

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

Anexo

Sobre las Leyes de Desarrollo Constitucional

Ese tipo de las leyes son concebidas como normas jurídicas que, en el sistema de fuentes del derecho, se ubicarían en un lugar intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias. Su principal función sería servir de instrumento técnico para descargar la Constitución de normas de carácter reglamentario que la hacen perder coherencia en su contenido, que alteran su carácter de norma general suprema, que obligan a la incesante modificación de sus preceptos y que limitan su adaptación a las necesidades y exigencias de una sociedad dinámica.

Las leyes de desarrollo constitucional no son ajenas al pensamiento ni al ordenamiento jurídico mexicano. El primero que las mencionó, como *leyes constitucionales*, fue Mariano Otero, quien fue, junto con Manuel Crescencio Rejón, uno de los creadores del juicio de amparo; ambos figuran entre los más eminentes juristas del siglo XIX.

En 1847, la república unitaria o central entró en crisis y México se enfrentó en guerra con los Estados Unidos. Fue convocado un Congreso Constituyente, integrado por una amplia mayoría de liberales puros y moderados. De ese Congreso, y en medio de los apremios de la guerra internacional, surgió el Acta de Reformas de 1847. Aunque ha sido un texto constitucional que sólo suele ser mencionado por haber restablecido la vigencia de la Constitución de 1824 e introducido en el ámbito federal el juicio de amparo, tuvo varios aciertos más.

En sus escasos treinta artículos, el Acta de 1847 aportó varias innovaciones. Además del juicio de amparo (artículo 25), incluyó una acción de inconstitucionalidad que facultaba al Presidente de la República, de acuerdo con su gabinete, a un mínimo de diez diputados, de seis senadores o de tres congresos estatales, para impugnar las leyes que consideraran inconstitucionales (artículo 23). En este sentido el Acta fue precursora de las reformas en esa materia que entraron en vigor en 1995, casi ciento cincuenta años más tarde.

Esa Acta fue también la primera disposición constitucional que estableció en México el sufragio universal directo (artículos 1º y 18). En esto también se anticipó casi setenta años, porque la Constitución de 1857 mantuvo el sistema de elección indirecta, sólo modificado en 1912.

De las nuevas instituciones adoptadas en 1847 hay otra cuya recuperación por el sistema constitucional sigue pendiente: la figura de las leyes constitucionales. Según el autor de todas las ideas anteriores, Mariano Otero, esas leyes ocuparían un nivel intermedio entre la Constitución y las leyes ordinarias del Congreso.

En el *Voto particular* que formuló para disentir de la mayoría de los integrantes de la Comisión de Constitución, la que, por la premura con la que trabajó, sólo propuso restablecer la vigencia de la norma fundamental de 1824, Otero hizo un amplio alegato a favor de las reformas ya referidas. Haciendo justicia a otros colegas, reconoció que en su texto intervinieron dos eminentes juristas liberales: Joaquín Cardoso y Juan José Espinosa de los Monteros. Cardoso, considerado uno de los hombres más cultos de la época, fue diputado, senador, ministro de la Suprema Corte, director de la Biblioteca Nacional y fundador de la Academia Mexicana de la Lengua. Escribió poco, pero era respetado por la elegancia de su prosa. Su obra jurídica fundamental está en las sentencia y en los

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

votos emitidos en la Corte. Espinosa de los Monteros, también con amplia trayectoria pública y liberal, fue uno de los más allegados consejeros de Valentín Gómez Farías, a la sazón vicepresidente de la República en funciones y uno de los precursores de las reformas liberales en el país.

Mariano Otero afirmaba que las *leyes constitucionales* servirían para complementar la generalidad de los principios constitucionales y que se situarían jerárquicamente por encima de las normas ordinarias, porque su elaboración sería diferente. En este caso la diferencia no consistía en una votación calificada para su aprobación, reforma o derogación, sino en un periodo adicional de reflexión:

Pero como esta ley (la electoral), la de garantías, la de responsabilidad, y las demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos *no deben ser iguales, sino superiores a todas las otras leyes secundarias*, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de *constitucionales*, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen que lo proponga y su discusión. Esta medida liberará a leyes tan interesantes de los malos efectos de la precipitación, y facilitará al Congreso el auxilio de una detenida discusión por medio de la prensa, y de todos los órganos de la voluntad pública. ¡Ojalá que igual medida pudiera adaptarse para todas las leyes!

Los argumentos de Otero convencieron a sus coetáneos, y el Acta Constitutiva y de Reformas, cuyo texto se basó sustancialmente en el voto particular de Otero, fue aprobada el 21 de mayo de 1847. El artículo 27 dijo:

Las leyes de que hablan los artículos 4º [ciudadanía], 5º [derechos fundamentales] y 18 [sistema electoral] de la presente Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia Nacional y todas las que reglamenten las disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son *leyes constitucionales* y no pueden alterarse ni derogarse sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión en la Cámara de origen.

Esa Acta, crucial en la evolución de nuestro derecho constitucional, fue aprobada con el voto mayoritario de los diputados constituyentes, entre quienes además de Otero y de los ya mencionados Cardoso y Espinosa de los Monteros, figuraban José María Lafragua, Ignacio Comonfort, José Joaquín de Herrera y Benito Juárez.

En adición a lo señalado por Mariano Otero, las leyes constitucionales pueden servir de correctivo para un problema que él no tuvo ocasión de vivir, porque su tiempo constitucional, el de la primera mitad del siglo XIX, por contraste con el nuestro, estuvo marcado por las llamadas *cláusulas pétreas* y por la extrema rigidez de la reforma constitucional. En el México de nuestro tiempo padecemos el problema contrario: la extrema frecuencia con la que reformamos la Constitución, que genera una volatilidad incompatible con los objetivos de una norma básica. Este fenómeno ha tenido como consecuencia la sobrecarga de la Constitución con normas de naturaleza reglamentaria. Es verdad que la apertura de la Constitución para regular los cambios que el país necesita explica en buena medida la estabilidad política de México. Sin embargo, el recurso de reformar la Constitución ha devenido en una rutina que puede amenazar la funcionalidad misma de la Constitución como

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

referente del orden político, económico y social. Para incorporar entre los 136 artículos existentes nuevas necesidades del Estado mexicano, ha sido necesario elaborar disposiciones sumamente extensas que recogen cuestiones propias de las normas ordinarias y reglamentarias.

La introducción de leyes intermedias para mitigar la sobrecarga de la Constitución sin afectar el ritmo de la necesaria evolución institucional, corresponde a las experiencias del constitucionalismo de nuestro tiempo.

En 1958, Francia fue el primer país europeo en reconocer diferentes tipos de ley en su sistema de fuentes del derecho, entre ellas las *leyes orgánicas*, que son el equivalente funcional a las normas jurídicas propuestas por Mariano Otero y a las que el Acta de Reformas de 1847 denominó *leyes constitucionales*. La Constitución francesa utilizó esta modalidad de ley, formalmente diferente al resto de las leyes ordinarias, para crear y establecer la estructura, las competencias y los procedimientos de sus principales órganos públicos. El ejemplo francés ha sido seguido por otras democracias constitucionales de Europa y de nuestro hemisferio, entre las cuales se encuentran Portugal, que las identifica como “leyes constitucionales”, y España, que también denomina a dichas leyes como “orgánicas”.

En América Latina han sido igualmente adoptadas las leyes orgánicas de inspiración francesa en la mayoría de las constituciones: se les denomina “leyes orgánicas” en Ecuador, Perú y Venezuela; “leyes constitucionales” en Guatemala y Nicaragua; “leyes orgánicas constitucionales” en Chile; “leyes complementarias” en Brasil; “leyes estatutarias” en Colombia, y no tienen denominación específica en Argentina, en Costa Rica ni en El Salvador. En el siguiente cuadro se pueden apreciar las disposiciones vigentes en cada una de esas constituciones, y las particularidades de cada tipo de leyes.

CUADROS DE DERECHO COMPARADO SOBRE LEYES CONSTITUCIONALES EN EUROPA Y EN AMÉRICA LATINA

EUROPA

(Orden cronológico)

PAÍS	PRECEPTOS CONSTITUCIONALES
Francia (1958) Denominación: Leyes orgánicas	Artículo 46. Las leyes a las cuales la Constitución confiere el carácter de orgánicas serán votadas y modificadas en las siguientes condiciones. El proyecto o la proposición no será sometido al debate y a la votación de la primera asamblea que lo haya recibido, sino después de quince días de su presentación. Se aplicará el procedimiento del artículo 45. No obstante, si no hubiere acuerdo entre las dos asambleas, el texto no podrá ser aprobado por la Asamblea Nacional en última lectura sino por mayoría absoluta de sus miembros. Las leyes orgánicas relativas al Senado deberán ser votadas en los mismos términos por las dos asambleas. Las leyes orgánicas no podrán ser promulgadas sino después de

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

	declarada por el Consejo Constitucional su conformidad con la Constitución.
Portugal (1976) Denominación: Leyes constitucionales	Artículo 169. Forma de los actos 1. Revestirán la forma de ley constitucional los actos previstos en el apartado a) del artículo 164. 2. Revestirán la forma de ley los actos previstos en los apartados b) a j) del artículo 164 y en el apartado b) del artículo 165. 3. Revestirán la forma de moción los actos previstos en los apartados a) y b) del artículo 166. 4. Revestirán la forma de resolución los demás actos de la Asamblea de la República. 5. Las resoluciones, excepto las de aprobación de tratados internacionales, serán publicadas con independencia de que se promulguen o no.
España (1978) Denominación: Leyes orgánicas	Artículo 81. 1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

AMÉRICA LATINA (Orden alfabético)

PAÍS	PRECEPTOS CONSTITUCIONALES
Argentina Denominación: No dispone	Artículo 77. Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución. Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras (Texto dispuesto por ley 24.430).
Brasil Denominación: Leyes complementarias	Artículo 59. El proceso legislativo comprende la elaboración de: 1. enmiendas a la Constitución; 2. leyes complementarias; 3. leyes ordinarias; 4. leyes delegadas; 5. medidas provisionales ; 6. decretos legislativos; 7. resoluciones. Párrafo único. Una ley complementaria regulará la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

	<p>elaboración, redacción y recopilación de las leyes.</p> <p>Artículo 69. Las leyes complementarias serán aprobadas por mayoría absoluta.</p>
<p>Chile</p> <p>Denominación: Leyes orgánicas constitucionales</p>	<p>Artículo 63. Sólo son materias de ley:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Las que en virtud de la Constitución deben ser objeto de leyes orgánicas constitucionales; 2) Las que la Constitución exija que sean reguladas por una ley; 3) Las que son objeto de codificación, sea civil, comercial, procesal, penal u otra; 4) Las materias básicas relativas al régimen jurídico laboral, sindical, previsional y de seguridad social; 5) Las que regulen honores públicos a los grandes servidores; 6) Las que modifiquen la forma o características de los emblemas nacionales; <p>Artículo 66. Las normas legales que interpreten preceptos constitucionales necesitarán, para su aprobación, modificación o derogación, de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. Las normas legales a las cuales la Constitución confiere el carácter de ley orgánica constitucional requerirán, para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.</p> <p>Las normas legales de quórum calificado se establecerán, modificarán o derogarán por la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio.</p> <p>Las demás normas legales requerirán la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, o las mayorías que sean aplicables conforme a los artículos 68 y siguientes.</p> <p>Artículo 93. Son atribuciones del Tribunal Constitucional:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1º Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;
<p>Colombia</p> <p>Denominación: Leyes estatutarias</p>	<p>Artículo 152. Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

	<p>b) Administración de justicia;</p> <p>c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;</p> <p>d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;</p> <p>e) Estados de excepción.</p> <p>f) Adicionado. Acto Legislativo 2/2004, artículo 4°. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.</p> <p>Párrafo Transitorio.— Adicionado. A.L. 2/2004, art. 4°. El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentaran, antes del primero de marzo de 2005, un proyecto de ley estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de replica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.</p> <p>El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la ley estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del proyecto de ley estatutaria por parte de la Corte Constitucional.</p> <p>Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura.</p> <p>Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.</p>
Costa Rica Denominación: No dispone	Artículo 105. La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

	<p>Internacional.</p> <p>El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.</p> <p>El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.</p> <p>Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.</p> <p>Artículo 123. Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa para formar las leyes le corresponde a cualquier miembro de la Asamblea Legislativa, al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno y al cinco por ciento (5%) como mínimo, de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, si el proyecto es de iniciativa popular.</p> <p>La iniciativa popular no procederá cuando se trate de proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.</p> <p>Los proyectos de ley de iniciativa popular deberán ser votados definitivamente en el plazo perentorio indicado en la ley, excepto los de reforma constitucional, que seguirán el trámite previsto en el artículo 195 de esta Constitución.</p> <p>Una ley adoptada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, regulará la forma, los requisitos y las demás condiciones que deben cumplir los proyectos de ley de iniciativa popular.</p>
<p>Ecuador</p> <p>Denominación: Leyes orgánicas</p>	<p>Artículo 133. Las leyes serán orgánicas y ordinarias.</p> <p>Serán leyes orgánicas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución. 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales. 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

	<p>autónomos descentralizados.</p> <p>4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.</p> <p>La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.</p> <p>Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.</p>
Guatemala Denominación: Leyes constitucionales	<p>Artículo 159. Mayoría para resoluciones. Las resoluciones del Congreso, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, salvo los casos en que la ley exija un número especial.</p> <p>Artículo 175. Jerarquía constitucional. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.</p> <p>Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.</p>
Nicaragua Denominación: Leyes constitucionales	<p>Artículo 184. Son Leyes Constitucionales: La Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo, que se dicten bajo la vigencia de la Constitución Política de Nicaragua.</p> <p>Artículo 195. La reforma de las leyes constitucionales se realizará de acuerdo al procedimiento establecido para la reforma parcial de la Constitución, con la excepción del requisito de las dos legislaturas.</p> <p>Artículo 192. La iniciativa de reforma parcial deberá señalar el o los artículos que se pretenden reformar con expresión de motivos; deberá ser enviada a una comisión especial que dictaminará en un plazo no mayor de sesenta días. El proyecto de reforma recibirá a continuación el trámite previsto para la formación de la ley. La iniciativa de reforma parcial deberá ser discutida en dos legislaturas.</p> <p>Artículo 194. La aprobación de la reforma parcial requerirá del voto favorable del sesenta por ciento de los Representantes. En el caso de aprobación de la iniciativa de reforma total se requerirá los dos tercios del total de Representantes. El Presidente de la República</p>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

	<p>promulgará la reforma parcial y en éste caso no podrá ejercer el derecho al veto.</p>
<p>Panamá</p> <p>Denominación: Leyes orgánicas</p>	<p>Artículo 164. Las Leyes tienen su origen en la Asamblea Nacional y se dividen así:</p> <p>a. Orgánicas, las que se expidan en cumplimiento de los numerales 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del artículo 159.</p> <p>b. Ordinarias, las que se expidan en relación con los demás numerales de dicho artículo.</p> <p>Artículo 165. Las leyes serán propuestas:</p> <p>1. Cuando sean orgánicas:</p> <p>a. Por Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional.</p> <p>b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.</p> <p>c. Por la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General de la Nación y el Procurador de la Administración, siempre que se trate de la expedición o reformas de los Códigos Nacionales.</p> <p>d. Por el Tribunal Electoral cuando se trate de materia de su competencia.</p> <p>2. Cuando sean ordinarias:</p> <p>a. Por cualquier miembro de la Asamblea Nacional.</p> <p>b. Por los Ministros de Estado, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete.</p> <p>c. Por los Presidentes de los Concejos Provinciales, con autorización del Concejo Provincial.</p> <p>Todos los funcionarios antes mencionados tendrán derecho a voz en las sesiones de la Asamblea Nacional. En el caso de los Presidentes de los Concejos Provinciales y de los Magistrados del Tribunal Electoral, tendrán derecho a voz cuando se trate de proyectos de leyes presentados por ellos.</p> <p>Las leyes orgánicas necesitan para su expedición el voto favorable en segundo y tercer debates, de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las ordinarias solo requerirán la aprobación de la mayoría de los Diputados asistentes a las sesiones correspondientes.</p>
<p>Perú</p> <p>Denominación: Leyes orgánicas</p>	<p>Artículo 106. Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.</p> <p>Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal</p>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

	de miembros del Congreso.
Venezuela Denominación: Leyes orgánicas	<p>Artículo 203. Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes.</p> <p>Todo proyecto de ley orgánica, salvo aquel que esta Constitución califique como tal, será previamente admitido por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los o las integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de ley. Esta votación calificada se aplicará también para la modificación de las leyes orgánicas.</p> <p>Las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas antes de su promulgación a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional decidirá en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. Si la Sala Constitucional declara que no es orgánica, la ley perderá este carácter.</p> <p>Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de establecer las directrices, propósitos y marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes habilitantes deben fijar el plazo de su ejercicio.</p>

El tema de las leyes intermedias ha sido puesto a debate en México por el respetado jurista Héctor Fix-Zamudio quien, entre otros muchos reconocimientos, ha recibido la Medalla “Belisario Domínguez” que otorga el Senado de la República. El maestro Fix-Zamudio sustenta que una forma de atenuar la tendencia reglamentaria que se advierte en las reformas constitucionales es adoptando una figura intermedia entre la norma fundamental y las leyes ordinarias. Él prefiere denominarlas *leyes orgánicas*, pues con toda razón afirma que las *leyes constitucionales* son todas aquellas que han sido declaradas acordes con la Constitución. Coincidiendo plenamente con lo sustentado por el ilustre jurista, existe el problema práctico de que ya hay veintiséis leyes que incluyen en su denominación la de *ley orgánica*.

Por otra parte, cabría sustentar que si en la actualidad la voz *constitucional* atribuida a las leyes desempeña una función adjetiva, bien podría distinguirse el uso de esa misma palabra en su función sustantiva. Empero la diferenciación semántica basada en que la voz *constitucional* tendría en unos casos una función adjetiva y en otros sustantiva podría ocasionar confusiones, lo que se opone a la intención de que esta modalidad ofrezca soluciones y no que cree nuevos problemas. Por lo mismo se opta por un término menos equívoco: *leyes de desarrollo constitucional*. Con esto se supera el escollo de las normas que ya son conocidas como *orgánicas* y de las que son calificadas como *constitucionales* y, al mismo tiempo, se recoge con una explicable variante la propuesta histórica de 1847.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

Las ventajas de la introducción de las *leyes de desarrollo constitucional* al sistema de fuentes del derecho mexicano se pueden sintetizar así:

- Estas leyes evitarían que la Constitución contuviera normas que incurren en un detallismo excesivo. Se permitiría que el Congreso adoptara normas con un procedimiento dificultado que al mismo tiempo que aliviara el crecimiento excesivo de la Constitución, ofrecerían una nueva forma para la celebración de acuerdos entre las fuerzas representativas y protegerían a las minorías políticas en el Congreso.
- La duración de los consensos quedaría asegurada, pues la mayoría requerida es incluso superior a la exigida en el Congreso para las reformas constitucionales.
- Ampliaría las competencias de la Suprema Corte de Justicia, introduciendo el control previo de constitucionalidad.
- Reduciría la necesidad de las reformas y adiciones a la Constitución, lo que produciría mayor estabilidad del texto constitucional y de su jurisprudencia, y con ello contribuiría a la seguridad jurídica de los gobernados y al fortalecimiento de la cultura jurídica.
- Facilitaría que las reformas a la Constitución se redactaran conforme a otra técnica, propiciando la adopción de normas más breves y de contenido más general.

Como es bien sabido, el texto de la Constitución ha sido objeto de numerosas reformas. A pesar de que en la mayoría de los casos es posible acreditar su necesidad y utilidad, la técnica seguida para su adopción ha propendido a hacerse cada vez más reglamentaria. En la actualidad nuestra norma suprema figura ya entre las más extensas del mundo, y es previsible que siga siendo objeto de adiciones y reformas en los próximos años. De seguirse el ritmo de los últimos lustros, llegaremos a tener una Constitución de difícil acceso para quienes no sean profesionales del derecho, e incluso para ellos mismos.

La Constitución es la norma suprema del Estado, pero esto no implica que deba contener toda la legislación. Por el contrario, como eje del sistema normativo nacional, la Constitución puede y debe ser breve, por varias razones. Por una parte, dada su jerarquía y trascendencia, es deseable que la ciudadanía en general la conozca. Esto se hace cada vez más difícil por su extensión creciente y sus cambios frecuentes. En segundo lugar, conviene que el legislador ordinario pueda hacer las adecuaciones institucionales que los tiempos exijan, siempre dentro de lo que la Constitución disponga y sin tener que someterla a ajustes incesantes que la han convertido en la más flexible de las normas vigentes en el país. En tercer término, se cuenta con un tribunal constitucional que controla el estricto cumplimiento de la norma fundamental, por lo que existe la garantía plena de que el Congreso nunca se exceda en el ejercicio de sus facultades.

A la luz de los argumentos y de las experiencias ya referidas con anterioridad, se considera conveniente adoptar la figura de las leyes de desarrollo constitucional. Estas leyes presentan dos importantes diferencias con relación a las restantes que dicta el Congreso. Por una parte se requiere una mayoría calificada para su aprobación, de dos tercios de los individuos presentes en cada Cámara. De esta manera se incorpora un principio de rigidez que les da estabilidad a esas normas. Así, los consensos alcanzados para construir las se mantendrán en el tiempo, aunque esto no impedirá que sucesivos acuerdos se traduzcan en la reforma o derogación de esas leyes desarrollo constitucional, pero siempre por la misma mayoría requerida para su aprobación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Texto reordenado y consolidado. Estudio Académico

Un segundo elemento del tipo de leyes propuestas es que quedan sujetas a la valoración que acerca de su constitucionalidad haga la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se considera que el veto presidencial no es aplicable en este caso porque para superarlo, la Constitución prevé una mayoría en ambas cámaras que es equivalente al que se propone para su aprobación.

En síntesis, la Ley de Desarrollo Constitucional se distingue de las leyes ordinarias porque (1) para su aprobación se requiere la mayoría calificada en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, y (2) por la forma de atender dichas observaciones mediante un control previo de constitucionalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Finalmente, la Ley que se propone reflejaría y desarrollaría con mayor detalle las normas de carácter general contenidas por la Constitución.