

# **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE MODIFICAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE LEYES DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL.**

**Agustín Francisco de Asís Basave Benítez, Diputado Integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta H. Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan un inciso k) al artículo 72 y un inciso X, a la Fracción XXIX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente**

## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

### **INTRODUCCIÓN**

Nuestro sistema constitucional tiene fortalezas y debilidades. Puesto que requiere de una permanente actualización para mantener su vigencia, ha sido objeto de múltiples reformas y ha padecido las consecuencias de una creciente carga reglamentaria que lo ha debilitado. Es imperativo corregir este problema mediante un ajuste estructural que le permita ser el instrumento de directriz social que por naturaleza le corresponde. Este es el objeto de la presente iniciativa:

establecer las leyes de desarrollo constitucional para fortalecer a nuestra Constitución.

Presento esta propuesta de cara al próximo centenario de nuestra actual Carta Magna. Refrendo aquí mi convicción de que México necesita una nueva Constitución, y considero que el establecimiento de las leyes de desarrollo constitucional constituye el primer paso en esa dirección. Se suele aducir en contra de la propuesta de una nueva Carta Magna la complejidad de la empresa, y por ello descargar el texto constitucional de su fardo reglamentario facilitaría la tarea. Por lo demás, si varios países que como el nuestro pasaron por una transición democrática y otros más pudieron llevar a cabo un proceso constituyente en años recientes, no hay razón para que en México no pueda hacerse. Lo hicieron los españoles (1978) y los sudafricanos (1996), y en América Latina los chilenos (1980), los brasileños (1988), los colombianos (1991), los paraguayos (1992), los peruanos (1993), los ecuatorianos (1998 y 2008), los venezolanos (1999) y los bolivianos (2009). ¿Por qué no podríamos hacerlo los mexicanos?

## **ANTECEDENTES**

El Estado moderno hunde sus raíces en el constitucionalismo. Como es reconocido en la literatura jurídica moderna, el Estado de Derecho moderno es, ante todo, un Estado constitucional. Así, el sistema constitucional adquiere el carácter de piedra angular del desarrollo y de la estabilidad de la estructura estatal. Sin embargo, es claro también que el constitucionalismo ha atravesado por diferentes etapas o ciclos históricos que muestran una evolución y la necesidad de que los sistemas constitucionales se actualicen para responder a las diferentes exigencias de la vida social.

El curso que ha seguido el constitucionalismo, desde sus etapas de mayor rigidez formal hasta la flexibilización de sus estructuras para permitir mayor capacidad de incidencia en la vida social, puso a prueba la capacidad que tiene el sistema para acomodarse a las nuevas estructuras y demandas sociales. Las nuevas tendencias del constitucionalismo moderno han dejado claro el carácter cultural del texto constitucional y, por lo tanto, la necesidad de vincularlo con la vida social.

Sin menoscabo de su naturaleza jurídico-política, la Constitución tiene una indudable impronta en la vida social. El reconocimiento de este aspecto fundamental del texto constitucional, obliga a buscar mejores formas para acercar el texto constitucional a la realidad social. En este sentido, si bien se imponen importantes tareas de difusión y de educación cívica, también son esenciales las labores de mejoramiento de la técnica constitucional.

El problema viene de lejos. Además de los vicios de origen de nuestra Constitución -la lejanía entre norma y realidad derivada de lo que yo llamo el esteticismo legislativo, la no exigibilidad de derechos sociales, su naturaleza excesivamente programática-, padeció a lo largo del siglo pasado las consecuencias de una muy larga lista de enmiendas que la volvieron demasiado extensa y alambicada. Y por si fuera poco, en los últimos años surgió una tendencia a incluir las disposiciones más detalladas de las reformas en el mismo texto constitucional y no en las leyes reglamentarias, como producto del deseo de los partidos políticos de dar permanencia a sus “conquistas” legislativas. La lógica era obvia. Puesto que enmendar la Constitución presupone contar con mayoría calificada en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y con la aprobación por parte de la mayoría absoluta de las Legislaturas estatales, su articulado resulta un refugio más seguro.

Una Constitución tan larga y tan coyuntural es intrínsecamente inestable e inevitablemente incoherente. La norma suprema de un país no debe ser un resguardo amurallado de detalles reglamentarios, sino una plaza breve y funcional, abierta a todos, donde el menos educado de los ciudadanos pueda deambular sin perderse. Y debería ser ante todo referente del comportamiento social, fuente de incentivos que haga innecesarias las reglas no escritas y que encarezca la corrupción, inductor eficaz de libertad y justicia.

El surgimiento de los tribunales constitucionales, como un fenómeno del constitucionalismo moderno que busca que el texto constitucional sea el verdadero eje del sistema jurídico, ha permitido dar mayor relevancia a los contenidos constitucionales, particularmente a la interpretación de valores y principios. Ante este panorama surge una serie de obstáculos que dificultan este proceso de socialización de la Constitución, dentro de los cuales puede mencionarse el riesgo de que los textos constitucionales tengan pocas referencias en los procesos judiciales o que exista un excesivo número de reformas que no permitan suficiente estabilidad.

Dentro de estos vicios hay otro que se ha presentado particularmente en los sistemas constitucionales latinoamericanos y consiste en incluir reglamentaciones propias de una ley secundaria en el texto constitucional. Este fenómeno no es gratuito sino que obedece a una tendencia natural a utilizar la Constitución como un medio de acuerdo o transacción política entre los principales actores sociales, los cuales buscan en la rigidez del texto constitucional la protección de sus intereses.

Este fenómeno negativo para el sistema constitucional se enraiza también en las tradiciones jurídicas de cada lugar, por ejemplo, en el

caso del desarrollo de la Constitución mexicana de 1917, desde su origen optó por regular de manera exhaustiva algunos de los acuerdos políticos de mayor trascendencia al inicio del siglo XX, como fue el régimen legal de la tenencia de la tierra o el de los derechos de las clases trabajadoras. Tales artículos contrastaban con el resto y con los antecedentes de la Constitución de 1857 donde los artículos constitucionales eran bastante concisos. Posteriormente esta tendencia se utilizó para la regulación de la propiedad sobre las aguas y sobre los recursos del subsuelo y más adelante para el sistema electoral.

Actualmente nuestra Constitución está catalogada como una de las Constituciones más reglamentarias y extensas del mundo. (citar el estudio de la UNAM...). Las consecuencias de este detallismo constitucional son negativas para el objetivo de buscar la internalización de la Constitución en el ámbito social. La sola extensión de los artículos constitucionales dificulta su entendimiento y apropiación. De la misma manera, la excesiva carga de contenido o la inclusión de aspectos muy coyunturales en los artículos constitucionales obliga a su constante revisión y reforma. El reconocido *reformismo* constitucional mexicano tiene como una de sus causas el *detallismo* que estamos mencionando.

Este dinamismo constitucional trae aparejado igualmente, como una de sus más funestas consecuencias, el desconocimiento social del texto. La Constitución refuerza su carácter político e incluso jurídico, a través de las constantes reformas, pero debilita sensiblemente su índole social.

Esta situación, que como decimos no es privativa del sistema constitucional mexicano, ha motivado a que en algunos sistemas constitucionales se hayan adoptado, como una de las soluciones para

atender este sistema, la creación de un rango intermedio de legislación, que se ubica entre la Constitución y las leyes ordinarias. Estas leyes se les suele denominar de distintas maneras: leyes orgánicas constitucionales, leyes estatutarias, leyes de desarrollo constitucional, etc., pero tienen como objetivo el descargar parte del contenido constitucional más reglamentario en leyes que gozan de mayor estabilidad, por tener un proceso de reforma más rígido que el de la legislación ordinaria.

Este sistema sin embargo requiere de una permanente revisión para mantener su vigencia y plena actualización. La presente iniciativa recoge algunas preocupaciones sobre las debilidades que nuestro sistema constitucional ha ido generando y que requieren de algunos ajustes que le permitan seguir siendo el instrumento de directriz social que le corresponde por naturaleza. El establecimiento de las *leyes de desarrollo constitucional*, que es el objeto de la presente iniciativa, busca el fortalecimiento de nuestro sistema constitucional.

Se presenta la siguiente iniciativa en los albores del centenario de la Constitución de 1917, tomando en cuenta precisamente, las ideas y propuestas que naturalmente han surgido en torno a esta fecha tan significativa para nuestra nación.

## **ANTECEDENTES**

El Estado moderno ha hundido sus raíces en el constitucionalismo hasta llegar al punto en donde se identifica al Estado con el sistema constitucional. Como es reconocido en toda la literatura jurídica moderna, el Estado de Derecho moderno es, ante todo, un Estado constitucional.

De esta forma, el sistema constitucional adquiere un carácter de piedra angular dentro del desarrollo y estabilidad de la estructura estatal. Sin embargo, es claro también que el constitucionalismo ha atravesado por diferentes etapas o ciclos históricos que muestran una evolución y la necesidad de que los sistemas constitucionales se actualicen para responder a las diferentes exigencias de la vida social.

El curso que ha seguido el constitucionalismo, desde sus etapas de mayor formalismo rígido, hacia las actuales donde estas estructuras se han flexibilizado para permitir mayor capacidad de incidencia en la vida social, nos hace percibir la necesidad de revisar la capacidad que tiene el sistema para acomodarse a las nuevas estructuras y demandas sociales.

Conforme a las nuevas tendencias del constitucionalismo moderno, ha ido quedando cada vez más claro el carácter cultural que tiene el texto constitucional y, por lo tanto, la necesidad de vincularlo con la vida social.

Sin menoscabo de su naturaleza jurídico-política, la Constitución tiene una indudable impronta en la vida social. El reconocimiento de este aspecto fundamental del texto constitucional, obliga a buscar mejores formas para *acercar* el texto constitucional a la sociedad. En este sentido, se imponen importantes tareas de difusión y de educación cívica, sin embargo también son esenciales las labores de mejoramiento de la técnica constitucional.

Hoy es perentorio hacer de la Constitución un texto entendible, de lectura y comprensión accesible para la mayor parte de la población, de otra forma no es posible pensar en que las personas puedan sentirse identificadas con un texto constitucional. Conforme a esta

tendencia se desarrolla una técnica constitucional que privilegia las constituciones breves y no las muy largas; que recomienda usar un lenguaje común y no uno excesivamente técnico.

En este sentido, autores, tanto nacionales como extranjeros, enfatizan bajo esta tendencia de pensamiento, el impacto real, social que debe representar un texto constitucional.

El surgimiento de los tribunales constitucionales, como un fenómeno del constitucionalismo moderno, en los mediados del siglo XX, que busca que el texto constitucional sea el verdadero eje del sistema jurídico, ha permitido dar mayor relevancia a los contenidos constitucionales, particularmente a la interpretación de valores y principios constitucionales.

Ante este panorama surgen una serie de posibles obstáculos que dificultan este proceso de socialización de la Constitución, dentro de ellos puede mencionarse el riesgo de que los textos constitucionales tengan pocas referencias en los procesos judiciales o el que exista un excesivo número de reformas que no permitan la suficiente estabilidad.

Dentro de estos obstáculos está uno que se ha presentado particularmente en los sistemas constitucionales latinoamericanos y es el que podríamos llamar el del *detallismo constitucional*, que consiste en incluir reglamentaciones propias de una ley en el texto constitucional. Este fenómeno, que no es privativo de un sistema, no es gratuito sino que obedece a una tendencia natural a utilizar la Constitución como un medio de acuerdo o transacción política entre los principales actores sociales, los cuales buscan en la rigidez del texto constitucional la protección de sus intereses.

Este fenómeno negativo para el sistema constitucional se enraíza también en las tradiciones jurídicas de cada lugar, por ejemplo, en el caso del desarrollo de la Constitución mexicana de 1917, desde su origen optó por regular de manera exhaustiva algunos de los acuerdos políticos de mayor trascendencia al inicio del siglo XX, como fue el régimen legal de la tenencia de la tierra o el de los derechos de las clases trabajadoras. Tales artículos contrastaban con el resto y con los antecedentes de la Constitución de 1857 donde los artículos constitucionales eran bastante concisos.

Posteriormente esta tendencia se utilizó para la regulación de la propiedad sobre las aguas y sobre los recursos del subsuelo y más adelante para el sistema electoral.

Actualmente nuestra Constitución está catalogada como una de las Constituciones más reglamentarias del mundo. Al respecto se puede consultar el estudio promovido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Cámara de Diputados (2015).<sup>1</sup>

Las consecuencias de este detallismo constitucional son negativas para el objetivo de buscar la internalización de la Constitución en el ámbito social. La sola extensión de los artículos constitucionales dificulta su entendimiento y apropiación.

De la misma manera, la excesiva carga de contenido o la inclusión de aspectos muy coyunturales en los artículos constitucionales obliga a su constante revisión y reforma. El *reformismo* constitucional mexicano

---

<sup>1</sup> Cfr. <http://www2.juridicas.unam.mx/constitucion.../ley-desarrollo-constitucional>

tiene como una de sus causas el *detallismo* que estamos mencionando.

Este dinamismo constitucional trae aparejado igualmente, como una de sus más funestas consecuencias, el desconocimiento social del texto. La Constitución refuerza su carácter político e incluso jurídico, a través de las constantes reformas, pero debilita sensiblemente su índole social.

Esta situación, que como decimos no es privativa del sistema constitucional mexicano, pero que provoca un debilitamiento serio en el sistema constitucional, ha motivado a que en algunos sistemas se hayan adoptado, como una de las soluciones para atender este problema, la creación de un rango intermedio de legislación, que se ubica entre la Constitución y las leyes ordinarias. Estas leyes se les suele denominar de distintas maneras: leyes orgánicas constitucionales, leyes estatutarias, leyes de desarrollo constitucional, etc., teniendo como objetivo el descargar parte del contenido constitucional más reglamentario en leyes que gozan de mayor estabilidad, por tener un proceso de reforma más rígido que el de la legislación ordinaria.

Estas leyes se han incorporado a partir del siglo XIX, en países como Francia, Italia, España, Colombia, Chile, Ecuador, etc.

Si se analiza este fenómeno desde una perspectiva más general, se puede observar que la pluralidad de tipos o rangos legislativos obedece a una tendencia para flexibilizar tanto los procedimientos como la estructura de las fuentes del orden normativo, con el fin de poder adaptarlo a las diversas circunstancias que presenta la vida social. Un solo concepto de ley no resulta ya suficiente para lograr un

sistema jurídico que brinde, a la vez, estabilidad y dinamismo, que regule la generalidad pero que, a la vez, se adapte a las circunstancias particulares.

México no ha dado aún el paso de adoptar este tipo de instituciones jurídicas, como es el caso de estas leyes de desarrollo constitucional, a pesar de que se trata de una tendencia de carácter global. Sin embargo en la historia constitucional mexicana encontramos antecedentes incluso anteriores a las primeras leyes de esta naturaleza. Estos antecedentes se encuentran en el Acta de Reformas de 1847 en la que, uno de los más relevantes juristas de nuestra historia, Mariano Otero, propuso la existencia de las leyes constitucionales.<sup>2</sup>

El carácter efímero del Acta de Reformas no permitió apreciar el desarrollo de esta propuesta constitucional, pero es importante destacar que podemos encontrar antecedentes en nuestra historia constitucional mexicana que consideraron acorde con nuestro sistema este tipo de propuestas.

Más adelante han surgido autores que han propuesto específicamente la incorporación de este tipo de leyes en nuestro sistema. El más destacado es la del Maestro Héctor Fix Zamudio, quien en un artículo publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en

---

<sup>2</sup> Cfr. EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS de 1847: Art. 27. Las leyes de que hablan los artículos cuatro, cinco y diez y ocho 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 su origen.

Art. 25. Los tribunales de la Federación ampararán a cualquiera habitante de la república en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los poderes legislativo y ejecutivo, ya de la Federación, ya de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o del acto que lo motivare.

1999, propuso la existencia de las *leyes orgánicas constitucionales* para ordenar nuestro sistema constitucional.

En el mismo sentido, recientemente el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en colaboración con esta Honorable Cámara, presentó un estudio denominado “*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto, reordenado y consolidado*” En él se incluye igualmente la propuesta de adoptar este tipo de leyes, aunque utiliza el término de *leyes de desarrollo constitucional*.

Finalmente se puede citar el estudio de Ricardo Sepúlveda Iguíniz, quien en su libro sobre las leyes orgánicas constitucionales, hace una propuesta para incorporar las *leyes de desarrollo constitucional* reformando el artículo 72 constitucional.

Este repaso, tanto histórico como académico, nos hace advertir que existe ya una creciente convicción de la necesidad de atender las problemáticas planteadas para fortalecer nuestro sistema constitucional.

Entrando en los albores del centenario de la Constitución, es importante que el Congreso General de nuestra República, tome la responsabilidad, con la perspectiva que da la revisión de nuestro sistema constitucional, de sentar las bases para poder dar firmeza, y rumbo al futuro de nuestro Estado constitucional.

Es claro que nuestro país atraviesa por grandes desafíos en la solidez de su Estado de Derecho, y es fundamental que para promover una verdadera cultura de legalidad, renovemos nuestro sistema para acercarlo a las necesidades concretas de la sociedad. Esta iniciativa

contiene una propuesta que fortalece nuestro Estado de Derecho, a través de darle mayor consistencia, orden y sentido a nuestro texto constitucional.

Respecto al funcionamiento de las leyes intermedias, se puede mencionar, para dar mayores antecedentes a la propuesta que se contiene en esta iniciativa, que las mismas se definen por dos elementos fundamentales: las materias a que se refiere y, en segundo término, su proceso formal de reforma.

En cuanto a las materias –elemento material- las leyes intermedias, suelen referirse a materias específicas y no a todo el contenido constitucional. La razón de ello es que, por tratarse de materias de particular trascendencia, deben tener a su vez, una protección especial.

Para definir estas materias, la mayor parte de los sistemas constitucionales, reservan esta decisión al constituyente, de forma que el legislador ordinario no puede ampliarlas, sino solo expedir las leyes en específico.

Hay sin embargo dos posibles sistemas, uno que se llama nominativo y es el que define específicamente la leyes, una por una, que tendrán este carácter y otro, que es *no nominativo*, en el que la Constitución señala las materias de manera abierta, de forma que cualquier ley que se expida en esas materias tendrá ese carácter.

Las ventajas de una y otra son que, en el caso de las *nominativas*, genera mayor certidumbre sobre cuáles leyes deben seguir un procedimiento especial y al final, en estos sistemas el número de leyes

resulta menos numeroso. En el caso de los sistemas más abiertos, es decir de las leyes no nominativas, se favorece a que el sistema pueda irse adaptando a las necesidades que se vayan presentando, ya que de otra forma se requiere de una reforma constitucional para incluir cualquier otro tema en el rango de las leyes intermedias.

En cuanto al elemento formal, este es fundamental para que se logre la estabilidad y consiste en la incorporación de elementos que den mayor rigidez al procedimiento de aprobación.

La experiencia comparada muestra diversas alternativas, por ejemplo el que se aumente la mayoría exigida para su aprobación o bien, la intervención en un sistema de control previo de constitucionalidad del órgano judicial.

La conjunción de ambos elementos da como resultado un nivel de leyes intermedias que tienen una particular estabilidad y conforme al cual, algunas materias adquieren una especial importancia.

La ventaja en la existencia de estas normas, respecto al texto constitucional, es que permite que sea en estas normas en las que se incluyan los aspectos reglamentarios y que, en cambio, el texto constitucional se reserve para establecer los principios y criterios generales.

## **LA PROPUESTA**

Conforme a los antecedentes expuestos, se presenta esta iniciativa de reforma constitucional para la incorporación de las leyes de desarrollo constitucional en nuestro sistema, en esta parte se explica los términos de la propuesta:

- a) Nombre que se propone.
- b) Materias a las que se aplicaría.
- c) Procedimiento para su aprobación.
- d) Artículos transitorios.

En cuanto al nombre se propone seguir el que se ha utilizado en algunos países y que también se propone en la doctrina jurídica mexicana, que es el de *leyes de desarrollo constitucional*. Esto bajo la consideración de que este nombre no se presta a equívocos, como sería el caso de que se utilizara el de *leyes orgánicas* o *el de leyes constitucionales*, además de que el nombre mismo describe adecuadamente la misión que desempeñarían estas normas.

En cuanto a las materias la iniciativa propone adoptar el sistema nominativo, a fin de evitar que, tratándose de una institución nueva en nuestro sistema constitucional, se dé pie a una proliferación de este tipo de leyes, con el riesgo de generar un clima de confusión y de inseguridad jurídica.

Hay que tomar en cuenta que uno de los problemas más identificados que se generan al adoptar este tipo de leyes, es el de las llamadas materias conexas, que consiste en que al dejarse muy abiertas las materias para este tipo de legislación, en una misma ley pueden existir normas propias de una ley ordinaria y, a la vez, de una ley intermedia. Para evitar esto se propone adoptar el sistema nominativo.

En cuanto a las materias específicas se propone que sean las siguientes:

- a) El goce y ejercicio de los derechos humanos y las vías para su protección;
- b) Las leyes orgánicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;
- c) La operación y funcionamiento de los organismos con autonomía constitucional;
- d) La distribución de competencias en el sistema federal;
- e) El régimen de los municipios;
- f) El régimen del Distrito Federal;
- g) Los medios de control constitucional;
- h) El sistema electoral;
- i) El sistema nacional anticorrupción;
- j) El sistema nacional de seguridad pública;
- k) El régimen de propiedad de las tierras y aguas;
- l) El régimen laboral y la seguridad social;

La propuesta de materias obedece a tres criterios fundamentales: en primer término se incluyen las que son propiamente leyes *orgánicas* que son las de los poderes primarios constitucionales; b) en segundo término se incluyen las materias constitucionales que contienen una regulación muy detallista o reglamentaria en el texto constitucional y que, en nuestra opinión, debería hacerse más concisa; y c) en tercer lugar aquellas materias que requieren del establecimiento de criterios generales que establezcan criterios uniformes y por lo mismo fortalezcan a algunas instituciones.

Bajo el primer criterio estarían las materias señaladas en el inciso b),

Bajo el segundo criterio se incluyen las señaladas en los incisos h), i), j), k), l)

Bajo el tercer criterio se proponen las materias señaladas en los incisos a), c) d), e), f), g)

Hay que precisar que la propuesta implica una *ley de desarrollo constitucional* por cada materia y no, en cambio, varias leyes para cada materia, precisamente para conseguir lo que se señalaba líneas atrás de evitar la proliferación del número de leyes.

Al respecto cabe hacer la aclaración de que tampoco se está optando por la propuesta que se incluye en el estudio del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de esta Cámara de Diputados, que consiste en que exista una sola ley de desarrollo constitucional, en la que se regulen todas las materias posibles.

La razón por la que se descarta esta solución es doble, por un lado porque nos parece que una sola ley difícilmente podría regular adecuadamente las diversas materias constitucionales y, aunque con ella se logre el propósito de desahogar la Constitución del *fardo reglamentario*, precisamente por contener materias son de índole constitucional, generaría una seria confusión sobre la naturaleza del instrumento legal, generándose una especie de Constitución bis (sic) o segunda Constitución.

En cuanto al procedimiento para su aprobación se propone que las *leyes de desarrollo constitucional* sean aprobadas por las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara. Con esto se logra establecer una rigidez intermedia, que no es la requerida para cualquier norma constitucional, pero que otorga mayor estabilidad a las disposiciones de estas leyes que a las de las leyes ordinarias.

También se añade la propuesta de establecer un medio de control previo de constitucionalidad a través del pleno de la Suprema Corte de Justicia. El sentido de esta propuesta es, como se hace en otros sistemas, reforzar el cuidado de la técnica constitucional en un mecanismo que por novedoso puede dar lugar a incertidumbres fundadas.

Para evitar que esta intervención de la Suprema Corte de Justicia produjera la cancelación de un posterior medio de control constitucional, se le da solo carácter de opinión y se establece que el mismo se hará dentro del proceso legislativo, antes de la aprobación definitiva.

Consideramos que con estos datos formales se configuraría esta institución adecuándola a las circunstancias y retos que enfrenta actualmente nuestro sistema constitucional.

Finalmente, respecto al proceso a seguir para su implementación y, tomando en cuenta que uno de los objetivos sería precisamente el de lograr, simultáneamente a la creación de estas leyes, el descargo de parte de los articulados constitucionales, lo que supondría una reforma constitucional, se propone una serie de pasos para conseguirlo.

Esto parte de la convicción de que la finalidad no sería simplemente generar un nuevo número de leyes con especial rigidez, que se venga a añadir a lo que ya existe, sino el de trasladar el exceso de reglamentación, en una tarea de ordenación y aligeramiento del texto constitucional.

Se trata de un proceso que implicará ciertamente coordinación y el seguimiento armónico de todos los pasos para conseguirlo. La propuesta considera un plazo de dos años para su implementación, y con el objeto de facilitar aún más este proceso, se incluyen dos disposiciones que establecen un orden lógico, por materias comunes, para su elaboración. Adicionalmente se le da el carácter de cámara de origen a la cámara de senadores, para definir con precisión la responsabilidad de presentar la propuesta.

Tomando en cuenta los razonamientos anteriores, se presenta la siguiente propuesta de

**DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE LEYES DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL**

**Artículo 72....**

**(A - I.....)**

**K.**Para la aprobación de las leyes de desarrollo constitucional se requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara.

Antes de su aprobación por la Cámara revisora, el proyecto de ley será enviado a la Suprema Corte de Justicia para que emita una opinión sobre su constitucionalidad. La Suprema Corte deberá emitir su opinión en el plazo de noventa días, si no lo hiciera en ese plazo, se procederá a su aprobación por la Cámara respectiva.

**Artículo 73. El Congreso tiene facultad:**

**(I – XXIX) no se modifica**

XXIX – X            Para expedir leyes de desarrollo constitucional que regulen, a través de bases generales, las siguientes materias establecidas en esta Constitución:

- a) El goce y ejercicio de los derechos humanos y las vías para su protección;
- b) Las leyes orgánicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;
- c) La operación y funcionamiento de los organismos con autonomía constitucional;
- d) La distribución de competencias en el sistema federal;
- e) El régimen de los municipios;
- f) El régimen del Distrito Federal;
- g) Los medios de control constitucional;
- h) El sistema electoral;
- i) El sistema nacional anticorrupción;
- j) El sistema nacional de seguridad pública;
- k) El régimen de propiedad de las tierras y aguas;
- l) El régimen laboral y la seguridad social;

## TRANSITORIOS

**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo previsto en los transitorios siguientes.

**Segundo.** El Congreso de la Unión, deberá expedir las leyes de desarrollo constitucional establecidas en los incisos a) – l) del artículo 73 XXIX – X. Hasta entonces no se aprueben y publiquen dichas disposiciones seguirán vigentes las leyes respectivas en cada materia.

**Tercero.** Al momento de que elaboren los proyectos de decreto de las leyes de desarrollo constitucional, el Congreso de la Unión deberá

incluir la propuesta de modificación a los artículos constitucionales respectivos, a fin de que los artículos constitucionales contengan los principios y criterios generales y en las leyes de desarrollo constitucional la regulación específica.

**Cuarto.** Para el desahogo de este proceso el Congreso deberá hacerlo en el plazo de 24 meses. Para ello se seguirá el siguiente orden de elaboración, aprobación y expedición de las leyes de desarrollo constitucional

En los primeros seis meses expedirá las leyes de desarrollo constitucional siguientes:

- a) Sobre el goce y ejercicio de los derechos humanos y las vías para su protección;
- b) Las leyes orgánicas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial;
- c) Sobre la operación y funcionamiento de los organismos con autonomía constitucional;

En los siguientes seis meses:

- d) Sobre la distribución de competencias en el sistema federal;
- e) Sobre el régimen de los municipios;
- f) Sobre el régimen del Distrito Federal;

En los siguientes seis meses:

- g) Sobre los medios de control constitucional;
- h) Sobre el sistema electoral;
- i) Sobre el sistema nacional anticorrupción;
- j) Sobre el sistema nacional de seguridad pública;

En los últimos seis meses:

- k) Sobre el régimen de propiedad de las tierras y aguas;
- l) Sobre el régimen laboral y la seguridad social;

**Quinto:** Para la expedición, por primera vez, de las leyes de desarrollo constitucional, será cámara de origen la Cámara de Senadores.