

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 sentencias y en los 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 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.