 de la Ciudad de México**

---

SUMARIO I. Introducción; II.- La Constitución Mexicana de 1917; III.- Reformas constitucionales a la Constitución de 1917; IV.- Problemática actual; V.- Asignaturas Pendientes del Constitucionalismo Mexicano; 1.- Elemento humano; a) doble nacionalidad; b) mexicanos por naturalización; c) mexicanos residentes en el extranjero; d) extranjeros; 2.- Elemento Territorial o geográfico; a) Expropiación; b) zona restringida; 3.- Gobierno; a) Poder Ejecutivo Federal, b) Poder Legislativo de la Federación; c) Poder Judicial de la Federación; 4.- Orden jurídico; VI.- Conclusión.

---

### I. INTRODUCCIÓN

La Constitución no sólo es la Ley Suprema que determina el proceso de creación, contenido y jerarquía de todas las normas jurídicas que conforman el ordenamiento jurídico. Nuestra Carta Magna no se agota en fundamentar el poder del gobierno, en organizar los distintos órganos que lo ejercitan estableciendo sus competencias y límites.

La Constitución Mexicana es igualmente la norma fundamental que reconoce los derechos humanos y las garantías de los mismos que tienen los gobernados. Es la que determina los valores, principios y finalidades que como Estado queremos respetar y alcanzar.

Debido a ello es tan importante que nuestro texto constitucional esté acorde con nuestra realidad, que responda a nuestras necesidades y aspiraciones; que sea un reflejo de lo que buscamos ser.

En la historia de nuestro constitucionalismo se pueden identificar las fuentes que utilizaron nuestros constituyentes para crear y reformar nuestra Constitución:

A) Estados Unidos. (Estado federal, gobierno republicano, sistema bicameral del Congreso, supremacía constitucional y el control difuso de la Constitución);

PASCUAL  
ALBERTO  
OROZCO  
GARIBAY

Es Notario número 193 de la Ciudad de México a partir de 1984. Maestro de Derecho Constitucional en la Escuela Libre de Derecho y autor de más de 35 ensayos jurídicos. Fue Secretario Académico del Colegio Nacional del Notariado Mexicano en el bienio 2015-2016.

---

- B) España. (la religión católica, el ayuntamiento, la atribución de la nacionalidad por el jus sanguini y el jus soli y admitir la naturalización; la expropiación sólo por causa de utilidad pública y mediante indemnización).
- C) Francia. (División de poderes, derechos del hombre y del ciudadano, control constitucional por un órgano no jurisdiccional).
- D) Doctrina extranjera. Hans Kelsen, Norberto Bobbio, Luigi Ferrajoli, Jürgen Habermas, Niklas Luhmann, Herbert L.A. Hart, Manuel Atienza, Paolo Comanducci, Manuel García Pelayo, entre otros.
- Pareciera ser que nuestra mirada como juristas normalmente se ha dirigido a nuestros vecinos norteamericanos y al viejo continente.

Pocas veces nos hemos ocupado por analizar nuestra realidad con una perspectiva propia, reconociendo que México es un país con particularidades muy específicas.

Nuestro análisis debe partir de nuestra historia, de lo que actualmente somos y de lo que queremos ser.

La problemática mexicana es muy diferente a la que se presenta en Estados Unidos y en Europa y en consecuencia las soluciones tienen que ser diferentes.

Los conflictos que presenta nuestra sociedad deben resolverse de otra forma a la recomendada (por los doctos juristas o los sistemas jurídicos de países desarrollados). Tenemos que encontrar nuestras propias soluciones.

El presente ensayo pretende dos objetivos fundamentales: el primero consiste en exponer de manera muy genérica los postulados plasmados en la Constitución de 1917 y el segundo en analizar la situación actual, proponiendo algunas de las múltiples reformas que podrán ayudar a sanar al México que estamos sufriendo.

Es simplemente una reflexión y una invitación para abrir el debate de nuestro ordenamiento jurídico, que coadyuve a tener un texto constitucional coherente, realista, justo y eficaz que responda a las necesidades y aspiraciones de los mexicanos.

## II. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917

El siglo XX vio aparecer un nuevo texto constitucional: la Constitución de 1917, como consecuencia de la revolución mexicana.

Algunos de los temas importantes que se discutieron en el siglo XX y se plasmaron en el texto constitucional son los siguientes:

- a) Los derechos sociales de los trabajadores;
- b) La educación laica y libertad de creencias;
- c) El reconocimiento o desconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias;
- d) La igualdad del hombre o la mujer;
- e) Los derechos sociales de los ejidatarios y comuneros y la eliminación de los latifundios;
- f) El reconocimiento a las costumbres y valores de los pueblos indígenas (su autonomía);
- g) La Constitucionalidad de los partidos políticos y el financiamiento público;
- h) La creación de organismos para organizar y calificar las elecciones;
- i) El establecimiento de dos sistemas de elección: por mayoría relativa y representación proporcional;
- j) El otorgarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación el carácter de tribunal constitucional;
- k) El reconocer al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) como una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio y como un nivel de gobierno;

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

- l) La propiedad originaria del Estado, de las tierras, aguas, subsuelo y espacio aéreo;
- m) La rectoría económica del Estado;
- n) Las responsabilidades de los servidores públicos;
- o) El municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados;
- p) La consolidación de los instrumentos de defensa de la Constitución, tanto jurisdiccionales (justicia constitucional) como políticos;
- q) La instauración de un organismo protector de los derechos humanos.

La Constitución de 1917 estableció un Estado social preocupado por los grupos más vulnerables: trabajadores y campesinos. Se les reconoció personalidad jurídica a los sindicatos y a los ejidos; se reguló el reparto de tierras a los campesinos y se establecieron los derechos de los trabajadores. A la par se les reconoció autonomía a las comunidades indígenas. Desde el punto de vista político se optó por un tipo de estado federal y como forma de gobierno: república representativa y democrática, al igual que la división de poderes y la soberanía popular.

### III.- REFORMAS CONSTITUCIONALES A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Algunas de las principales reformas al texto original de 1917 han sido:

- a) Igualdad del hombre y la mujer; (1975)
- b) El reconocimiento constitucional de los partidos políticos y la reforma política – electoral; (1977)
- c) El otorgamiento de la ciudadanía plena a las mujeres (1957), la disminución de la edad de 21 a 18 años para ser ciudadano (1969) y el establecimiento de dos sistemas de elección: por mayoría relativa y por representación proporcional; (1977)
- d) La creación del instituto nacional electoral y del tribunal electoral para manejar el proceso electoral y calificar las elecciones; (1995)
- e) Reconocimiento a la personalidad jurídica de las iglesias, la educación laica y la libertad religiosa; (1992)
- f) La creación de los organismos constitucionales autónomos; (1992)
- g) La Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional; (1994)
- h) La Ciudad de México como una entidad federativa, con personalidad jurídica y patrimonio propio y como un cuarto nivel de gobierno; (2016)
- i) Reconocimiento a los derechos de las comunidades indígenas (autonomía); (2001)
- j) El sistema penal acusatorio; (2008)
- k) La reforma energética; (2016)
- l) Los mecanismos jurisdiccionales y políticos de defensa de la constitución; (1994)
- m) El reconocimiento de los derechos humanos consignados en la Constitución, como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México; (2011)
- n) El reconocimiento a la doble nacionalidad; (1997)
- o) La autonomía de las universidades; (1980)
- p) El municipio libre; (1999)
- q) La responsabilidad de los servidores públicos; (1982)
- r) Rectoría del estado en materia económica (1983)

1 Lecturas recomendables para conocer el derecho constitucional actual en México son: Elisur Arteaga Nava, "Derecho Constitucional", Oxford University Press, 3ª ed., México 2008 del mismo autor "Garantías Individuales", Oxford University Press, México, 2009 y "El Sistema Federal Mexicano. Apuntes para una teoría general", Estudio en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario. Ed. Porrúa y Escuela Libre de Derecho, México, 2013; al igual que los libros de Miguel Carbonell, "Constitución Reforma Constitucional y Fuentes de Derecho en México", Porrúa-UNAM, México 2004; Jorge Carpizo, "La Constitución Mexicana de 1917", 9ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1995; Héctor Fix Zamudio "Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano", ed. Porrúa-UNAM, México 2005; Héctor Fix Zamudio y Salvador Carmona Valencia, "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado", ed. Porrúa-UNAM, México, 2009; Felipe Tena Ramírez, "Derecho Constitucional Mexicano", ed. Porrúa 30ª, ed. México 1996; Pascual Alberto Orozco Garibay, "Derecho Constitucional. El Estado Mexicano. Su Estructura Constitucional", Estudio en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario. Ed. Porrúa, Escuela Libre de Derecho, 2ª ed., México, 2011 y Pascual Alberto Orozco Garibay, "Los Principios Fundamentales de la Constitución Mexicana"; Obra Jurídica Enciclopédica en Homenaje a la Escuela Libre de Derecho en su primer centenario. Volumen Ciencia Política y Constitucional. Ed. Porrúa y Escuela Libre de Derecho, México, 2012. w

Hoy en día nuestra ley suprema se encuentra estructurada en quince principios fundamentales que son los siguientes:<sup>1</sup>

1. México es un estado de tipo federal y laico;
2. La división de funciones o división de poderes;
3. Forma de gobierno republicana, representativa, democrática, presidencialista;
4. La soberanía popular;
5. El municipio libre;
6. El reconocimiento de los derechos humanos consignados en la Constitución como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México;
7. Libertad religiosa, educación laica y separación de las iglesias y el estado;
8. Reconocimiento constitucional de los partidos políticos y de las candidaturas independientes;
9. La rectoría del estado en materia económica;
10. Reconocimiento a la múltiple nacionalidad;
11. El territorio como espacio geográfico y como ámbito espacial de validez;
12. Las responsabilidades de los servidores públicos;
13. La supremacía constitucional y la jerarquía normativa;
14. Los mecanismos jurisdiccionales y políticos de defensa de la constitución;
15. Los derechos sociales en el ámbito agrario, indígena y en materia laboral.

#### IV. PROBLEMÁTICA ACTUAL

Algunos de los problemas más agudos que debemos resolver hoy en día son: la inseguridad y la delincuencia organizada; la eficacia de los derechos humanos, tanto en su vertiente individual como colectiva (derechos económicos, sociales, políticos y culturales); la cobertura nacional de los sistemas de salud, pensiones y jubilaciones, reestructurando la seguridad social, fomentar el empleo, la transparencia de los recursos públicos, combate a la corrupción e impunidad tanto de las autoridades como de los particulares; disminuir drásticamente el financiamiento público a los partidos políticos y organismos electorales. Igualmente se debe ser muy cuidadoso en la implementación de la reforma energética y de telecomunicaciones, al igual que en el otorgamiento de asignaciones para la exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos y en el de las concesiones de radiodifusión y telecomunicaciones y en general al concesionar la prestación de ser-

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

vicios públicos o el aprovechamiento y uso de los bienes de dominio público de la federación.

Es de suma importancia la mayor fiscalización y supervisión del gasto público de los estados y municipios y sancionar drásticamente el desvío de los recursos; asimismo se debe de buscar aumentar el número de contribuyentes buscando con ello obtener mayores ingresos para sanear las finanzas públicas.

Se debe resolver igualmente la incertidumbre que generan las sentencias de los jueces y magistrados, por las contradicciones de tesis jurisprudenciales al igual que la lentitud de sus resoluciones (la justicia que no es rápida y expedita es injusticia) y establecer parámetros muy definidos a los cuales deben ceñirse los jueces locales al aplicar el control constitucional y convencional para inaplicar una norma jurídica local.

## V. ASIGNATURAS PENDIENTES DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO

Evidentemente lo ideal sería crear una nueva Constitución, sin embarco por las condiciones en que se encuentra el país, lo único factible y posible es reformarla.

En este apartado se intentará sistematizar algunas propuestas de reformas a nuestra casi centenaria Constitución, en base a los elementos del estado: humano, territorial, gobierno y orden jurídico.

### 1) Elemento Humano

#### a) Doble Nacionalidad.

Con las reformas constitucionales de 1997, por primera vez se implantó y reconoció en México la doble nacionalidad<sup>2</sup> y concretamente el artículo 32 constitucional lo reguló en los siguientes términos:

*“La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad. El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución requiera ser mexicano por nacimiento se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

*En tiempos de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempos de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo*

---

2 “Esta reforma... establece la posibilidad de que los mexicanos posean una doble nacionalidad y acoge el principio de que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad... en la propia exposición de motivos... se señaló que con la medida se pretendía que aquellos mexicanos que optaran por alguna nacionalidad distinta, pudieran ejercer plenamente sus derechos en el lugar de residencia en igualdad de circunstancias respecto de los nacionales de dicho lugar, ya que actualmente se ven desfavorecidos porque no pueden integrarse con plenos derechos a las sociedades donde viven...” Héctor Fix Zamudio “Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, Ed. Porrúa, UNAM, México, 2009, pp. 497.

- 3 Los requisitos para obtener el certificado de nacionalidad mexicana se encuentran establecidos en el artículo 12 del Reglamento de la Ley de Nacionalidad.
- 4 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 8 y 12 de octubre de 2013.
- 5 El artículo 5º constitucional establece: *"A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial..."*
- El tenor del artículo 1º en su parte conducente prescribe: *"En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece.- Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia... Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conform-*

*o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento, esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y de una manera general para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicafe y comandante de aeródromo..."*

La Ley de Nacionalidad, en sus artículos 16 y 17, establecen que cuando un mexicano (con doble nacionalidad) pretenda acceder a algún cargo o función para el que se requiera ser mexicano por nacimiento, debe previamente renunciar a la nacionalidad extranjera, para que se le expida el certificado de nacionalidad mexicana.<sup>3</sup>

Resulta cuestionable el contenido del artículo 32 Constitucional entre otras por las siguientes razones: a) sólo es aplicable a cargos o funciones federales y no locales; b) es discriminatorio para los mexicanos por naturalización, ya que no pueden pertenecer al activo del ejército en tiempo de paz y al de la armada o al de la fuerza aérea en todo momento o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, ni tampoco pueden ser capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos ni ocupar ningún cargo o empleo para el cual se requiera ser mexicano por nacimiento; c) se obliga a los mexicanos con doble nacionalidad a renunciar a su otra nacionalidad para desempeñar un cargo público.

Evidentemente el texto del artículo 32 Constitucional rebasa por mucho otras disposiciones contenidas en la Constitución y violenta los tratados internacionales en materia de derechos humanos en los que México es parte, por lo que se debe reformar y adecuarlo al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad números 31/2011 y 40/2012<sup>4</sup> que determina que solo deben renunciar aquellos mexicanos que tienen doble nacionalidad y que realizan funciones que implique el ejercicio de la soberanía y lealtad nacional, (Presidente, Diputados, Senadores, Fiscal General de la República, Ministros de la Corte, Gobernadores, Jefes de Gobierno, Secretario de estado, etc.) y no así capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos etc.

Lo más recomendable es matizar el texto del artículo 32 de tal manera que solo deben renunciar los altos funcionarios.

Adicionalmente al criterio de la Suprema Corte se debe tomar en consideración el contenido de los artículos 5º y 1º Constitucionales.<sup>5</sup>

### **b) Mexicanos por naturalización.**

Un tema que debe ser revisado es el relativo a los mexicanos por

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

naturalización o mexicanos de segunda clase, ya que no pueden desempeñar ningún trabajo o cargo público en los que se requiera ser mexicano por nacimiento, ni tampoco pueden ocupar ningún cargo de elección popular (Arts. 32, 91, 95, 102, 55, 58, 82 Constitucionales).

Las mismas razones esgrimidas anteriormente son válidas para los naturalizados.

Puede ser cuestionable que a un mexicano por naturalización se le permita acceder a un cargo de elección popular o a una función pública que implique el ejercicio de la soberanía, tal como lo definió la Suprema Corte de Justicia, sin embargo merece reflexionarse el criterio establecido en los artículos 108, 142 y 159 de la Constitución de Costa Rica.<sup>6</sup>

A manera de conclusión todos los mexicanos con doble nacionalidad (sin tener que renunciar a su otra nacionalidad) o los naturalizados deben tener acceso a todos los trabajos y empleos públicos, con excepción de los cargos de Presidente de la República, Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Diputado, Senador, Fiscal General de la República o integrante de los órganos de gobierno de los Organismos Constitucionales Autónomos.

Estas reformas propuestas son más acordes y respetuosas de los derechos humanos.

Llama la atención el que un mexicano por naturalización por residir 5 años continuos fuera del país pierde la nacionalidad (Art. 37 B II Const.) y un extranjero con condición de estancia de residente permanente aunque viva fuera del territorio nacional por ese plazo no pierde sus derechos de residente permanente. (Art. 54 Ley de Migración)

### c) Mexicanos residentes en el extranjero.

Otra categoría de mexicanos son los que residen en el extranjero, que aunque la Constitución no establece ningún trato discriminatorio, si lo hace la Ley del Impuesto Sobre la Renta que grava las adjudicaciones por herencia que reciban los mexicanos que viven fuera del país con la tasa del 25% del valor del inmueble sin deducción alguna y si venden un predio, deben pagar por concepto de impuesto sobre la renta, el 25% del precio obtenido sin deducción alguna o en su defecto optar porque se les aplique la tasa del 35% a utilidad gravable o sea al resultado de restarle al precio las deducciones autorizadas. (Art. 160 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta).

Esta disposición es inconstitucional (Art. 31-IV Const.) y discriminatoria, porque las adjudicaciones por herencia para los residentes en el país, sean mexicanos o extranjeros, se encuentra exenta

---

*dad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.- Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.- Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."*

<sup>6</sup> "Artículo 108. Para ser diputado se requiere: ... 2) Ser costarricense por nacimiento o por naturalización con diez años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad..."

"Artículo 142. Para ser Ministro se requiere: ... 2) Ser costarricense por nacimiento o por naturalización con diez años de residencia en el país, después de haber obtenido la nacionalidad..."

Y en el mismo sentido el artículo 159 para ser Magistrado.

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

(art. 93-XXII de la Ley del Impuesto Sobre la Renta) y las enajenaciones están gravadas con tasas impositivas mucho más bajas y si se trata de la casa habitación del vendedor el ingreso obtenido se encuentra exento hasta 700,000 Udis (aproximadamente \$3'800,000) en los términos de los artículos 93-XIX, 126 y siguientes de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Además de inconstitucional, inequitativa y discriminatoria, es injusta porque a los mexicanos que tuvieron que salir del país, por no encontrar trabajo y para mejorar sus condiciones de vida, se les castiga con impuestos mucho más onerosos que a los propios extranjeros que viven en el país.

#### **d) Extranjeros.**

Una gran limitante que tienen los extranjeros es que en cualquier momento pueden ser expulsados del país (Art. 33 Const.), que si bien es cierto se reformó dicho precepto para establecer la previa audiencia y en consecuencia el debido proceso legal, dicha reforma aún no es vigente, ya que en los términos del artículo quinto transitorio de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 entra en vigor hasta que se expida la ley reglamentaria del artículo 33 constitucional, situación que hasta la fecha no ha acontecido.

Como corolario no se debe condicionar una reforma constitucional a la elaboración de una ley. El órgano reformador de la Constitución no debe delegar su función en el legislador ordinario.

## **2) Elemento Territorial o Geográfico**

### **a) Expropiación.**

En los términos del artículo 27-VI la indemnización se determina en base al valor catastral, al establecer:

*“Artículo 27... VI... El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras...”*

Esta disposición debe reformarse de tal forma prescriba que el importe de la indemnización se fijará de acuerdo al valor comercial del bien expropiado. Esta modificación constitucional estaría acorde con la Convención Americana sobre Derechos Humanos que señala:

*“Artículo 21. Derecho a la propiedad privada... 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa...”*

Asimismo se evitaría el trato discriminatorio para los mexicanos, ya que en el tratado de libre comercio suscrito con Estados Unidos y Canadá; se establece que la indemnización será equivalente al valor justo del mercado.<sup>7</sup>

En consecuencia si se le expropia a un norteamericano o a un canadiense se le debe indemnizar en los términos del tratado, (valor justo), en cambio si se le expropia a un mexicano es en base al valor catastral, lo cual a todas luces es discriminatorio.

### **b) Zona Restringida.<sup>8</sup>**

Un tema toral en materia inmobiliaria en nuestro sistema constitucional es sin lugar a dudas la denominada “zona restringida”, que comprende en los términos del artículo 27-I una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas. En dicha zona por ningún motivo los extranjeros pueden adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

Esta limitación se explicaba por razones históricas, para evitar invasiones o que una parte de nuestro territorio se segregara como aconteció en el siglo XIX.

Evidentemente hoy en día esas justificaciones han dejado de tener vigencia real. Las grandes potencias controlan a los países débiles a través de otros instrumentos (más sutiles) como son el económico, financiero, tecnológico etcétera.

La citada prohibición constitucional ha sido burlada mediante dos mecanismos: a) el fideicomiso y b) el permitir que las sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros (que puedan tener hasta el 100% de inversión extranjera) adquieran en la zona restringida, inmuebles con fines no residenciales.

El artículo 11 de la Ley de Inversión Extranjera contempla la existencia de los fideicomisos inmobiliarios en zona restringida al establecer:

*“Artículo 11 Se requiere permiso de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que instituciones de crédito adquieran como fiduciarias, derechos sobre bienes inmuebles ubicados dentro de la zona restringida, cuando el objeto del fideicomiso sea permitir la utilización y el aprovechamiento de tales bienes sin constituir derechos reales sobre ellos, y los fideicomisarios sean: I. Sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros en el caso previsto en la fracción II del artículo 10 de esta Ley, y II. Personas físicas o morales extranjeras.”*

Por más que se quieran hacer distinciones doctrinales entre el fideicomiso (derecho personal) y la propiedad (derecho real) es más que evidente que el fideicomisario tiene los mismos derechos que un propietario: usar, disfrutar y disponer. El fideicomisario puede usar y rentar el inmueble fideicomitado y enajenar sus derechos.

A través del fideicomiso los extranjeros libremente adquieren derechos sobre inmuebles ubicados en la zona prohibida en el texto constitucional.

El segundo instrumento muy socorrido para evadir la restricción constitucional, es a través de la adquisición de inmuebles con fines no residenciales<sup>9</sup> por sociedades mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros.

Se debe recordar que en los términos del artículo 8 de la Ley de Nacionalidad basta con que una persona moral se constituya conforme a las leyes mexicanas y tengan su domicilio en el territorio nacional para que se le atribuya la nacionalidad mexicana. En consecuencia una sociedad integrada exclusivamente por extranjeros que cumpla los requisitos anteriores, es mexicana. En consecuencia una sociedad integrada exclusivamente por extranjeros que cumpla los requisitos anteriores, es mexicana y puede adquirir la propiedad de inmuebles en la zona restringida, con la única limitación de que no lo destine exclusivamente a vivienda para uso del propietario o de terceros. (Art. 5 del

7 “Artículo 1110. Expropiación e indemnización. Ninguna de las partes podrá nacionalizar ni expropiar directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra parte en su territorio... salvo que sea... d) mediante indemnización... la indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo...” Citado por Elisur, Arteaga Nava, “Garantías Individuales”, Ed. Oxford University Press, México, 2009, p.765

8 Un análisis muy serio de la zona restringida se puede consultar en Diego Robles Farías, “La Inversión Extranjera en México, Ed., Tirant lo Blanch, México, 2016, pp. 101-115. Para conocer las diferentes posturas a favor y en contra de la zona restringida se puede consultar entre otros a Carlos Arellano García, “Derecho Internacional Privado”, Ed. Porrúa, México, décima primera edición, 1995, p. 542; Jaime Álvarez Soberanía, “El Régimen Jurídico y la Política en materia de Inversiones Extranjeras en México”, Ed. Themis, México, Primera edición, 1990, p. 473, Fernando Antonio Cárdenas González, “Inversión Extranjera, Extranjeros y Sociedades”, ed. Porrúa, México, 2005, p. 173

9 El artículo 5 del reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras enumera los supuestos en los que se considera que los inmuebles esta destinados a la realización de actividades no residenciales.

reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras).

Hoy en día los extranjeros a través de esas dos vías son propietarios o fideicomisarios de muchos inmuebles localizados en las fronteras y costas, por lo que la prohibición constitucional no es respetada ni en su letra ni en su espíritu. Su efectividad dista mucho de ser real.

Tal vez no se ha dimensionado el total de la superficie que abarca la zona restringida para tener más elementos para su regulación de manera diferente. Si multiplicamos los 100 kms a lo largo de nuestras fronteras y de 50 kms en las playas, resulta que aproximadamente la mitad de nuestro territorio nacional es zona restringida.

Este simple dato, aunado a los dos mecanismos antes citados que eluden el precepto constitucional, son más que suficientes para replantearnos su regulación.

Comparto el criterio sostenido por el Dr. Diego Robles Farfías al aseverar: "Ha de conservarse en aquellas regiones específica del territorio nacional... por razones de Estado, ya por tratarse de zonas de carácter estratégicas desde el punto de vista económico, cultural o de seguridad para nuestro país. La prohibición que proponemos podría incluir regiones específicas del territorio, ubicadas en las mismas costas y fronteras, pero también en el interior del país... Lo que se propone es, por un lado, disminuir la superficie de la zona restringida para con ello fomentar la Inversión Extranjera y coadyuvar al desarrollo económico de las regiones que hoy forman parte de la misma y, por el otro, identificar aquellas regiones en las que convenga declarar la prohibición a extranjeros... Una vez decretada respecto de una zona específica, la prohibición deberá ser total, sin artilugios que la revoquen de manera tácita, como el fideicomiso o la constitución de sociedades con mayoría de capital extranjero"<sup>10</sup>

El reducir a 1 kilómetro a lo largo de las fronteras y playas, fomentaría la inversión extranjera y a la vez permitiría tener un control de nuestras fronteras y nuestras playas. En el entendido que en esta zona, solo los mexicanos y las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros podrían adquirir el dominio directo, quedando el fideicomiso prohibido.

Sin lugar a dudas es un tema muy delicado que merece un análisis más profundo que permita encontrar la solución que concilie el control de nuestras fronteras y playas (para el uso de los mexicanos) y el fomento de las inversiones extranjeras.

### 3) Gobierno

#### a) Poder Ejecutivo Federal.

Un primer aspecto que se debe reformar es el requisito de la residencia

---

10 Ob. cit. p. 108-109

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

para acceder al cargo de Presidente de la República contemplado en la fracción III del artículo 82 que a la letra dice:

*“Artículo 82... III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección...”<sup>11</sup>*

Es de suma importancia que se modifique esta fracción, de tal forma que exija una residencia mínima en el país de 6 años, para que la persona que ocupe el cargo este familiarizado con la realidad que pretende gobernar. La vivencia de estar en el país va a permitirle empaparse de las necesidades de los gobernados, el conocer con sus propios ojos las aspiraciones, esperanzas y sufrimiento de su pueblo.

Otro tema que merece reflexionarse es la facultad del Ejecutivo de proponer al Senado la terna para la designación de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consignada en la fracción XVIII del artículo 89 Constitucional; ya que politiza en exceso el nombramiento de los ministros, ya que deben contar con el beneplácito del Presidente para ser incluido en la terna y además obtener la aprobación del partido político mayoritario en el Senado. Esta forma de designación condiciona la independencia que debe tener un Ministro de la Corte, ya que en los casos que le interese al Presidente de la República que se resuelva en un determinado sentido, alguna controversia, el Ministro se sentiría comprometido a emitir su voto tal como se lo sugiera el Ejecutivo. (ya que le debe el favor de su postulación).

Una solución que ayudaría a consolidar la imparcialidad de los ministros, consistiría en que la propuesta de las ternas fueran emitidas por las universidades, escuela de derecho, barras y colegios de abogados.

El matiz parlamentario contemplado en la fracción II del artículo 89 Constitucional que entrará en vigor el 1° de diciembre del 2018 es muy delicado, ya que elimina la facultad del Ejecutivo de designar libremente a los Secretarios de Estado, ya que si dichos nombramientos no son ratificados por el Senado, o por los diputados en el caso del Secretario de Hacienda (Art. 74-III Const.), dejarán de ejercer su encargo.

Al final de cuentas el partido político que tenga la mayoría en el Senado, podrá o no ratificar al secretario de estado y consecuentemente condicionar la libertad del Presidente de nombrar a sus principales colaboradores.<sup>12</sup>

## **b) Poder Legislativo de la Federación.**

### **La Cámara de Diputados.**

En los términos del artículo 51 Constitucional se compone de representantes de la Nación electos cada tres años. El primer error de este artículo es calificar a los diputados como representantes de la nación, porque en los sistemas bicamerales, los diputados representan al pueblo.

---

11 Para ser Ministro de la Suprema Corte se exige una residencia de 2 años (Art. 95-V)

12 El artículo 89 fracción II Constitucional establece: "... II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes; Los secretarios de estado y los empleados superiores de hacienda y de relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo. En los supuestos de la ratificación de los secretarios de relaciones y de hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo secretario de estado, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la república".

En nuestra Carga Magna el término Nación se equipara al de Estado o al de Federación, (art. 27 Const.). Técnicamente el órgano legislativo federal lo configuran las dos cámaras y no solo una; por ello se debe reformar para señalar que los diputados son los representantes del pueblo.<sup>13</sup>

Otra incongruencia constitucional del órgano legislativo federal, es en cuanto a la duración en el cargo, ya que los diputados duran 3 años y los senadores 6 años (Art. 56 Constitucional); no existiendo una razón válida para tal disposición, ya que la función esencial del legislativo es hacer leyes y en su elaboración participan ambas cámaras.

Es factible la integración de las cámaras por el mismo periodo y no hacer esa distinción innecesaria y arbitraria de que a los diputados se les renueve cada 3 años y a los senadores cada 6; lo congruente sería establecer el mismo periodo para ambas cámaras y evitar la reelección de los legisladores y su permanencia en el poder, argumentando la experiencia legislativa.

Si el constituyente optara porque los diputados y los senadores durasen en su función 6 años, el país se ahorraría el costo económico de las elecciones intermedias y el dinero se podría canalizar a disminuir las grandes necesidades de salud, alimentación, educación y seguridad. Aunado a que con la reciente y discutible reforma constitucional ya se permite la reelección de los legisladores.<sup>14</sup>

Los requisitos para ser diputado se encuentran plasmados en los artículos 55 y 59 Constitucionales al igual que en los artículos 10 y 11 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>15</sup>

El artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales añade adicionalmente otros requisitos:<sup>16</sup>

Los citados requisitos se reducen fundamentalmente a ser ciudadano mexicano por nacimiento, una edad mínima de 21 años, no tener un cargo público de alto nivel, si previamente no se renuncia al mismo; no ser ministro de culto, lo cual es innecesario, por lo prescrito en el artículo 130 d Constitucional que determina que no pueden ser votados ni desempeñar cargos públicos.

De las condiciones para ser diputado cabe destacar tres de ellas, que merecen una reflexión:

a) La primera en cuanto a la edad de 21 años; ya que si bien es cierto se debe fomentar la participación política de los jóvenes, lo es también, que el trabajo legislativo requiere de un conocimiento y madurez que difícilmente se puede tener a esa edad, sería más recomendable señalar como edad mínima 25 años cumplidos.<sup>17</sup>

b) La segunda que tiene que ver con las candidaturas independientes. Hoy en día los candidatos independientes están legitimados para promover

13 Es conveniente recordar el surgimiento del federalismo en los Estados Unidos, en donde se determinó que los Diputados representan al pueblo y el Senado a los estados miembros.

14 "Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación solo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato."

el juicio de protección de los derechos políticos y electorales de los ciudadanos, aunque tengan varias limitaciones en relación al financiamiento público y al acceso a los medios de comunicación. (Art. 357 y siguientes de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales)<sup>18</sup>

A un ciudadano que se le niegue el registro de su candidatura independiente, debe recurrir al Tribunal Electoral –que es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral– para impugnar la negativa de las autoridades electorales para registrarlo, con fundamento en los artículos 35-II, 99-V Constitucionales y del 79 al 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, mediante el juicio para la protección de los derechos políticos-electorales de los ciudadanos.

Lo importante es que ya existe un reconocimiento constitucional en los artículos 35-II y 41 Constitucionales, además de lo prescrito en los artículos 23 y 25 de Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

c) La tercera que merece una mención especial es la necesidad de ser originario o vecino de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción, para poder figurar en las listas regionales y ser electos según el principio de representación proporcional. ¿Estos diputados a quien representan?. No comparto el doble criterio de nuestro sistema electoral por un lado el principio de votación mayoritaria relativa en los 300 distritos electorales y por otro el de representación proporcional, lo congruente es optar por uno u otro; me inclino por el criterio de la representación proporcional, por varias razones:

- 1) Se respeta el derecho de las mayorías sin violentar el de las minorías;
- 2) Se toma en cuenta el voto de los ciudadanos en los porcentajes que lo emitieron, ya que si un partido obtuvo el 70% de los votos, tendrá derecho al 70% del total de diputados, lo cual es muy equitativo; y de esta forma todos los votos cuentan.
- 3) Se evitan los costos de campañas de los candidatos y de los partidos en cada distrito electoral; los partidos políticos lista y llanamente harán la lista de todos sus candidatos en el orden que quieran.
- 4) Se subsanan las medidas antidemocráticas como la plasmada en el artículo 54-IV que señala que ningún partido pueda contar con más de 300 diputados por ambos principios.
- 5) Se garantiza el pluralismo político y se transparenta la designación de los diputados sin tener que recurrir a fórmulas inexplicables, que se prestan a la alquimia electoral.

Una asignatura pendiente de la reforma del Estado es replantear el sistema electoral tanto por razones económicas como políticas y una

15 El artículo 55 constitucional establece:

"I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; II. Tener veintinueve años cumplidos el día de la elección; III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.- La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.- No ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los consejos general, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal

profesional directivo del propio instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.- Los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.- Los Secretarios del Gobierno de los Estados y de la Ciudad de México, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado de la Ciudad de México, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, sino se separen definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección.- VI. No ser ministro de algún culto religioso, y-VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.”

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

- 16 a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral que se trate; c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; d) No ser Consejero Presidente o Consejero

alternativa es implementar de manera total el sistema de representación proporcional para la elección de diputados y senadores.

Hoy en día los 200 diputados restantes son electos según el principio de representación proporcional. Los partidos políticos para tener derecho a que se le asignen diputados plurinominales deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 54 Constitucional.<sup>19</sup>

En consecuencia los partidos políticos deben:

- a) Acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales –de los 300 que son-;
- b) Obtener por lo menos el tres por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales
- c) Se le asignarán de acuerdo con la votación nacional emitida el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial en el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;
- d) Ningún partido podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios, ni podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en 8 puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, salvo en este último caso que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento.
- e) Las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido hasta los topes señalados anteriormente, se adjudicarán a los demás partidos con derecho a ello en cada uno de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas. (Art. 54 Constitucional)

Las bases constitucionales para la asignación de los diputados de representación proporcional, además de rebuscadas y engañosas son antidemocráticas; ¿Por qué se requiere obtener el 3% de la votación y participar en por lo menos 200 distritos uninominales para obtener derecho a que se le asignen diputados?; ¿Por qué un partido político no puede contar con más de 300 diputados, si los ciudadanos con sus votos así lo decidieron?; ¿Por qué se da ese margen del 8%, entre el número de diputados electos en relación a su porcentaje de votación nacional emitida? O dicho de otra manera ¿se autoriza a un partido a tener más diputados de los que le pudieran corresponder proporcionalmente. ¿Por qué se da ese margen, del 8% acaso, esto no fomenta la sobre-representación?

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

Es más sencillo, equitativo y democrático que la proporción de diputados asignados esté en relación directa con el porcentaje de la votación emitida. De esta forma se refleja fielmente el sentir de los electores; se toman en cuenta todos y cada uno de los votos sin importar si obtuvo mucho o pocos; sin embargo, como está diseñado el sistema, aunque un partido obtenga más del 60% de la votación no se le asignan más de 300 diputados y en consecuencia los votos excedentes les favorecen paradójicamente a los otros partidos.

Compare el pluralismo político, siempre y cuando no descance en medidas antidemocrática; reconozco el derecho de las minorías siempre y cuando éstas respeten el derecho de las mayorías; admito las bondades del sistema electoral que toma en cuenta la voluntad de todos los ciudadanos y haga transparente los resultados de manera accesible sin fórmulas rebuscadas.

### La Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se integra por 128 senadores, de los cuales 2 son elegidos en cada entidad federativa según el principio de votación mayoritaria relativa; uno es asignado a la primera minoría o sea al partido que haya ocupado el segundo lugar en la entidad de que se trate y los 32 senadores restantes son elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal. (Art. 56 Constitucional)

La integración del Senado se encuentra estructurada para que todos los partidos políticos tengan senadores; ya que al partido que gana se le otorgan dos senadores por cada entidad; al que quedó en segundo lugar como premio de consolación se le concede únicamente una senaduría y a los partidos restantes se le confiere el derecho de que se les asigne algún senador de los 32 que faltan. En la ruleta para ser senador todos los partidos ganan.

Anteriormente el Senado se integraba por 64 senadores, dos por cada entidad federativa; sin embargo, so pretexto del derecho de las minorías y de buscar un mayor pluralismo político y de paso legitimar el sistema “democrático” mexicano, a los partidos políticos se les ocurrió la idea de aumentar el número de senadores e implantar esta mezcla – muy conveniente para ellos- donde todos los partidos ganen o pierdan puedan tener senadores entre sus filas.

Cabe preguntarse ¿Cuánto le cuesta al país tener 128 senadores en lugar de 64? ¿Para qué sirven las elecciones, si de cualquier forma obtengan o no el triunfo de todas formas tienen derecho a senadurías? ¿Cómo justificar el hecho que se le asigne un senador al partido político que perdió las elecciones al quedar en segundo lugar? ¿A qué entidad

Electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo tres años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; e) No pertenecer al servicio Profesional electoral nacional, salvo que se separe del cargo noventa días antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; y f) No ser Presidente Municipal o Alcalde de la Ciudad de México, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.”

17 La constitución Argentina en su numeral 48 así lo establece. Por su parte las constituciones de Costa Rica y Chile en sus artículos 108 y 44 respectivamente señalan como edad mínima los 21 años cumplidos.

18 Es conveniente recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el famoso caso “Castañeda” resolvió que no procede el amparo para impugnar la resolución que niega a un ciudadano su registro como candidato independiente al cargo de Presidente, argumentando que existe prohibición expresa de su procedencia en la fracción VII del artículo 73 de la anterior Ley de Amparo.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Decisiones Relevantes. Núm. 13 “Caso Castañeda. México, 2006

19 “La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a los que disponga la ley.- I. Un partido político para obtener el registro de sus listas regionales

deberá acreditar que participa con candidatos a diputados a mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales; II. Todo partido político que alcance por lo menos el 3 por ciento del total de la votación válida emitida para las listas regionales de la circunscripciones plurinominales tendrá derecho a que se le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional; III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores independientemente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios.- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distrito uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las dipu-

federativa representan los 32 senadores restantes asignados según el principio de representación proporcional?

En un sistema federal la Cámara de Senadores representa a las entidades federativas y por ello en México se les atribuye entre otras facultades, las de analizar la política exterior, aprobar tratados internacionales, resolver los conflictos políticos que surjan entre los estados miembros, autorizar al Ejecutivo Federal para que permita la salida de tropas nacionales o el paso de tropas extranjeras etc.; sin embargo, en el texto constitucional no aparece expresamente que los senadores representan a las entidades federativas.

El Constituyente del 1917 no entendió del todo el sistema federal norteamericano, ya que a los diputados los califica como representantes de la nación y no como representantes del pueblo y a los senadores no les atribuye ninguna representación, aunque si le confiere las facultades tradicionales de un senado, como representantes de las entidades federativas.

Ahora bien, si aceptamos que el Senado es el órgano que representa a las entidades federativas, tenemos que concluir que solo serán senadores, los que ganen las elecciones en cada estado miembro. Si se decide que lo importante es el pluralismo político, la participación de todos los partidos políticos dentro del senado, lo recomendable es optar por un sistema de representación proporcional y no el sistema mixto e híbrido que contempla nuestra Carta Magna.

Igualmente es de llamar la atención que los senadores duran 6 años (Art. 56 Constitucional) a diferencia de los diputados que solo duran 3 (Art. 51 Constitucional). Asimismo en el texto constitucional no aparece la forma de cómo se van a distribuir esas 32 senadurías restantes –nos remite a la ley respectiva-,<sup>20</sup> a diferencia de la asignación de los diputados por representación proporcional en cuyo caso si se estipulan las condiciones y bases. (Art. 54 Constitucional) La inconsistencia constitucional en estos temas es evidente con la agravante de que ya pueden reelegirse por un periodo adicional a partir del 2018.

De conformidad con el artículo 58 constitucional, para ser Senador se requieren los mismos requisitos que para ser Diputado, con excepción de la edad; ya que se necesita contar con 25 años cumplidos; igualmente se deben satisfacer las condiciones establecidas en el artículo 10 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (estar inscrito en el Registro Federal de Electores, contar con credencial para votar; no ser magistrado electoral ni pertenecer al personal del Instituto Nacional Electoral; ni Alcalde, ni ser presidente municipal.)<sup>21</sup>

Sin lugar a dudas el sistema electoral debe replantarse de manera radical.

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

Eliminando las elecciones intermedias; y disminuyendo el número de legisladores de 500 a 300 y de 128 a 64 se obtendría un ahorro considerable.<sup>22</sup>

El despilfarro electoral no tiene justificación —so pretexto de la demografía— y más cuando la situación de pobreza es escandalosa.<sup>23</sup>

El financiamiento público a los partidos políticos nacionales regulado en las fracciones II y III del artículo 41 Constitucional<sup>24</sup> debe reducirse drásticamente; es vergonzoso que los partidos políticos hayan recibido en el año 2015 la suma de \$ 3,909,545,803.15. Esta cifra únicamente comprende el financiamiento de las actividades ordinarias de los partidos políticos, por lo que habría que incluir el financiamiento para las actividades extraordinarias y demás prerrogativas con que cuentan,<sup>25</sup> con ese dinero muchas escuelas, centros de salud, viviendas, carreteras se podrían edificar. Es inconcebible que esos recursos —tan escasos hoy en día— se canalicen para los partidos políticos o mejor dicho para unas cuantas personas.

Adicionalmente sería recomendable elevar el porcentaje del total de la votación emitida para que un partido político no pierda su registro del 3% al 8% (Art. 41-I Constitucional).

No se debe financiar a partidos que no son representativos de la voluntad de los ciudadanos.

Con las reformas anotadas, se podrían destinar muchos recursos a las necesidades más apremiantes que tiene el país.

### c) Poder Judicial de la Federación.

Sería recomendable una reforma judicial que establezca un máximo tribunal de legalidad (Corte Suprema de Justicia) y un Tribunal de Constitucionalidad, escindiendo las facultades con las que actualmente cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que permitiría desahogar el cúmulo de asuntos que debe conocer la Corte.

El máximo tribunal de legalidad resolvería en última instancia todos los amparos, en los que no se cuestione la constitucionalidad de alguna norma jurídica y además tendría la facultad exclusiva de determinar la jurisprudencia por reiteración que es obligatoria, evitando con ello las contradicciones de tesis entre los plenos de circuito y los colegiados. Con ello se ganaría enormemente en la seguridad jurídica de los gobernados; y en paralelo se podrán eliminar a los plenos de circuito, cuya única función radica en resolver las contradicciones de tesis de los colegiados de su circuito.

La compilación de las 5 tesis que emita cada Colegiado de Circuito se enviarían a la Corte Suprema de Justicia quien calificaría si dichas

taciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La Ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.”

20 Artículo 21 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

21 Me remito a los comentarios vertidos acerca de los diputados.

22 Con la propuesta de integrar la cámara de diputados por 300 y la de senador por 64, el país se ahorraría exclusivamente por el sueldo de los legisladores aproximadamente quinientos treinta millones de pesos. Ver al respecto el presupuesto de egresos del 2016 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de noviembre de 2015, segunda sección pág. 108 y 111.

23 Ver al respecto el informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales con base en lo que establece la Ley General de Desarrollo Social para la medición de pobreza para el ejercicio fiscal 2016 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016 Quinta y Sexta sección.

24 “…II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las re-

glas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevealezcan sobre los de origen privado.- El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico. Se otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:- El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.- El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades

resoluciones deben considerarse como obligatorias, tal y como está regulado en materia electoral, en cuyo caso las resoluciones de las salas regionales sólo constituyen jurisprudencia, si la Sala Superior así lo determina expresamente (Arts. 99 Constitucional, 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79 y siguiente de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral).

Con este sistema se evitan las contradicciones de tesis que tanta confusión, injusticia e incertidumbre generan en los justiciables, porque nunca tienen la certeza de que criterio se les va aplicar y al final de cuentas el resultado va a depender del Colegiado que conozca el recurso.

La Corte Suprema de Justicia informará al Tribunal Constitucional para que analice si dicha jurisprudencia es constitucional y de ser así, notificará a la autoridad emisora de la norma para que la modifique en un plazo de 90 días y de no hacerlo el Tribunal Constitucional por mayoría de votos emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad.

En el supuesto que la considere inconstitucional la jurisprudencia emitida dejará de ser obligatoria.

Igualmente sería obligatoria la jurisprudencia por las razones contenidas en los considerandos que funden los puntos resolutivos de las sentencias en una controversia constitucional o en las acciones de inconstitucionalidad, que emita el Tribunal Constitucional por mayoría de votos.

En los supuestos de los juicios de amparo indirecto que resuelva el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, esa norma dejará de tener efectos, emitiendo al efecto por mayoría de votos el Tribunal Constitucional la declaratoria general de inconstitucionalidad, previa notificación a la autoridad emisora, para que la modifique.

#### 4) Orden Jurídico

Algunas de las modificaciones que se requieren para reestructurar nuestro ordenamiento jurídico serían las siguientes:

- A) Establecer el principio de legalidad de manera clara<sup>26</sup>.
- B) Señalar expresamente cuales tratados internacionales en materia de derechos humanos tienen la jerarquía de leyes constitucionales, tal como lo señala el artículo 75-22 de la Constitución Argentina que enuncia limitativamente cuáles son esos tratados, y no como actualmente se encuentra reglamentado en México en el artículo 1 constitucional que señala que todos los tratados internacionales, sin que nuestras autoridades (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación y Comisión Nacional de Derechos

Libro completo en: <https://goo.gl/5AH8SM>

Humanos) sepan a ciencia cierta cuántos y cuáles son.

- C) Prescribir no solo la supremacía constitucional, sino también la jerarquía normativa de todas las fuentes formales que integran nuestro ordenamiento jurídico, reformando al efecto los artículos 1 y 133 de nuestra carta magna<sup>27</sup>.
- D) Contemplar el control previo de la constitucionalidad de los tratados internacionales por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como lo establece la Constitución Chilena, obteniendo con ello una gran seguridad jurídica, al tener la certeza que todos los tratados ratificados son constitucionales;<sup>28</sup>
- E) Eliminar el fuero de todos los funcionarios públicos. Con ello se podría disminuir la impunidad, que tanto lastima a nuestra república.
- F) Es necesario replantearse que únicamente se requiere la mayoría de votos de los ministros de la Corte para que las sentencias en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad tengan efectos generales y no como actualmente se exige que sea por mayoría calificada.

Adicionalmente en las controversias constitucionales cuando se impugne una norma general con independencia de quien sea la parte actora (municipios, entidades o la federación) las resoluciones que emita la Suprema Corte deben tener efectos generales y no solo efectos entre las partes.

Asimismo sería muy positivo que se permita que con solo el 10% de la mayoría parlamentaria que aprobó la ley o el tratado se pueda ejercitar la acción de inconstitucionalidad. Lo importante es que toda disposición normativa esté de acuerdo con la Constitución.

## VI. CONCLUSIÓN

Es evidente que no por cambiar nuestro texto constitucional, se van a solucionar todos nuestros problemas, tal como pensaron los constituyentes del siglo XIX y XX. Las buenas leyes no son garantía de un México más equitativo, pero sí son el punto de partida.

Lo que sí es una realidad es que las normas jurídicas arbitrarias y totalitarias son un campo fértil para las injusticias, impunidades y en general para la consolidación de un estado dictatorial.

Como juristas es nuestro deber promover leyes que estén acordes con nuestra Constitución, que respondan a los valores que buscamos promover y realizar y sean un reflejo de nuestra realidad. Dicho de otra manera, nuestro análisis debe ser normativo, axiológico y sociológico.

Este puede ser nuestro granito de arena para lograr un México más justo para las generaciones venideras.

ordinarias.- El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.- La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales. La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus militantes y simpatizantes; ordenará los procedimientos para el control, fiscalización oportuna y vigilancia, durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten; asimismo, dispondrá las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.- De igual manera, la ley establecerá el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.- III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que

establezca la ley...". Del texto constitucional antes transcrito queda plasmada la injusta distribución de los recursos públicos, ya que se le entregará un mayor porcentaje al partido que obtuvo el mayor número de votos (el 70%) y el 30% se distribuirá de una manera igualitaria. Esta disposición a todas luces es arbitraria y exige su reforma inmediata. Es evidente que el sistema electoral requiere una reforma a fondo y de paso eliminar a los partidos que solo cobran el financiamiento público y poco o nada aportan a nuestra democracia. Basta con obtener el 3% de la votación válida emitida y la participación con candidatos a diputados a mayoría relativa en 200 de los 300 distintos electorales para que se les permita mantener su registro y obtener diputados por representación proporcional. Esto es ridículo y costoso para el país. (Art. 54 Constitucional)

25 Dicha suma se puede consultar en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1 de junio de 2015, Tercera Sección p. 40 y siguientes

26 A manera de ejemplo el artículo 6 de la Constitución Colombiana prescribe: "Artículo 6. Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones". A su vez el artículo 9.1. de la Constitución Española establece: "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico... La constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos..." La Constitución Peruana en su numeral 2 señala lo siguiente: "Artículo 2. Derechos fundamentales. Toda persona tiene derecho: ... 24... a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda ni impedito de hacer lo que ella no prohíbe..."

27 Las veintitrés fuentes formales reconocidas en el texto constitucional son las siguientes:

1. Reformas Constitucionales (art. 135 Const.).
2. Leyes Generales – Ley de Amparo y Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del art. 105 Constitucional. Art-73-XXIX, 94, 103, 105 y 107 Const.
3. Leyes federales (art. 73, 27, 94, 105, 132 Const); Normas Oficiales Mexicanas (1-3, 38, 40, 51 Ley Federal Sobre Metrología y Normalización 4. Reglamentos Autónomos (art. 21, 27 párrafo quinto Const.)
5. Reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal (art. 89-1 Const.)
6. Disposiciones Generales del Consejo de Salubridad General (art. 76-XV-I Const.)
7. Constituciones Locales (art. 41, 116, 133 Const.)
8. Leyes Locales (116, 124 Const.)
9. Reglamentos Locales
10. Derecho internacional (art. 27, 42-Y, VI Const.)
11. Tratados internacionales (art. 133, 76-1, 89-X, 15 Const.)
12. Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos y de sus garantías de los que el Estado Mexicano sea parte Art. 1, 133 Const.
13. Prevenciones Generales en el supuesto de suspensión de garantías (art. 29 Const.)
14. Facultades Extraordinarias del Presidente para la regulación económica del comercio exterior (art. 131 Const.)
15. Plan Nacional de Desarrollo (art. 26 Const.)
16. Planes y Programas de estudio (art. 3-111 Const.)
17. Jurisprudencia (art. 94, 105, 107-XIII Const.)
18. Principios Generales del Derecho (art. 14 Const.)
19. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (art. 122 Const.)
20. Leyes Locales para Distrito Federal (art. 122 Const.)
21. Reglamentos expedidos por el Jefe de Gobierno (art. 122 Base Segunda-II-b Const.)
22. Bando de Policía y Gobierno expedidos por los ayuntamientos (art. 115 Const.)
23. Usos y Costumbres de los pueblos indígenas (art. 2 Const.)

28 El artículo 50-1 de la Constitución de Chile establece: "Son atribuciones exclusivas del congreso aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentará el Presidente la República antes de su ratificación. La aprobación de un tratado se someterá a los tramites de una ley..." Por su parte el artículo 82-2 de la misma Constitución Chilena señala: "Son atribuciones del tribunal constitucional: ... 2 resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso..."