CULTURA POLÍTICA PARA NIÑOS
¿Cómo se hacen las leyes?

CULTURA POLÍTICA PARA NIÑOS

¿Cómo se hacen las leyes?

# CULTURA POLÍTICA PARA NIÑOS

## ¿Cómo se hacen las leyes?

SENADO DE LA REPÚBLICA LVIII LEGISLATURA

Edición:

MARCA DE AGUA EDICIONES

Planillanio

Sofía Zerzuche
Tania Carreño

Texto:
Andrés García Barrios
Tania Carreño

Diseño:
Patrick Burgeff

Ilustración:
Fabricio Vanden Broeck

© O.R. Senado de la República (obra completa)
© Fabricio Vanden Broeck (ilustraciones)

ISBN: 968-6512-98-5

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio -incluidas las electrónicas- sin autorización expresa por escrito de los titulares de los derechos.

*MESA DIRECTIVA*

Sen. *Diego Fernández de Cevallos Ramos*
**Presidente**

Sen. *César Jáuregui Robles*
**Vicepresidente**

Sen. *Carlos Chaurand Arzate*
**Vicepresidente**

Sen. *Raymundo Cárdenas Hernández*
**Vicepresidente**

Sen. *Yolanda Eugenia González Hernández*
Sen. *Rafael Melgoza Radillo*
Sen. *Lucero Saldaña Pérez*
Sen. *Sara Castellanos Cortés*
**Secretarios**

*JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA*

Sen. *Enrique Jackson Ramírez*
**Presidente**

Sen. *Diego Fernández de Cevallos Ramos*
***Coordinador del Grupo Parlamentario del PAN***

Sen. *Jesús Ortega Martínez*
***Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD***

Sen. *Gloria Lavara Mejía*
***Coordinadora del Grupo Parlamentario del PVEM***

Sen. *Humberto Roque Villanueva*
***Grupo Parlamentario del PRI***

Sen. *Genaro Borrego Estrada*
***Grupo Parlamentario del PRI***

Sen. *Jorge Zermeño Infante*
***Grupo Parlamentario del PAN***

ÍNDICE


| | | |
|---|---|---|
| | Los hombres y las leyes | 9 |
| I. | El camino hacia las leyes | 15 |
| II. | La organización política de México | 37 |
| III. | Sobre los lugares y las personas que hacen las leyes | 55 |
| IV. | Así se hacen las leyes | 81 |
| | ¿Para qué sirven las leyes? | 104 |

# PRESENTACIÓN

*Este libro está dirigido a los niños y adolescentes de México. Pretende mostrar de una manera amena y atractiva el camino que siguen los legisladores para dar forma a las leyes que dan vida institucional a nuestro país.*

*Desde que obtuvo su Independencia, México ha ido cambiando a través del tiempo en todos los aspectos. Las formas como vivimos y nos divertimos los mexicanos no son las mismas que prevalecían en el siglo XIX; nuestros hijos ya no practican los mismos juegos, y tampoco nos comportamos, trabajamos o nos organizamos de la misma manera. Algunas cosas permanecen, pero la mayoría ha cambiado.*

*En los últimos años el país se ha modificado mucho en lo que se refiere a las actividades políticas: paulatinamente mejoramos nuestra forma de relacionarnos y aprendemos a ser más tolerantes con los que, respetando las normas sociales, piensan y actúan de una manera diferente. También, cada vez más gente participa en los asuntos de carácter político; más gente desea ser escuchada con el objeto de aportar nuevas ideas para que todos vivamos mejor.*

*Pero este deseo de participación incluye un compromiso: la responsabilidad de actuar con la mayor información posible.*

*Por ello, los integrantes de la Cámara de Senadores han considerado que es importante aportar más elementos para que los niños y adolescentes de México amplíen y fortalezcan su cultura política en un aspecto muy importante: la elaboración de las leyes, pues sólo bajo el amparo de la ley podremos mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos y ganar en la consideración de los extranjeros hacia nosotros.*

*Los senadores deseamos que en este libro el lector encuentre respuesta a muchas de sus preguntas sobre el tema, y, sobre todo, entusiasmo para hacer de México un país cada vez más fuerte y más justo en el que cada día se viva mejor.*

*Cámara de Senadores, diciembre de 2001.*

## Uno, dos o más en una isla

Una persona sola en una isla desierta deberá mantener cierta disciplina para poder sobrevivir. Seguramente deberá obligarse a sí misma a realizar labores que le resulten molestas, pero de otra manera difícilmente logrará la subsistencia.

Si en vez de una persona son dos, la situación se volverá un poco más agradable. Juntos podrán acompañarse, platicar, defenderse mejor y efectuar labores más complicadas y vivir más cómodamente. Sin embargo, tendrán que hacer algo que la persona solitaria no estará obligada a hacer: organizarse para convivir. Por ejemplo, dividirse labores no siempre será fácil, pues hay cosas que nos gusta hacer más que otras.

Si se trata de un hombre y una mujer tal vez llegarán a formar una familia. Las cosas se complicarán.

Aumentarán las necesidades y los peligros pero también la vida será más placentera y alegre. Y tanto las desventajas como las ventajas obligarán a todos a cumplir ciertas obligaciones, es decir, ciertas normas.

¿Qué pasará si la familia crece y se convierte en una sociedad de millones de habitantes?

## De la mejor manera posible

Para convivir en sociedad los seres humanos nos organizamos lo mejor que podemos. Con el ingenio de algunos, la experiencia de otros, la sabiduría de otros más intentamos descubrir la mejor manera de convivir. Pero nadie puede decirnos cuál es la forma perfecta.

Ocurre también que una vez que descubrimos una norma que nos conviene tenemos que modificarla porque algo pasa a nuestro alrededor: por ejemplo, si llegan nuevos miembros a la sociedad quizás surjan necesidades desconocidas.

Por esos dos motivos (las limitaciones humanas y los cambios que ocurren alrededor) las normas de la sociedad se transforman continuamente.

## Vivir bajo las leyes

Las normas de la sociedad son de muchos tipos. Pongamos como ejemplo algunas diferentes normas acerca del simple acto de hablar:

"Todos tenemos derecho a hablar, pero no a platicar durante hora y media cosas de poco interés para los otros." "Todos tenemos derecho a hablar, pero no a decir mentiras." "Todos tenemos derecho a hablar, pero no a contar un secreto que hemos prometido guardar."

Si alguien no cumple las normas merece una reprimenda: por hablar demasiado la gente se puede alejar de nosotros; por mentir podemos perder la confianza de los demás; por revelar un secreto podemos ser acusados de traición.

Cierto tipo de normas son tan importantes para todos que quien no las cumple merece un castigo, como pagar mucho dinero o ir a la cárcel. Este tipo de reglas obligatorias se llaman leyes.

En el caso de nuestro derecho a hablar quizás nadie nos prohiba hablar mucho o revelar secretos, pero sí hay una ley que dice que los mexicanos somos libres de expresar nuestras ideas abiertamente y que nadie puede impedírnoslo. Las leyes indican formas de comportamiento que todos debemos respetar, sin excepción.

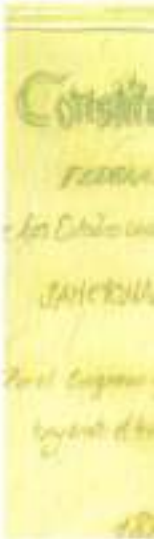
Hoy, los mexicanos vivimos y nos organizamos de acuerdo con una serie de normas jurídicas o leyes que nos obligan a actuar de cierta manera. Este orden jurídico (es decir, el conjunto de las leyes que los hombres elaboran para organizar un país) nos dice cómo debemos comportarnos, cómo vivir juntos en nuestro territorio y encontrar soluciones a nuestros problemas, cuáles son nuestros derechos y, también, la manera como debe funcionar nuestro gobierno. Todo esto está incluido en nuestra Constitución.

La Constitución Política Mexicana que se escribió en 1917 es la ley más importante que tenemos hoy en día los mexicanos; es la Ley Suprema de la que

deben depender todas las demás leyes. Sin embargo, si echamos un vistazo a nuestra historia, veremos que el camino que ha tenido que recorrer nuestro país para encontrar la mejor manera de organizarse ha sido largo y difícil.

# I

# El camino hacia **las leyes**



## El nacimiento de México a la vida independiente

A lo largo de la historia de nuestro país se han ido definiendo nuestras leyes. Comencemos con el momento en que México surgió como nación, es decir, con la Guerra de Independencia.

Es muy común que las leyes surjan durante este tipo de guerras. En 1810 España era dueña de nuestro territorio. Obviamente, las leyes que regían a la sociedad beneficiaban sobre todo a los españoles. Pero ese año, el cura Miguel Hidalgo formó un ejército y se levantó en armas con el deseo de hacer de México un país con leyes propias que beneficiaran a los mexicanos.

En 1813, varios años antes de que los españoles fueran derrotados, el jefe principal de nuestras tropas, Don José María Morelos, reunió a un

grupo de gente a discutir qué leyes nos regirían cuando ganáramos la guerra. La principal conclusión fue ésta: por Ley, México sería un país independiente de España, gobernado por el pueblo, sin esclavos ni diferencias raciales; donde todos podríamos ser dueños de terrenos, casas o cualquier tipo de propiedad, y donde todos seríamos iguales ante la ley.

Morelos y su ejército fueron derrotados y sus leyes, por lo tanto, jamás llegaron a aplicarse tal como estaban escritas. Sin embargo, lo que ellas proponían inspiró más adelante a muchos hombres. Es decir, existen ciertas leyes que nunca entran en vigor pero, como creemos que son justas, su propósito sigue presente durante mucho tiempo.

España fue derrotada y los mexicanos decidieron poner en el gobierno a un emperador. Las cosas sucedieron así: en 1822 se reunieron en la Ciudad de México un centenar de diputados elegidos de manera indirecta (esto quiere decir que sólo eran representantes de las corporaciones y juntas de notables del país) y se iniciaron largas e inútiles discusiones entre los que defendían un proyecto republicano, los que querían un monarca español y los que

apoyaban a Agustín de Iturbide como emperador de México. Finalmente Iturbide logró que lo eligieran emperador.

El proyecto de gobierno de Iturbide incluyó la idea de crear un Senado que participara en la elaboración de las leyes. Sus características serían las de representar fundamentalmente a las clases más altas y a las provincias que integraban el territorio nacional. Se trataba de un Senado compuesto por nobles, arzobispos, poseedores de títulos, etcétera, es decir, se concebía al Senado como una especie de Cámara Alta, integrado por representantes de los grupos más privilegiados social y económicamente. Sin embargo, dicha idea de Senado no se llevó a cabo y, a pesar de que se aprobó que el Imperio fuera constitucional y hereditario, Iturbide decidió disolver el Congreso, debido a sus múltiples problemas con él.

Santa Anna se rebeló contra el Imperio exigiendo la inmediata reinstalación del Congreso e Iturbide tuvo que abdicar el 20 de marzo de 1823. Su Imperio había durado sólo diez meses.

El Congreso comenzó a funcionar de nuevo. Los diputados, que en aquel entonces sólo representaban a ciertos grupos de la sociedad, se reunieron para debatir sus diferentes puntos de vista y tras muchas discusiones, se concluyó que México no sería un Imperio. ¿Qué sería entonces? Era el momento de decidir y de crear una Ley, una Ley tan importante que todos estuvieran obli-

gados a respetarla. Entonces se creó lo que fue la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Esto sucedió en el año de 1824.

## La difícil organización de la nación

Los diputados reunidos en el Congreso Constituyente de 1824 tenían dos puntos de vista diferentes. Algunos –a los que se llamó centralistas– pensaban que las cosas se debían mantener más o menos igual que como estaban hasta ese momento, es decir, que un gobierno central –ubicado en la capital– gobernara al país entero y tomara todas las decisiones. Por su parte, el grupo conocido como federalistas, creía lo contrario: proponía que el país se dividiera en varios estados que fueran libres de organizarse cada uno a su manera siempre y cuando respetaran los acuerdos tomados con los demás estados.

En la discusión, ganaron los federalistas. La Constitución de 1824 decidió dividir al país en estados libres e independientes (a esto se llama federalismo); es decir, se adoptó como forma de gobierno la República federal y representativa. También, con esta Constitución, se estableció la división de poderes, se declaró la religión católica como la única oficial y se instituyó el voto indirecto.

Por otra parte, fue también en el Congreso de 1824 en donde se decidió que el Poder Legislativo debería estar compuesto por dos Cámaras: una integrada con base en el número de habitantes y otra formada por igual número de representantes de los nacientes estados. Diputados y senadores, respectiva-

mente. De esa manera surgió la **Cámara de Senadores.**

¡Ojalá que una ley pudiera cambiar las cosas de la noche a la mañana! Pero no es así. El conflicto entre los grupos políticos continuó por muchos años y mantuvo al país en constantes guerras, golpes militares e inestabilidad política.

Durante estos años de guerras, la Cámara de Diputados y la **Cámara de Senadores** (que en conjunto forman el Poder Legislativo) fueron uno de los focos principales de la inestabilidad política, pues eran el escenario en donde se llevaban a cabo las discusiones sobre las formas de organización política que debía tener el país y los lugares en donde se realizaban, finalmente, los cambios de leyes y de constituciones.

Así pues, después de la Constitución de 1824 vino una especie de largo paréntesis en donde los conservadores de tendencia centralista lograron revocarla y proponer sus propias leyes. Primero idearon lo que se conoció como las "Bases Constitucionales", que suprimieron el término de República federal, y que dieron paso a las llamadas "7 Leyes" que, en 1836, se convirtieron en la nueva

Constitución Mexicana. Después crearon las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", que sería la siguiente Constitución, la de 1843, en la cual el federalismo continuó marginado por el centralismo.

A pesar de que la historia no la hace un solo hombre, sí podemos decir que el personaje que marcó la historia de estos años fue Antonio López de Santa Anna. Fue jefe del ejército y general rebelde o principal conspirador contra quien tuviera en ese momento la presidencia, lo que lo llevó a ocupar ¡once veces! la presidencia de la República. Según la oportunidad representó tanto a los liberales como a los conservadores, a los centralistas, al cuerpo eclesiástico o a los soldados. Mientras ejerció su poder personal sucedió la guerra de Texas en 1836; la primera invasión francesa en 1838, llamada popularmente "guerra de los pasteles" (debido al episodio que propició la guerra: la demanda de un pastelero francés de Tacubaya que exigió se le pagaran los pasteles que se le habían perdido durante algunos motines en la Ciudad de México); la invasión norteamericana (1846-1848) que terminó con la derrota de México y la pérdida de más de la mitad de su territorio, y la venta del territorio de La Mesilla a Estados Unidos en 1853.

A pesar de que en 1847 se logró restablecer la Constitución de 1824 anexando un acta de reformas, los alzamientos militares –al igual que los cambios en la presidencia– siguieron provocando la inestabilidad del Poder Legislativo. El golpe final al Congreso lo volvió a dar el general Santa Anna, en 1853, cuando decidió disolverlo para llegar por última vez a la presidencia. Durante su últi-

mo gobierno, Santa Anna se hizo nombrar "Su Alteza Serenísima".

Los liberales, con Juan Álvarez a la cabeza, lograron derrocar al gobierno dictatorial de Santa Anna y crearon en 1857 una nueva Constitución. La Constitución de 1857 se juró el 5 de febrero en la Ciudad de México frente a cien constituyentes, entre los que se encontraban los conocidos liberales Ponciano Arriaga, Melchor Ocampo, Santos Degollado, Guillermo Prieto y, como presidente de la sesión, Valentín Gómez Farías.

La Constitución de 1857 implantó definitivamente el federalismo y puso al Estado por encima de todas las demás fuerzas e instituciones del país. Sin embargo, a pesar de que algunos famosos diputados defendieron la reinstalación de la **Cámara de Senadores** en el Congreso, no lograron su propósito y el Poder Legislativo quedó depositado solamente en la Cámara de Diputados.

A pesar de que por un tiempo los conservadores retomaron el poder derrotando a Benito Juárez, que se había hecho cargo del gobierno federal, una ley justa puede despertar la admiración del pueblo y convencerlo de que apoye a los que la crearon. Fue así que, cuando Benito Juárez dio a conocer las Leyes de Reforma muchos se pusieron de su lado. Estas leyes mandaron la nacionalización de los bienes eclesiásticos y establecieron la separación de la Iglesia y el Estado. Además, gracias a ellas, se instauró el registro civil para nacimientos, matrimonios y defunciones, y la secularización de los cementerios y de las fiestas públicas.

De esta manera, Juárez se convirtió en líder de una buena parte de la población y fue electo presidente en las elecciones más limpias y transparentes que se habían vivido hasta entonces. Hay que decir, sin embargo, que en un país con una población aproximada de ocho millones de habitantes, ¡solamente podían votar por el presidente de la República 10, 000 personas!

A pesar del triunfo liberal, el conflicto armado con la fracción conservadora no terminó. En un ambiente de guerra civil permanente entre los conservadores y los liberales, Juárez tuvo que hacer frente a otro problema: la deuda con los acreedores extranjeros, principalmente, Inglaterra, Francia y España. Deuda imposible de pagar, por lo que Juárez decretó la suspensión de pagos, provocando el rompimiento de las relaciones con esos países. Esta situación desencadenó otra guerra, la de la Intervención francesa y la lucha contra el Imperio. Algunos conservadores aprovecharon los problemas del gobierno liberal con las

potencias extranjeras para despertar el viejo sueño de establecer una monarquía y apoyaron abiertamente la invasión francesa en 1862. El 10 de junio de 1863 el ejército francés entró a la Ciudad de México y Juárez tuvo que abandonar la capital para inaugurar otra etapa de su gobierno errante por todo el norte del país. Mientras tanto, una delegación de mexicanos conservadores viajó al mar Adriático para ofrecer la corona del imperio mexicano a Maximiliano de Habsburgo. Por fin, el 10 de abril de 1864, ante los monarquistas mexicanos, Maximiliano aceptó la corona.

Cada capítulo de la historia es interesante. Maximiliano había sido apoyado por un grupo de mexicanos conservadores; sin embargo, tras ocupar el trono dictó una serie de leyes que concordaban en parte con las Leyes de Reforma. Tanto los conservadores como los liberales quedaron sorprendidos.

El 5 de febrero de 1867 salieron de la Ciudad de México los últimos contingentes del ejército francés y Maximiliano se quedó prácticamente solo, apoyado por un pequeño grupo de conservadores. Al mismo tiempo, los ejércitos liberales avanzaban triunfalmente por el país encabezados por

generales que se hicieron famosos como Mariano Escobedo y Porfirio Díaz. Finalmente Maximiliano, Miguel Miramón y Tomás Mejía fueron aprehendidos y fusilados en el Cerro de las Campanas. Con la entrada de Juárez a la capital, el 15 de julio de 1867, comenzó lo que conocemos como la restauración de la República.

## De la República a la dictadura

Con el triunfo sobre el gobierno imperial se abrió, al fin, la oportunidad de acabar la obra que se había iniciado con la Constitución de 1857 y los triunfos sobre los conservadores. Pero la situación no era menos difícil que en años anteriores: el país no tenía dinero, había cinco millones de indígenas que no entraban en la economía nacional, la "igualdad" de la Constitución se detenía ante las graves diferencias sociales y el país no estaba tan pacificado como parecía; los militares seguían pronunciándose y las poblaciones indígenas oponían a los planes del gobierno federal un arraigado regionalismo.

Durante su último gobierno, Juárez había insistido en la necesidad de crear nuevamente una Cámara de Senadores; sin embargo, fue hasta el

año de 1875, con Sebastián Lerdo de Tejada en la presidencia, cuando –aprobada la reforma el año anterior por el Congreso y por las legislaturas estatales– el nuevo Congreso, compuesto por dos Cámaras, inició sus trabajos, después de siete años de discusión sobre el asunto.

Así pues, a Porfirio Díaz, de 1876 a 1911, le tocó gobernar bajo un Poder Legislativo compuesto por una Cámara de Diputados y una **Cámara de Senadores**, sin embargo, Porfirio Díaz gobernó como si el Poder Legislativo le hubiera concedido facultades extraordinarias, es decir, muy libremente, sin someter a la supervisión de las Cámaras sus actividades de gobierno.

La reelección no fue exclusiva del presidente sino que se extendió a los diputados y senadores que le eran fieles. No eran pocos los legisladores que representaban estados en donde no habían nacido, no habían vivido ahí y, en ocasiones, incluso ni siquiera conocían físicamente el lugar. De alguna manera, el Congreso, durante el porfiriato, se convirtió en el órgano que daba legitimidad a cada una de las reelecciones de don Porfirio y daba trámite a sus iniciativas.

Llegó el año de 1910. Díaz seguía en el poder. Durante treinta años había cambiado y ejercido las leyes a su gusto, beneficiando a los poderosos y dejando de lado las necesidades de la población. Ahora don Porfirio se reelegía por séptima vez y perseguía a los opositores que encontraron en la figura de Francisco I. Madero, un nuevo líder.

## La revolución maderista

Madero lanzó el Plan de San Luis que desconoció el resultado oficial de las elecciones y llamó a los ciudadanos a alzarse en armas el 20 de noviembre de 1910. Muy pocos respondieron con exactitud al día fijado por Madero, pero en diversos puntos del país hubo grupos de gente que antes y después de la fecha citada se levantaron contra la dictadura.

En todo el país hubo levantamientos y el viejo Don Porfirio tuvo que irse derrotado. En unas nuevas elecciones, Madero fue electo presidente y José María Pino Suárez, vicepresidente. Pero sus propuestas de gobierno no agradaron a todos los revolucionarios. La guerra siguió, ahora en contra de Madero. Emiliano Zapata lo atacó por el sur mientras otros ejércitos lo hacían desde el norte. Además, viejos porfiristas intentaron reponer el antiguo régimen. En medio de aquel barullo, surgió un hombre traidor que, aprovechando la situación, quitó la presidencia a Madero, lo asesinó y se hizo él mismo presidente. Se llamaba Victoriano Huerta.

La conspiración armada contra el gobierno maderista estalló dentro del ejército el 9 de febrero de 1913, iniciándose lo

que se conoce como "La Decena Trágica", diez días de guerra en la Ciudad de México que terminaron con el gobierno y la vida de Madero y Pino Suárez.

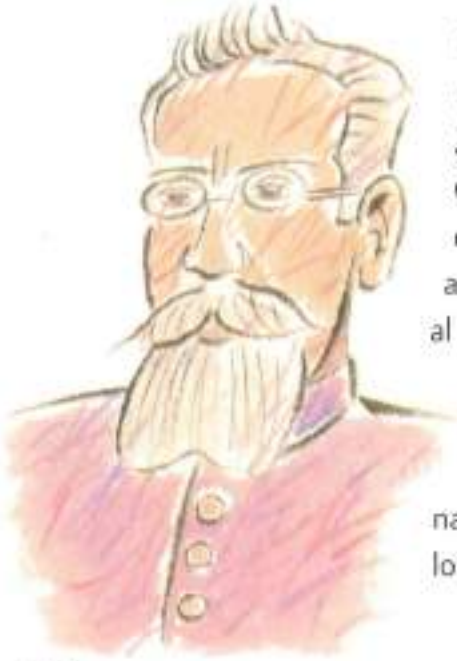
Durante su gobierno, Huerta clausuró el Congreso y metió a la cárcel a varios de los legisladores que se oponían a su gobierno, incluso mandó asesinar al senador Belisario Domínguez por haber circulado un impreso exigiendo el desconocimiento del gobierno militar. Además, Huerta asumió facultades extraordinarias en los ramos de Guerra, Hacienda y Gobernación, y manejó mal las elecciones de presidente y vicepresidente prometidas cuando asumió la presidencia.

## Las revoluciones

De nuevo, todos los revolucionarios se unieron, ahora en contra de Huerta. Y un año y medio después lograron derrocarlo. Sin embargo, hay que decir que no se trató de una sola guerra, pues los ejércitos que se levantaron por todo el país fueron diferentes entre sí e, incluso, respondieron a objetivos distintos. Las diferencias que existían entre Francisco Villa, Emiliano Zapata y Venustiano Carranza, por mencionar

sólo a los más destacados revolucionarios, se hicieron más agudas cuando fue derrotado Huerta y entonces empezó una larga lucha, ahora entre las mismas facciones revolucionarias. Así, cada grupo se vio en la necesidad de elaborar sus propias leyes que intentaba aplicar en los territorios que ocupaban respectivamente.

Finalmente las rebeliones de Villa y Zapata fueron sometidas por el poder militar y político de Carranza, y fue entonces cuando los revolucionarios triunfantes comenzaron a colocar los cimientos de un nuevo orden para todo el país.



En el año de 1916 Venustiano Carranza convocó a un Congreso Constituyente. La Asamblea se reunió en el teatro Iturbide de Querétaro y Carranza entregó un proyecto de Constitución, con la intención de que la asamblea discutiera su propuesta de reformas al ordenamiento de 1857. Sin embargo, no todos los carrancistas tenían las mismas ideas para el país, por lo que el Congreso Constituyente se convirtió en el escenario de la discusión política e ideológica de los revolucionarios.

El proyecto de Constitución de Carranza se enriqueció con la discusión y la participación de todos los diputados. Así, la Constitución Mexicana de 1917 no sólo fue una constitución política, sino que además, se convirtió en una verdadera constitución social, pues sus leyes reunieron los ideales de justicia de todos los mexicanos: se favoreció a los trabajadores y campesinos y se estableció la educación obligatoria para todos los mexicanos.

Desgraciadamente, la guerra no terminó aquí. Como todas las guerras, la Revolución Mexicana fue sumamente cruel. En 1919 Zapata murió en manos de Carranza y en 1920 Carranza fue también asesinado en medio de la rebelión de Agua Prieta organizada en contra de su gobierno por el grupo de generales sonorenses, entre quienes se encontraban Alvaro Obregón, Adolfo de la Huerta y Plutarco Elías Calles.

Esta rebelión fue la última triunfante de la historia del México contemporáneo. Adolfo de la Huerta fue presidente interino de México de mayo a noviembre de 1920, en este periodo logró pacificar a los grupos que seguían en armas, especialmente logró llegar a un acuerdo con Francisco Villa y que los villistas depusieran sus armas. Las elecciones presidenciales se llevaron a cabo

el 5 de septiembre de ese año y Alvaro Obregón, declarado triunfador, asumió legalmente la presidencia el 1° de diciembre de 1920.

Su gobierno duró los cuatro años que estipulaba entonces la Constitución y, en 1924, entregó el poder a Plutarco Elías Calles, quien gobernó otros cuatro años. Sin embargo, Obregón incurrió en la debilidad de querer ser reelecto y, a pesar de que logró reelegirse, nunca alcanzó a asumir nuevamente la presidencia, pues fue asesinado el 17 de julio de 1928.

Ante la muerte de Obregón, el presidente en funciones, Plutarco Elías Calles anunció al país, en su último informe de gobierno, "el fin de la era de los caudillos y el principio de la época de las instituciones." Comenzaba entonces el camino de la sociedad mexicana hacia el mayor logro de la organización política: la transmisión pacífica e institucional del poder.

## La construcción de un nuevo orden

A pesar de las declaraciones del presidente Calles que dieron por terminada la era de los caudillos e inauguraban la era de las instituciones, el propio Calles se convirtió en una especie de "hombre tras el trono" y fue reconocido como el "Jefe Máximo" de la Revolución. Por eso, a los gobiernos que le siguieron se les conoce como los gobiernos del "Maximato" (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, quienes gobernaron de 1928 a 1934).

Sin embargo, durante estos años la sociedad mexicana construyó los cimientos de sus instituciones fundamentales. La estabilidad política había traído una reactivación de la economía, se había invertido en la infraestructura, se había llevado a cabo un fuerte impulso a la educación con el proyecto educativo y cultural de José Vasconcelos, se habían fundado bancos e instituciones, y se había creado en 1929, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que incluía a las clases fundamentales de la sociedad y al ejército. Esta agrupación logró que las elecciones dejaran de ser motivo de rebeliones. A través de las décadas, este partido político se fue transformando y cambió de nombre, primero, a Partido de la Revolución Mexicana y, después, a Partido Revolucionario Institucional.

Por otra parte, en 1933 se amplió la duración del poder legislativo a tres años, lo mismo que el presidencial, el cual aumentó de cuatro a seis años.

El país parecía haber dejado atrás la violencia. Acabado el militarismo, la función del Poder Legislativo volvió a cobrar mucha importancia y las legislaturas posrevolucionarias acogieron iniciativas presidenciales a la vez que generaron proyectos de trascendencia económica y social, como la Reforma Agraria y la

nacionalización de la industria petrolera durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas; las leyes integradoras de la unidad nacional con el presidente Manuel Avila Camacho, así como el proceso de reestructuración económica impulsado por el presidente Miguel Alemán Valdés o la incorporación de las mujeres a la ciudadanía que, a su vez, les permitió desempeñarse como legisladoras, por iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines.

Los llamados gobiernos posrevolucionarios (pues habían seguido después de la Revolución Mexicana y encontraban en ésta su justificación) lograron por muchos años mantener la paz, además de echar a andar el desarrollo económico y social que el país necesitaba. Sin embargo, llegó el año de 1968, cuando un grupo de estudiantes inconformes se atrevió a protestar y el gobierno mandó al ejército a detenerlos. A partir de entonces creció el descontento de grupos de mexicanos inconformes que veían la necesidad de poner límites al poder presidencial.

Con el paso de los años, la vida política de México se ha beneficiado a partir de una serie de cambios en las leyes, que han permitido la presencia de representantes de diversos partidos políticos en las Cámaras de Diputados y Senadores.

*Es un hecho que la vida política de México se ha enriquecido en los últimos años y poco a poco se han ido perfeccionando las instituciones democráticas. Como lo demuestra nuestra historia, la política y las leyes no son actividades simples; sin embargo, los mexicanos siempre hemos buscado la manera de vivir mejor y, para lograrlo, hemos tenido que ir aprendiendo de los errores y aciertos del pasado para promover los cambios necesarios.*

II

# a organización política de México

## Lo mejor de los mejores

Las formas de gobierno que existen en el mundo actualmente no nacieron de la noche a la mañana. De hecho, sus aspectos fundamentales surgieron hace muchos siglos, con las primeras sociedades humanas. Por ejemplo, lo que llamamos una República –como la nuestra– es una de las formas de gobierno que ha ido inventando el hombre a lo largo de la historia.

Pensemos en lo que hoy conocemos como presidente o primer mandatario. Ya en las pequeñas tribus de nuestros más remotos antepasados existía el líder, es decir, un hombre que guiaba a todos los demás. El líder era respetado por algunas cualidades especiales: su bravura durante la cacería, su inteligencia al resolver problemas o incluso su capacidad para organizar las mejores fiestas. Después, las cualidades requeridas cambiaron, y el líder fue aquél que podía organizar los mejores ejércitos o el que sabía cómo negociar mejor con los extranjeros. Los líderes han existido siempre, con distintos nombres: jefe, rey, dictador, cabecilla, presidente, etcétera.

También desde la antigüedad los seres humanos sabemos que los líderes deben tener un poder limitado, pues cuando una sola persona toma todas las deci-

siones hay una parte de la población que queda inconforme. Para poner límite a los líderes, los primeros seres humanos dieron una parte del poder a los más experimentados de la tribu, es decir, a los más ancianos. Reunidos en círculo, discutían lo que era mejor para todos: creaban las reglas de convivencia, intervenían cuando había pleitos entre las personas, etcétera. Y los líderes tenían que escucharlos y respetar sus opiniones.

Tanto los líderes de las antiguas tribus como el grupo de ancianos eran respetados por sus capacidades y nadie discutía si debían o no gobernar. Pero con el paso del tiempo esto también cambió. Más de un líder decidió, por ejemplo, heredar el puesto a algún hijo mayor que no tenía idea de cómo gobernar. En algunas sociedades el grupo de ancianos se convirtió en el grupo de los más ricos, que no eran los más sabios ni buscaban el bienestar colectivo. Por eso, poco a poco –y con base en mucho esfuerzo– se fue desarrollando la idea de que los gobernantes debían ser elegidos por los gobernados, y que era el pueblo el que debía decidir.

## ¿Por qué decimos en México que la soberanía reside en el pueblo?

En muchos cuentos de hadas hemos oído que llaman al rey el soberano. Hoy podemos decir que el soberano es simplemente el que manda. Y si decimos que la soberanía la tiene el pueblo, es porque el pueblo manda; ¡tan simple como eso!

En 1813 Don José María Morelos lo explicó de una manera sencilla, clara y además hermosa: en su famoso texto *Los Sentimientos de la Nación* escribió:

> *Como el gobierno no se instituye por intereses particulares de ninguna familia, de ningún hombre o clase de hombre, sino que se crea para la protección y seguridad general de todos los ciudadanos unidos voluntariamente en sociedad, ésta tiene derecho a establecer el gobierno que más le convenga, alterarlo, modificarlo o abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera. Por consiguiente, la soberanía reside originariamente en el pueblo.*

La idea de que el pueblo es el soberano apareció también en la Constitución liberal de 1857. Don Francisco Zarco, un famoso periodista que participó en la creación de ese documento, dijo una vez: "Todos los poderes derivan del pueblo." Con esta frase clara y directa expresó qué significa la soberanía popular.

Durante la Revolución Mexicana, la Constitución de 1917 confirmó esta idea. Allí dice:

> *La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de gobierno.*

En síntesis, en México el pueblo tiene el derecho de hacer las leyes y cambiarlas cuando quiera. También puede escoger y modificar la forma en que quiere ser gobernado. Además, el pueblo es también el soberano en asuntos internacionales: puede llegar a acuerdos con otros países y también obligarlos a respetar nuestro territorio, nuestras leyes y nuestro gobierno. Pero, ¿eso quiere decir que el pueblo entero se sentará a gobernar?

## ¿Por qué decimos que México es una República representativa, democrática y federal?

La forma de gobierno que tenemos los mexicanos es la de la República, en la que el gobernante, que es elegido periódicamente, es el presidente.

La palabra República está unida a la palabra representativa porque no es posible que todos los ciudadanos nos sentemos en círculo a elaborar y a discutir las leyes que queremos (¡el círculo sería demasiado grande!). Entonces, una

República es representativa cuando las leyes se elaboran por medio de representantes electos por los ciudadanos.

Es decir, para representar al pueblo, para actuar en su lugar, se elige a un grupo de personas con suficiente autoridad para interpretar y convertir en mandatos (leyes), para todos obligatorios, la voluntad de la mayoría. Estos representantes del pueblo son los que se reunirán en una asamblea para elaborar o modificar las leyes. Esa asamblea o "círculo de discusión" forma en nuestro país lo que conocemos como el Congreso de la Unión, que está dividido en dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la **Cámara de Senadores.** Además, cada estado de la República tiene su propia asamblea o cámara local.

Todos tenemos ideas diferentes y por lo tanto nuestros representantes también las tienen. Al reunirse ellos, entrarán en discusión las ideas de todos los que formamos la nación y la voluntad de la mayoría se podrá convertir en ley.

La palabra "democracia" significa "gobierno del pueblo" e indica dos cosas; primero lo que ya sabemos: que todos podremos algún día elegir a nuestros

representantes; y segundo, que todos podremos algún día ser representantes de los demás, sin importar nuestro nivel social ni nuestra forma de pensar, si se actúa dentro de la ley.

Sin embargo, esto no siempre ha sido igual. Si revisamos nuestra historia veremos que en el pasado el pueblo elegía indirectamente, a través de algunos ciudadanos seleccionados por medio del voto, a los gobernantes; incluso, todavía hace poco tiempo, las mujeres no podían participar en la elección de representantes ni representar a nadie. Pero desde que se reconoció que eran ciudadanas, como los hombres, desde mediados del siglo XX las mujeres pueden votar y se puede votar por ellas.

Para definir a nuestro país unimos a las palabras República representativa, la palabra democrática, pues los ciudadanos mexicanos tenemos el derecho de elegir a través del voto directo y secreto a nuestros representantes.

Ahora bien, además de decir que nuestro país es una República representativa y democrática, también decimos que es federal. ¿Qué significa esto?

México es un país muy grande con muchísimos habitantes y problemas muy diferentes en cada región. Por ello es mejor que esté dividido en estados y que cada estado tenga sus propios "círculos" de discusión. Así el círculo de representantes no será demasiado grande y, al discutir, ellos intentarán resolver principalmente los problemas de la región. Es por esto que nuestra Constitución dice que los estados que integran la República son libres y soberanos, ya que sus ciudadanos, a través de sus representantes, tienen el poder de decidir sus propias leyes, siempre y cuando atiendan el texto de la Constitución Mexicana.

La Constitución, que por esto recibe el nombre de pacto federal, reúne a esos estados libres en un todo común que llamamos la Federación.

En el sistema federal de México existen tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estos poderes, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Legislativo, Ejecutivo y Judicial de cada estado o entidad federativa, cuya labor se reduce a su propio territorio.

## ¿Qué son los tres poderes de la Federación?

Gobernar a un país no es algo sencillo. Siempre hay muchos problemas y los gobernantes tienen que organizarse para darles solución. Si una sola persona

o grupo quiere solucionarlos todos, seguramente no se dará abasto o los arreglará tan a su manera que una buena parte de la población quedará inconforme.

Por eso, en nuestro país el poder o el gobierno está dividido en tres grandes grupos de personas que se reúnen a discutir para tomar las decisiones más importantes sobre lo que sucede en los distintos espacios de la vida de nues-

tra sociedad. Estos grupos, o poderes, que conocemos con el nombre de "Poderes de la Federación", son el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Gracias a esta división se mantiene el equilibrio del poder ya que mientras el Poder Legislativo se encarga de elaborar las leyes, el presidente (encargado del Poder Ejecutivo) tiene que cuidar que éstas se respeten y gobernar de acuerdo con lo que dictan. Por su parte, el Poder Judicial se encarga de vigilar que efectivamente se cumplan las leyes y tiene la capacidad de interpretar lo que dicen las leyes para cada caso concreto. Pero veamos con más detenimiento en qué consiste cada uno de estos poderes...

### ¿Qué es el Poder Legislativo?

El Poder Legislativo se deposita en un Congreso General que se divide en dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la **Cámara de Senadores**. Legislar significa crear o modificar las leyes. Es así que los miembros del Poder Legislativo se reúnen continuamente para discutir las leyes que rigen a nuestro país y hacerles cambios que las adecuen a los tiempos presentes; también se reúnen para crear nuevas leyes y resolver problemas que no habían surgido antes. Como veremos más adelante, la elaboración o modificación de las leyes vigentes se hace a través de la discusión de iniciativas que pueden presentar los mismos diputados y senadores, el presidente de la República o las legislaturas de los estados.

Pero, detengámonos un poco en cómo es que toda la sociedad puede estar representada en el Poder Legislativo. Ya dijimos que en nuestro país "la soberanía reside en el pueblo", es decir, los mexicanos tenemos el derecho de decidir cómo gobernarnos y bajo qué leyes debemos organizarnos para vivir mejor. Este derecho, como ya sabemos, lo ejercemos a través de nuestros representantes, a los cuales elegimos a través del voto. El hecho de que los representantes del pueblo sean elegidos por una mayoría de gente es fundamental para que exista la democracia.

Sin embargo, la experiencia nos dice que las minorías también deben ser escuchadas. Cada uno de los seres humanos del planeta tierra ha creído alguna vez que tiene razón aunque todos le digan que está equivocado; en esos casos, lo menos que pide es que lo escuchen. Por eso, se ha decidido que algunos representantes del pueblo puedan llegar

a las Cámaras con sólo un mínimo de votos a su favor. Es decir, si un número suficiente de personas (aunque no sea la mayoría) vota por ellos, pueden entrar a la discusión. Esta forma de elección por un mínimo de votos se llama representación proporcional, y existe en nuestro país para hacer más amplia la vida democrática.

## ¿Qué es el Poder Ejecutivo?

Ejecutar significa –en este caso– echar algo a andar. No es suficiente que el Poder Legislativo cree las leyes; alguien tiene que establecer las condiciones para que puedan cumplirse (para empezar, alguien tiene que publicarlas para que la gente las conozca). Esta labor recae en el Poder Ejecutivo.

Cada estado de la República tiene su propio Poder Ejecutivo. Además, el país como totalidad –es decir, la Federación– tiene el suyo propio. El Poder Ejecutivo de la nación está en manos del presidente de la República y el de cada estado está en manos de un gobernador. Tanto el presidente como cada gobernador son elegidos por votación popular.

Expliquemos qué quiere decir eso de ejecutar las leyes poniendo un ejemplo. En la Constitución que nos rige, es decir la de 1917 (específicamente en su artículo tercero), se dice que: La educación primaria y la secundaria son obligatorias. ¿Qué hace el presidente para conseguirlo? La educación exige que haya escuelas, maestros, programas de estudio, propaganda para que los

papás manden a los niños a estudiar, etcétera. Todas estas actividades exigen hacer contrataciones, pagar dinero y supervisar que todo se ejecute correctamente. En una palabra, requieren administración, y ésta es responsabilidad del presidente.

Dar educación es algo que despierta muchas preguntas. Por ejemplo, ¿cuántas escuelas debe haber en cada comunidad, cuántos niños puede haber en cada salón de clases, a qué hora deben entrar los alumnos a la escuela?, y muchas otras más. El juego, pues, tiene sus reglas y es responsabilidad del Poder Ejecutivo establecerlas.

Ahora bien, ¿el presidente personalmente administra todo y crea cada uno de los reglamentos? No. Para empezar, escoge a una persona de toda su confianza y le pide que lleve a cabo esas tareas. Esa persona será conocida como secretario de Educación.

Además del secretario de Educación existen un secretario de Salud, otro de Trabajo, otro de Ecología y varios más a quienes el presidente designa para que se cumplan las leyes de la Constitución. Continuamente el presidente se reúne con ellos para ver cómo van las cosas (por cierto, el grupo que forman todos los secretarios de Estado se llama gabinete presidencial).

¿Qué otras cosas hace el presidente? El presidente puede proponer nuevas leyes al Poder Legislativo o sugerirle que haga cambios a leyes que ya existen.

El presidente está al mando del ejército, de la policía federal y de la marina. Y, con la aprobación previa de la **Cámara de Senadores**, puede mandar la actuación de nuestras fuerzas armadas en el exterior del país, si así fuera necesario.

El presidente es el supremo representante de México ante cualquier otra nación del mundo.

En fin, las funciones que tiene el presidente son muchísimas, pero es muy importante saber que México es un "Estado de derecho", y esto quiere decir, entre otras cosas, que todos debemos actuar de acuerdo con el orden jurídico que nos rige (es decir, cumpliendo con el conjunto de leyes que se encuentran en nuestra Constitución). Por eso, en nuestro país cuando un presidente toma posesión de su cargo, antes que nada tiene que hacer el juramento de que cumplirá y hará cumplir la Constitución y todas las leyes en vigor.

## ¿Qué es el Poder Judicial?

La palabra judicial tiene que ver con la palabra justicia y con la palabra juez. El Poder Judicial estudia las leyes creadas por el Poder Legislativo y con ese conocimiento juzga a quienes cometen faltas.

Recordemos que las leyes no son perfectas. Ninguna de ellas nos dice cómo debemos actuar en cada momento de nuestra vida. Cada vez que una persona llega ante un juez para recibir justicia, el juez se enfrenta a un caso nuevo, un caso que nunca había visto antes. En esos momentos no le basta abrir la ley, leer un párrafo y decir: "Tiene usted que pagar una multa de tanto o cumplir tantos años de cárcel." El juez tiene que dar su propia interpretación de la ley y decidir quién tiene la razón en un conflicto entre particulares o qué tan grave es la falta y qué tipo de castigo merece. Juzgar una acción humana es uno de los actos más delicados que existe. Por eso en toda sociedad los jueces son de las personas que más respeto nos imponen.

Las faltas a la ley tienen diferentes niveles de importancia y son tratadas en tribunales distintos. En México, el tribunal más importante se llama Suprema Corte de Justicia. La conforman once jueces que reciben el nombre de ministros. Ellos duran 15 años en el puesto y son designados por el **Senado de la República**, a partir de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.

Como es de suponerse, la Suprema Corte de Justicia trata sólo casos muy complicados o casos en que está implicado el bienestar de la nación. Para otro tipo de conflictos existen tribunales menores, cuyos jueces son nombrados por un órgano del Poder Judicial de la Federación llamado "Consejo de la Judicatura Federal".

La experiencia es una de las principales armas que tienen los jueces para impartir justicia. Ya hemos dicho que cada caso de justicia es único. Sin embargo, como es natural, algunos de ellos tienen aspectos semejantes. Cuando los jueces se enfrentan con dos o más casos semejantes, van adquiriendo cierta experiencia en ellos y ya saben más o menos cómo tratarlos.

En ocasiones, a los ministros de la Suprema Corte les toca juzgar varios casos parecidos. Sin embargo, aunque sean parecidos, no siempre los ministros les dan la misma sentencia. No obstante, cuando ocurre que cinco veces seguidas las sentencias resultan iguales, los ministros anotan éstas diciendo: "Ahora por experiencia sabemos que este tipo de casos deben ser sentenciados así." Y a partir de entonces esas sentencias serán ejemplo a seguir para todos los jueces del país. Esta forma que tienen los ministros para registrar y difundir su experiencia se llama jurisprudencia.

Es importante saber que la ley no sólo rige la vida de los ciudadanos comunes. También pone reglas a las empresas e incluso a las instituciones gubernamentales. Hasta los estados de la República o los poderes de la Federación llegan a cometer faltas. Y si se desatan conflictos legales entre dos o más estados o entre dos poderes federales (por ejemplo entre el presidente de la República y la Cámara de Diputados), el Poder Judicial puede intervenir para resolver el asunto.

*Hasta aquí hemos visto cómo estamos organizados los mexicanos. Ahora sabemos que en México la soberanía reside en el pueblo; que nuestro país es una República representativa, democrática y federal; y que existen tres poderes de la Federación: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Es hora de conocer, ahora, con más detalle, cuáles son y cómo funcionan los lugares en donde se hacen y se modifican las leyes.*

III

# Sobre los lugares y las personas que hacen **las leyes**

## ¿Qué es el Congreso de la Unión?

Como ya sabemos, el Poder Legislativo se divide en Cámara de Diputados y **Cámara de Senadores**. Cada una está conformada por numerosos representantes de los habitantes y las partes que integran el país. Para cumplir con sus principales funciones, éstos representantes trabajan congregados, es decir, formando una sola fuerza. A la fuerza política que forman los senadores y los diputados unidos se le llama Congreso de la Unión.

Como se trata de dos Cámaras (la de diputados y la de senadores) se dice que el Congreso es bicamaral y, para que éste lleve a cabo su función legislativa existe un procedimiento para organizar el trabajo. Cada Cámara funciona en su propio recinto, es decir, cada una tiene su propio edificio en donde se reúne cada una de las asambleas. Sin embargo, casi siempre, para hacer, modificar o anular una ley es necesario que ésta sea aprobada, primero por una Cámara, y luego por la otra, aunque existen algunos temas, establecidos por la Constitución, que sólo son tratados en alguna de las dos Cámaras.

El Congreso de la Unión puede actuar también como asamblea única, esto sucede cuando se reúnen las dos Cámaras en un mismo recinto y trabajan en

conjunto. En realidad son pocas las veces que las vemos juntas. De hecho, los diputados y senadores sólo se reúnen dos veces al año, el 1° de septiembre y el 15 de marzo, que son los días en que dan comienzo las dos temporadas de trabajo (también llamadas periodos ordinarios de sesiones) del Congreso de la Unión.

Las dos Cámaras se reúnen también cada seis años para recibir al nuevo presidente de la República, cuando éste toma posesión de su cargo. Y si por cualquier motivo el presidente tuviera que abandonar el puesto antes de lo previsto, las dos Cámaras tendrían que volver a reunirse para elegir a la persona que lo supliría.

La principal función del Congreso de la Unión es elaborar las leyes (más adelante explicaremos paso por paso cómo lo hace); y estas leyes abarcan muchos y muy diversos temas. Un día el Congreso puede legislar sobre cine, al día siguiente acerca del Himno Nacional o la bandera y un día después acerca de los sorteos de la Lotería Nacional. En efecto, el Congreso de la Unión toma decisiones fundamentales relacionadas con estos tres temas (industria cinematográfica, símbolos patrios y juegos con apuestas y sorteos), y con otros muy importantes, como el uso de la energía eléctrica, la energía nuclear, el petróleo y sus derivados; el comercio, los bancos, monedas y billetes; los museos, bibliotecas y escuelas rurales; los monumentos arqueológicos, etcétera.

La lista es verdaderamente larga pues abarca todos los temas que tienen que ver con la organización política, económica,

social y cultural de nuestro país. Incluso el Congreso tiene la facultad de admitir nuevos estados en la Unión Federal; cambiar la residencia de los poderes federales; hacer una declaración de guerra por iniciativa del presidente o nombrar un presidente sustituto, en caso de que faltara el que se encontrara en funciones. Los asuntos relacionados con la presencia de extranjeros en México o de mexicanos en el extranjero son legislados, también, por el Congreso de la Unión.

Un ejemplo muy importante de las tareas legislativas que realiza el Congreso de la Unión tiene que ver con el dinero que gasta el gobierno para promover el bienestar de la sociedad.

Todos sabemos que las acciones que lleva a cabo el gobierno implican un gasto. Para cubrirlo es necesario que los ciudadanos aportemos cierta cantidad de dinero. Como no todos los ciudadanos ganamos lo mismo, las cantidades que aportamos son diferentes. Sin embargo, estas aportaciones no son voluntarias; alguien tiene que poner las reglas. Ese alguien es el Congreso de la Unión. Tomando

en cuenta lo que cada ciudadano gana y gasta, año con año el Congreso reglamenta cuánto debemos aportar cada quien y nos impone la obligación de contribuir para el gasto público.

Las contribuciones, o impuestos, son cantidades de dinero que ingresan a la caja fuerte del gobierno. Por ese motivo, el documento que cada año establece el Congreso de la Unión para reglamentar el pago de impuestos se llama Ley de Ingresos de la Federación.

Son tantos los temas que existen para discutir y tantos los problemas que resolver para que funciona nuestro país, que sería imposible que todos los diputados y todos los senadores participaran en todo el proceso que se sigue para elaborar o modificar una ley. Por eso, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores se dividen en equipos, que se llaman Comisiones, para dar a cada uno de esos temas un espacio propio para la discusión. Más adelante veremos con detalle cómo funcionan estas Comisiones.

Por ahora, sólo detengámonos un momento para hablar sobre la Comisión Permanente, pues su labor es muy importante dentro del Congreso de la Unión.

## ¿Qué es la Comisión Permanente?

Antes de hablar sobre la Comisión Permanente hay que decir que el 1° de septiembre de cada año, diputados y senadores se reúnen para dar inicio a un año de labores (que entre ellos se llama año legislativo). El Primer Periodo de Sesiones dura desde la fecha de inauguración hasta el 15 de diciembre del mismo año. Después, durante un tiempo los legisladores efectúan labores cada uno por separado, consultando las necesidades del pueblo o investigando asuntos para desempeñarse lo mejor posible. El Segundo Periodo de Sesiones del Poder Legislativo da inicio el 15 de marzo del año siguiente y se prolonga hasta el 30 de abril. Desde esa fecha hasta el 1° de septiembre, hay otra pausa.

Así pues, tenemos dos recesos importantes entre los periodos de sesiones. Durante esos meses, ¿el país se queda sin Poder Legislativo? ¡No, sería tanto como quedarnos sin presidente durante las vacaciones de verano! Lo que ocurre es que, mientras la mayoría de los diputados y senadores dejan de reunirse, algunos de ellos lo siguen haciendo. A este grupo de legisladores que siguen yendo a las sesiones se les da el nombre de Comisión Permanente.

La Comisión Permanente realiza muchas funciones importantes, pero no tiene autorización para crear ni modificar las leyes. Supongamos que durante uno de los recesos el presidente de la República considera urgente poner a discusión una cierta ley: lo hace saber a la Comisión Permanente y ésta puede entonces convocar a todos los legisladores para que se reúnan en ese momento. Ya reunidas las dos Cámaras (en lo que se conoce como un Periodo de Sesiones Extraordinarias), pueden discutir la propuesta del presidente. Las sesiones extraordinarias también pueden ser convocadas si la Comisión Permanente lo considera necesario.

Pero mientras no sea urgente reunir a todos, la Comisión Permanente puede recibir las propuestas de ley que alguien le haga y esperar un periodo normal de sesiones para discutirlas.

De las funciones que regularmente cumple el Congreso de la Unión (o cada Cámara por separado), algunas también puede efectuarlas la Comisión Permanente. Por ejemplo, la Comisión Permanente puede autorizar al presi-

dente a usar al ejército; también puede aprobar los nombramientos de ministros de la Suprema Corte, diplomáticos, empleados superiores de Hacienda, y coroneles y demás jefes superiores del ejército, la armada y la fuerza aérea.

Ahora veamos, con más detenimiento, cómo funciona cada una de las Cámaras que conforman el Congreso de la Unión.

## ¿Cómo funciona la Cámara de Diputados?

Todos los representantes del pueblo (sean diputados, senadores, presidente de la República o gobernadores) son electos por votación popular. En el caso de los diputados federales, estas votaciones se llevan a cabo cada tres años y en toda la República simultáneamente.

El número total de diputados en la Cámara es de quinientos. Trescientos de ellos son elegidos de la siguiente manera: primero, el instituto encargado de organizar la votación divide al país en trescientas partes: estas partes pueden ser más grandes o más ricas o más bonitas unas que otras. Es decir, pueden ser diferentes en todos sus aspectos: lo único importante es que todas tengan el mismo número de habitantes.

Cada una de estas trescientas partes en que se divide el país recibe el nombre de Distrito Electoral.

El segundo paso es igual de sencillo: cada partido político asigna un candidato para cada Distrito Electoral. Como hay varios partidos políticos, en cada Distrito habrá varios candidatos.

Tercer paso: una vez efectuada la votación, el candidato que haya recibido mayor cantidad de votos irá a la Cámara de Diputados como representante del Distrito en el que ganó.

Y eso es todo por lo que respecta a la elección de los primeros trescientos diputados.

¿Y los otros doscientos que faltan para sumar el total de quinientos? Éstos se eligen de la siguiente manera: primero, el organismo encargado de organizar la votación divide el país en cinco grandes regiones, todas con el mismo número de habitantes; después, cada partido político le entrega a ese organismo cinco listas de candidatos, una por cada región; finalmente el pueblo vota y se cuenta el número de votos que obtuvo cada partido político. Ahora bien, imaginemos

que hay un partido que se llama AAA. Si en una región el partido AAA gana 2% de los votos (es decir, dos votos de cada cien), tiene derecho a que algunos de los candidatos de su lista sean nombrados diputados. ¡Claro, mientras más votos gane el partido AAA más candidatos de su lista irán a la Cámara!

A este último tipo de elección se le llama plurinominal, que es una palabra que proviene del latín y que quiere decir "muchos nombres". Así, al hablar de elección plurinominal nos referimos a los muchos nombres que integran la lista de candidatos. En este tipo de elección, el ciudadano no vota por una persona en específico, sino que, al darle su voto a cierto partido (a través del voto que emite por el candidato que lo convence), favorece que ese partido junte más posibilidades para que entren a la Cámara más diputados registrados en la lista. En cambio, el tipo de votación de la que hablamos primero (o sea, la que se lleva a cabo en los trescientos Distritos Electorales) se llama uninominal, que significa "un solo nombre". En ese tipo de votación el ciudadano vota a favor de una persona específica.

Una vez electos, los diputados se reúnen en la Cámara a discutir. Para empezar, es necesario que haya quórum, es decir, que estén presentes más de la mitad de los miembros (por lo menos 251). Después de un rato de discusión (el rato puede durar horas, días o meses), los diputados deben llegar a algún acuerdo. Supongamos que se trata de resolver un problema y que durante la discusión se han propuesto algunas soluciones. Si las soluciones son dos, ganará aquélla por la que voten más de la mitad de los diputados. Si las solu-

ciones son tres o más, se elegirá simplemente la que obtenga más votos, aunque sumen menos de la mitad. Cuando una solución gana por más de la mitad de los votos se dice que obtuvo mayoría absoluta; cuando gana sin rebasar la mitad de votos se dice que obtuvo mayoría relativa.

Ya hemos dicho que la Cámara de Diputados efectúa sus principales funciones en colaboración con la **Cámara de Senadores**. Sin embargo, nos falta hablar de aquellas actividades que lleva a cabo ella sola. No son muchas pero son también muy importantes:

1. Cuando una persona ha sido electa presidente o presidenta de la República, no cualquier organismo puede decir de quién se trata y declararlo ante la nación. Sólo la Cámara de Diputados está autorizada para firmar el documento que contiene el nombre de quien ha sido elegido presidente, es decir, para expedir el "Bando Solemne".

2. Para que la Ley de Ingresos de la Federación sea aprobada, deben estar de acuerdo con ella ambas Cámaras. Sin embargo, existe otro documento llamado Presupuesto de Egresos, cuya aprobación corresponde sólo a la Cámara de Diputados. El Presupuesto de Egresos indica cada año qué cantidad de dinero podrá gastar el gobierno y en qué actividades deberá usarlo.

3. Dentro de los diez primeros días del mes de junio, el Poder Ejecutivo (es decir, el presidente de la República y su equipo) debe entregar

cuentas a la Cámara de Diputados para demostrar que respetó el Presupuesto de Egresos y que gastó el dinero tal cómo estaba indicado en ese documento. Las cuentas que presenta el Poder Ejecutivo reciben el nombre de Cuenta Pública, y su revisión y aprobación es algo que también compete sólo a los diputados.

4. Cuando un miembro del gobierno comete un delito, la Cámara de Diputados tiene la facultad para acusarlo ante la Cámara de Senadores. No es ella la que le impone el castigo, pero sí la única que puede señalar que esa persona ha cometido un delito y exigir que se le someta a juicio.

## ¿Quiénes pueden ser diputados?

Casi todos podemos ser o llegar a ser diputados. Por lo menos no hay casi nada en la ley que nos lo impida. Existen ciertos requisitos, pero como veremos no son, en general, nada complicados.

Pueden ser diputados mujeres y hombres mexicanos (al estar en México eso es comprensible). También hay que haber nacido en el estado de la República en donde se ubica el Distrito por el que se compite (lo cual también es comprensible). Sin embargo, si el candidato no es originario de dicho estado basta con que haya vivido allí por lo menos seis meses antes de la votación.

No pueden ser diputados los militares que se encuentren prestando servicio ni los policías que tengan mando, a menos que renuncien a su cargo cuando menos noventa días antes de que se celebre la elección. Lo mismo ocurre con los secretarios o subsecretarios de Estado y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes deben separarse de sus funciones noventa días antes de la elección.

El gobernador de un estado de la República sólo podrá ser diputado por ese estado hasta que terminen sus seis años de gobierno. En cambio los secretarios que forman parte de su gabinete, podrán ser diputados si renuncian tres meses antes.

No pueden ser diputados los sacerdotes, cualquiera que sea su religión.

Y por último, ¿tú, como niño, puedes ser diputado? No, pero cuando cumplas veintiún años puedes llegar a serlo.

### ¿Cómo funciona la Cámara de Senadores?

La **Cámara de Senadores** está integrada por representantes de las entidades federativas y del Distrito Federal. En total la componen ciento veintiocho miembros. Cada senador dura seis años en su puesto.

Para elegir a los primeros noventa y seis senadores, las votaciones se llevan a cabo por estados. El procedimiento es un poco más complicado que en el caso de los diputados. Expliquémoslo así: cada partido político presenta un equipo de candidatos para cada estado de la República (el equipo está formado por dos personas). Se lleva a cabo la votación y el partido que obtenga más votos tiene derecho a enviar a la **Cámara de Senadores** a su equipo de ganadores. Así pues, al terminar este primer conteo ya hay dos senadores para cada estado de la República.

Pero en este caso no sólo ganan los que ganan más. El partido que queda en segundo lugar tiene derecho a enviar a la Cámara a uno de los dos miembros de su equipo. Así pues, el total de senadores por cada estado asciende a tres. Tres senadores por cada uno de los treinta y un estados de la República y tres senadores por el Distrito Federal suman noventa y seis senadores. Faltan treinta y dos senadores para llegar a los ciento veintiocho que son el total.

Esos treinta y dos senadores se eligen por lo que hemos llamado votación plurinominal. En este caso, el territorio nacional no se divide en cinco grandes regiones, como en el caso de las votaciones para diputados. Los partidos presentan una sola lista de candidatos para todo el país. Y volvemos a lo dicho: para ganar, no es necesario que el partido político obtenga la mayoría de votos; basta con que dos de cada cien personas voten por él para que algunas de las personas de su lista se conviertan inmediatamente en senadores. Mientras más gente vote por ese partido político, más miembros de la lista irán a la Cámara.

Una vez electos, al igual que los diputados, los senadores se reúnen en la Cámara a discutir. También en este caso es necesario que haya quórum, es decir, una cantidad mínima de participantes: como ya dijimos, la mitad más uno, es decir, sesenta y cinco senadores.

Una vez reunido el número suficiente de senadores, da comienzo la discusión. Aquí podemos repetir lo que ya dijimos acerca de la Cámara de Diputados.

Supongamos que la discusión gira alrededor de un problema y que los senadores ya han ido proponiendo algunas soluciones. Llegado el momento de tomar acuerdos, las soluciones son sometidas a votación. Si las soluciones son dos, ganará aquélla por la que voten más de la mitad de los senadores. Si las soluciones son tres o más, se elegirá simplemente la que obtenga más votos, aunque sumen menos de la mitad. Cuando una solución gana por más de la mitad de los votos se dice que obtuvo mayoría absoluta; cuando gana sin rebasar la mitad de votos se dice que obtuvo mayoría relativa.

La función principal de la **Cámara de Senadores** es crear y modificar las leyes en colaboración con la Cámara de Diputados (más adelante veremos paso a paso cómo se lleva a cabo esta tarea). Dentro de las actividades de los senadores entran también todas aquellas que mencionamos al hablar del Congreso de la Unión. Sin embargo, hay algunas funciones que son exclusivas de la **Cámara de Senadores** y que señalaremos a continuación:

1. Todos los tratados y acuerdos que establezca el presidente con otros países deben ser aprobados por la Cámara de Senadores.

2. Es cierto que el presidente de la República puede proponer a los ministros de la Suprema Corte; también a los coroneles y a los demás jefes superiores del ejército, de la marina y de la fuerza aérea. Puede designar representantes de su gobierno en otros países y también nombrar a los empleados superiores de Hacienda (éstos últimos son responsables de reunir el dinero de los impuestos y de gastarlo debidamente). Sin embargo, para que todos estos nombramientos tengan validez, deben ser aprobados por la Cámara de Senadores. Y si ésta decide, por ejemplo, que tal persona no debe ser embajador (o sea, representante) de México en cierto país del mundo, el presidente deberá elegir a otra persona para ese cargo.

3. El presidente puede también ordenar a las tropas de nuestro ejército que salgan del país y se internen en determinada región del mundo. También puede permitir que las tropas de otro país pasen por nuestro territorio. Sin embargo, antes de que esas órdenes se ejecuten tienen que ser aprobadas por el Senado.

4. Los sucesos políticos son a veces sorpresivos. Por eso es necesario que el gobierno y las leyes estén prevenidos para afrontarlos. Por ejemplo, en situaciones excepcionales puede suceder que el gobierno de un estado de la República se disuelva totalmente y que ya ninguna de las autoridades existentes quiera o pueda gobernar. En ese caso, la Cámara

de Senadores nombrará a un gobernador provisional que se encargará de organizar nuevas elecciones para reconstruir el gobierno.

## ¿Quiénes pueden ser senadores?

Casi cualquiera, hombre o mujer, puede ser o llegar a ser senador. Ciertamente, existen algunos requisitos pero, como en el caso de los diputados, tampoco resultan complicados. En realidad, los requisitos son los mismos para ambas Cámaras y la única diferencia es la edad, que en el caso de los senadores aumenta a veinticinco años.

También para ser senador se necesita ser mexicano. Y lo mismo: hay que haber nacido en el estado de la República por el cual se compite. Si el candidato no es originario de dicho estado basta con que haya vivido allí por lo menos seis meses antes de la votación.

No pueden ser senadores los militares que se encuentren prestando servicio ni los policías que tengan mando, a menos que renuncien a su cargo cuando menos noventa días antes de que se celebre la elección. Lo mismo ocurre con los secretarios o subsecretarios de Estado y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quienes deben separarse de sus funciones noventa días antes de la elección.

El gobernador de un estado de la República sólo podrá ser senador por ese estado hasta que terminen sus seis años de gobierno. En cambio los secretarios que forman parte de su gabinete, podrán ser senadores si renuncian tres meses antes.

No pueden ser senadores los sacerdotes, cualquiera que sea su religión.

### ¿Qué es el fuero constitucional?

Es muy común que escuchemos decir que los diputados y los senadores gozan de "fuero constitucional". ¿Qué quiere decir esto? Ya sabemos que los diputados y senadores –o sea, los legisladores– son representantes de la nación. Por eso, durante el tiempo que dura la labor en sus respectivas Cámaras, dichos representantes deben dejar de lado sus intereses personales y dedicarse exclusivamente a los que tienen que ver con el bienestar del pueblo.

A cambio de este esfuerzo, el pueblo les brinda protección. ¿De qué manera? Mientras se encuentran trabajando –dentro o fuera de la Cámara– los legisladores gozan de inmunidad, lo que quiere decir que ningún

diputado o senador puede ser detenido por la policía aunque cometa una falta o incluso un delito o un crimen. Antes de ser sometido a juicio, el Congreso de la Unión debe declarar que procede juzgarlo. Sólo entonces se le puede juzgar como a cualquier persona. Tanto senadores como diputados pierden el derecho de inmunidad en el momento en que concluye su trabajo en las Cámaras.

Otra de las protecciones que tienen los legisladores es el derecho a hablar de lo que quieran, con absoluta libertad. Nadie puede prohibirles expresar su opinión aunque ésta resulte extraña, extravagante o como queramos llamarla. Los diputados y senadores pueden criticar al presidente, a los jueces, a sus mismos compañeros de Cámara o a cualquier ciudadano que ellos consideren que actúa en contra del pueblo. Incluso algunas afirmaciones que dichas por otra persona resultarían un delito, el legislador puede expresarlas sin preocupación. Esta protección de los legisladores, como ya dijimos, se llama "inmunidad" y es un derecho que tienen durante y después del ejercicio de su cargo.

### ¿Qué son los Congresos Estatales?

Una característica esencial de la Federación es que cada estado de la República tenga sus propios Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El Poder Legislativo de los estados no está formado por dos Cámaras (o sea, no es bicamaral), sino por una sola, la de diputados.

Al igual que los diputados del Congreso de la Unión, los diputados de los Congresos Estatales son representantes del pueblo elegidos mediante votación y duran en sus puestos tres años. También gozan del derecho de inmunidad y tampoco pueden aceptar ningún otro empleo mientras ocupan el cargo.

Un Congreso Estatal tiene autoridad en muchísimos aspectos: educativos, legales, presupuestales, municipales, etcétera. Entre sus funciones económicas están, por ejemplo, la de aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos; también la de examinar las cuentas públicas entregadas por el ejecutivo estatal, es decir, por el gobernador.

Como parte de sus funciones de tipo judicial, el Congreso Estatal puede intervenir en caso de que algún gobernante o servidor público del estado cometa algún delito; también puede resolver los problemas que surjan entre el gobernador y los tribunales de la nación.

Sería interminable la lista de las funciones que cumple un Congreso Estatal: puede crear un nuevo Municipio al interior del estado; designar un gobernador sustituto, si el gobernador titular faltara; cambiar provisionalmente la residencia de alguno de los tres poderes del estado; etcétera.

Sin embargo, entre todas las actividades que efectúa el Congreso Estatal destaca una especialmente importante. Tanto lo es que, para llevarla a cabo, deben colaborar todos los Congresos Estatales junto con el Congreso de la

Unión. Se trata de la modificación de las leyes que conforman la Constitución y que, como sabemos, rigen a cada uno de los mexicanos y a toda la nación. De ello hablaremos más detalladamente en el siguiente capítulo.

### ¿Y el Distrito Federal?

El Distrito Federal, por ser la capital de la República, tiene características distintas al resto de los estados. Sin embargo, lo mismo que cualquiera de éstos, tiene problemas muy particulares, es decir, cosas que nada más ocurren dentro de él. Para poder resolver estos problemas, el Distrito Federal necesita contar con leyes propias. Por eso, a partir de 1996 quedó establecido que también en la capital del país habría diputados para discutir los problemas internos y tomar decisiones para solucionarlos. Desde entonces también en el Distrito Federal se vota para elegir una legislatura propia formada por diputados que duran tres años en el cargo. Sin embargo, al grupo de diputados del D.F. no se le llama Congreso sino Asamblea Legislativa.

Para discutir los asuntos correspondientes al Distrito Federal, los diputados de la Asamblea Legislativa se dividen la labor –de la misma manera que lo hace el Poder Legislativo Federal y los Congresos Estatales– en grupos llamados Comisiones. Existen Comisiones para tratar una gran cantidad de temas: Comisión de Salud, Comisión de Deporte y Recreación, Comisión de Fomento Cultural, de Fomento Económico, de Preservación del Medio Ambiente, de Presupuesto y Cuenta Pública, de Protección al Empleo, de Abasto y Distribución de Alimentos, de Atención a la Tercera Edad, de Ciencia, Tecnología e Informática, de Educación, de Derechos Humanos, de Seguridad Pública, de Derechos e Integración de Personas con Discapacidad, de Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, Desarrollo Rural, en fin... Como ves, los temas son muy variados e interesantes y tienen que ver con todos los asuntos de la vida de los habitantes del Distrito Federal.

*Sabemos ya que el Congreso de la Unión está conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y que en él se deposita el Poder Legislativo de la Federación. También sabemos que cada estado de la República Mexicana tiene su propio Poder Legislativo depositado en las Cámaras de diputados locales, y que el Distrito Federal también cuenta con su propia legislatura, llamada Asamblea Legislativa. En todos estos lugares los mexicanos hacemos y modificamos nuestras leyes a través de nuestros representantes, los diputados y los senadores. Ahora veremos paso a paso cómo se hace una ley...*

# IV

# Así se hacen **las leyes**

## ¿Qué es una iniciativa de ley?

La necesidad de educar a las nuevas generaciones es algo tan antiguo que nadie recuerda cuándo dio inicio. En todos los países –cualquiera que sea su religión, su situación económica o su cultura– existe una preocupación por transmitir a los niños y jóvenes el conocimiento universal que la sociedad ha ido asimilando. Por eso, una de las leyes fundamentales de la Constitución de nuestro país dice que todos los mexicanos tenemos derecho a la educación.

Pues bien, tomemos un caso tan conocido e importante como éste para explicar cómo una necesidad social puede convertirse en una ley. Para ello partamos de la suposición de que en nuestro país no existiera una ley que mandara que la educación sea obligatoria, e imaginemos que uno de estos días por primera vez a alguien dentro del Congreso de la Unión se le ocurre que la educación de los niños y los jóvenes debe ser obligatoria.

Hagamos de cuenta que uno de los 128 senadores (pongámosle por nombre Casimira Navarro) toma un día la palabra, en pleno Periodo Ordinario, y dirigiéndose a sus compañeros y compañeras de Cámara les lee la siguiente propuesta: "Los invito a que hagamos una ley que diga que la educación en México debe ser obligatoria."

La senadora Casimira Navarro ha hecho lo que llamamos una iniciativa de ley (la palabra iniciativa viene de la palabra inicio, es decir, es el comienzo de una posible regla para todos).

Nuestra iniciativa de ley se ha originado, por escrito, en la **Cámara de Senadores.** Y a pesar de la sorpresa que ha provocado en todos, tal vez llegue a ser aprobada. Si lo es, irá a la Cámara de Diputados para que éstos la revisen. En ese caso se dirá que la **Cámara de Senadores** fue la Cámara de origen de

la iniciativa y que la Cámara de Diputados fue la Cámara revisora. Lo mismo podría haber sido al contrario: si la Cámara de Diputados hubiera creado la iniciativa de ley, ella habría sido la Cámara de origen y la otra, la Cámara revisora. Cabe aclarar que por mandato constitucional algunas leyes deben iniciarse en la Cámara de Diputados, tal es el caso de las que se refieren a impuestos, empréstitos y reclutamiento de tropas.

Volvamos con la senadora Casimira Navarro. Antes que nada, tratemos de imaginar un poco el ambiente que la rodea. En la Cámara hay poco más de cien senadores, por lo que algunos asientos se ven vacíos. La **Cámara de Senadores** es un recinto con espacio para mucha gente.

Frente a la inmensa cantidad de asientos (que en la **Cámara de Senadores** se llaman escaños, y en la de diputados curules) hay una especie de escenario alto donde están sentadas algunas personas. Son los miembros de la Mesa Directiva de la Cámara.

Un senador aparece en la puerta. Se le hizo tarde y llega cuando ya está empezada la sesión. Pero aun así, no toma uno de los asientos más cercanos sino que busca a ciertos compañeros de partido y silenciosamente avanza hacia ellos para sentarse.

Dentro de la Cámara, los senadores se dividen en Grupos Parlamentarios (parlamento es otra forma de decir congreso). Estos grupos están formados por

personas del mismo partido político, que se sientan juntas. Al unirse en grupo, los senadores (o los diputados, pues también éstos se agrupan así) se ayudan para estar mejor informados y también más organizados. Cada grupo parlamentario tiene un coordinador que lo representa. Así, cuando se discute una iniciativa de ley, ese coordinador hablará en nombre de todos los diputados o senadores de su Grupo Parlamentario.

Como ya dijimos, al oír la propuesta de la senadora Casimira Navarro, sus colegas se sorprenden: "¿La educación?, ¿obligatoria?" El rumor corre por la sala y la aprobación va siendo cada vez mayor. Parece que a todos les gusta la propuesta. Sin embargo, el presidente de la Mesa Directiva toma la palabra: "Les recuerdo que antes de ser aprobada, la propuesta debe respetar ciertos pasos." Y todos saben a qué se refiere. Para empezar, la iniciativa de la senadora Navarro debe pasar a ser analizada por una de la Comisiones Legislativas.

### ¿Qué son las Comisiones Legislativas?

Las Comisiones Legislativas son grupos de trabajo en los cuales se reúnen los legisladores para estudiar a fondo las iniciativas de ley. Detengámonos un momento para hablar de esas Comisiones. Cada Cámara tiene las suyas propias, integradas por legisladores de los diferentes partidos políticos. Estos legisladores tienen la responsabilidad de estudiar las iniciativas de ley que se hayan originado en la Cámara o que hayan llegado a ella.

También deben discutir todo tipo de asuntos relacionados con el tema de cada iniciativa y de hacer cambios a éstas si es necesario. Después deben escribir un documento con toda la información que hayan podido averiguar y con las conclusiones de la discusión. El informe incluirá la opinión que la Comisión tiene acerca de la iniciativa en cuestión, es decir, si debe ser aprobada o no.

Cada Comisión se especializa en un tema. Hay una serie de temas que tratan tanto las Comisiones de la Cámara de Diputados como las de la **Cámara de Senadores**. En el Senado existen muchas comisiones, algunas de ellas son las Comisiones de Salud y Seguridad Social; de Agricultura y Ganadería; de Asuntos Indígenas; de Comercio y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Transportes; de Defensa Nacional; de Desarrollo Social; de Vivienda; de Energía; de Educación y Cultura; de Ciencia y Tecnología; de Equidad y Género (en esta Comisión se tratan asuntos relacionados con la igualdad entre hombres y mujeres); de Justicia; de Derechos Humanos; de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; de Reforma Agraria; de Turismo; de Relaciones Exteriores, etcétera.

Tanto en la **Cámara de Senadores** como en la Cámara de Diputados, existe una comisión muy importante que se llama Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Está integrada por los veinte miembros más experimentados en la creación de leyes. Su función es discutir acerca de la forma en que está organizada la Cámara y proponer nuevas normas que modernicen la

labor de sus miembros. Estas propuestas a veces se convierten en leyes que rigen a varias generaciones de legisladores.

Por su parte, en la **Cámara de Senadores** hay una Comisión Jurisdiccional que se encarga, por ejemplo, de investigar los casos en que los servidores públicos cometen algún delito y es necesario someterlos a juicio, así como intervenir en los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos. Esta Comisión estudia toda la información que exista al respecto y da su opinión sobre lo ocurrido y sobre el castigo que ese servidor público debe recibir.

Cuando una Comisión –sea la que sea– necesita información tiene derecho a solicitarla a cualquier persona, empresa o dependencia del gobierno. Es muy común que los servidores públicos (incluso de alto nivel, como los secretarios de Estado) acudan a las Cámaras a brindar información a la Comisión que se la haya solicitado.

Entonces, siguiendo las reglas estrictas para que una iniciativa de ley se convierta en ley, la iniciativa de Casimira Navarro es enviada a la Comisión de Educación y Cultura. Así pues, los senadores de esta Comisión reciben la propuesta de la senadora Casimira Navarro y comienzan a analizarla.

Para empezar, se preguntan sobre todo tipo de asuntos relacionados con el tema: ¿existe ya en otros países la educación pública obligatoria?, ¿cuánto costará al gobierno un proyecto de este tipo y cómo debe estar organizado

para que funcione?, ¿existen ya los maestros suficientes para dar educación a tantos miles de niños y jóvenes?, ¿cuáles son los programas educativos que más han funcionado en otros lugares del mundo?, ¿qué opinan filósofos y científicos acerca de la enseñanza pública?, ¿cambiará la vida de las familias cuando los niños vayan a la escuela? En fin, muchas preguntas son importantes cuando se trata de crear una nueva ley.

La investigación acerca de estas preguntas puede ir acompañada de alguna discusión. Por ejemplo, ante la pregunta: "¿Hasta qué grado de estudios debe considerarse obligatoria la educación?", puede haber diferentes opiniones. El senador del partido AAA piensa que la educación debe ser obligatoria sólo para los niños. El del partido BBB dice que debe obligarse a todos a hacer una carrera universitaria. El del partido CCC opina que ciertas ocupaciones no se aprenden en la universidad y que por lo tanto sólo debe ser obligatorio estudiar hasta la preparatoria. Entonces otro senador del partido AAA lo rebate argumentando que la preparatoria –tal como su nombre lo indica– es una forma de prepararse para los estudios universitarios. Finalmente, la Comisión concluye y elabora un dictamen.

### ¿Cómo se llevan a cabo los debates y las votaciones?

Imaginemos que en este dictamen la Comisión de Educación y Cultura, después de mucho investigar y discutir, concluye que la iniciativa presentada

por Doña Casimira Navarro es buena y debe aprobarse, especificando que será obligatorio para toda la población estudiar sólo la primaria.

La Comisión entregará entonces el dictamen aprobatorio a la Mesa Directiva de la Cámara y comenzará el proceso de discusión con el Pleno de la Cámara (es decir, con todos los legisladores). Si hay quórum se da inicio a la lectura del dictamen entregado por la Comisión.

Terminada la lectura, los senadores tienen ya la información para comenzar a debatir. Primero se discutirá sobre la idea general de la iniciativa, es decir, la que afirma que "el Estado tiene la obligación de brindar educación a todo el pueblo y el pueblo tiene la obligación de recibirla." Por eso se dice que el dictamen será discutido –y votado– en lo general.

Toda discusión en la Cámara tiene su procedimiento. Para empezar, el presidente de la Mesa Directiva hará dos listas, una con los nombres de aquellos que están de acuerdo con el dictamen y otra con los nombres de los que están en contra y quieren emitir su opinión. Cuando las dos listas estén completas, uno por uno los senadores comenzarán a hablar (por cierto, no lo harán desde los escaños, sino que subirán a la tribuna donde está la Mesa Directiva).

Los discursos no pueden exceder de cierto tiempo y nadie podrá interrumpir a un legislador mientras esté hablando.

Tampoco nadie podrá ponerse a discutir con él en forma de diálogo. ¡Las discusiones serían eternas y llenas de malos entendidos!
- Dijiste tal cosa.
- No dije eso.
- Pues yo lo oí.
- Oíste mal.

Todo esto está prohibido. Y si dos senadores quieren discutir entre ellos tendrán que hacerlo cuando se acabe la sesión.

Pero lo cierto es que en el caso de la iniciativa de Doña Casimira nadie ha querido hablar en contra. Así pues, como no hay oradores que la desaprueben, el presidente de la Mesa Directiva propone que el dictamen se someta a

votación. Bastará que, del total de senadores, uno más de la mitad vote por él para que lo aprueben (aunque hay asuntos que requieren las dos terceras partes para su aprobación). Sucede sin embargo que todos, sin excepción, votan a favor del dictamen y de esa manera –por unanimidad– es aprobado.

Pero no olvidemos que en este primer paso los senadores han votado sólo a favor de la idea general de la iniciativa, es decir, la han aprobado en lo general. Ahora falta que aprueben también cada una de sus partes. Ahora, la segunda etapa de la discusión tratará sobre puntos particulares del dictamen. Uno de ellos, ya la hemos mencionado, propone que sólo los estudios de primaria sean obligatorios.

De nuevo se hacen dos listas, una de oradores a favor y otra de oradores en contra. Comienza el debate. Numerosos oradores consideran que la educación primaria no es suficiente, y cuando llega la votación de lo particular, más de la mitad de los diputados desaprueban la propuesta.

Entonces, el punto acerca del grado de estudios vuelve a ponerse en manos de la Comisión de Educación y Cultura para que lo revise y haga una nueva propuesta. Unos días después, la ley vuelve al Pleno de la Cámara. Ahora la Comisión sugiere

que el grado de estudios obligatorio sea la secundaria. Pasan los oradores a la tribuna y cuando terminan comienza la votación. En esta ocasión casi todos aceptan el cambio: la iniciativa de ley queda aprobada, por fin, tanto en lo general como en lo particular: en México, la educación primaria y secundaria serán obligatorias.

Se ha dado ya el primer paso para que la propuesta de la senadora Casimira Navarro se convierta en una ley que rija a toda la nación. ¿El primer paso? Sí. Recuerda que la iniciativa de Doña Casimira surgió en la Cámara de Senadores y que por lo tanto ésta funcionó como Cámara de origen de la futura ley. Ahora es necesario que el dictamen aprobado pase a la Cámara de Diputados (que funcionará como Cámara revisora) para someterlo a análisis y votación, siguiendo el mismo procedimiento que se realizó en la Cámara de Senadores. De ser aprobado allí... ¡entonces sí!: el dictamen se habrá convertido en ley. Después, para que esta ley sea conocida por todos los mexicanos, será necesario mandarla al Ejecutivo, es decir, al presidente, para que éste la publique.

Para conocer la manera como se hace una ley hemos tomado el ejemplo imaginario de una ley que dicta que la educación primaria y secundaria deben ser obligatorias. Sin embargo, como todos sabemos, esta ley sí existe y es una de las leyes más importantes de nuestra Constitución, conocida como el Artículo 3°, el cual dice: Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios– impartirá educación preescolar, primaria

y secundaria. La educación primaria y la secundaria son obligatorias. Además, esta ley dice cosas como que la educación que impartirá el Estado será laica (es decir, no se enseñará ninguna religión), gratuita, democrática, nacional, contribuirá a la mejor convivencia humana, y muchas otras cosas.

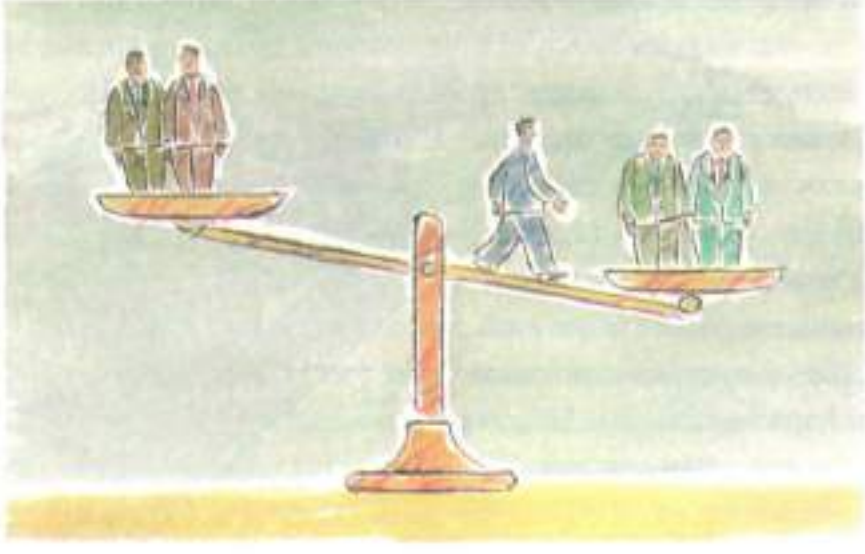
Aquí hemos dicho que la Constitución es la ley más importante que hemos escrito los mexicanos a lo largo de nuestra historia. Sabemos que la Constitución que actualmente nos rige fue escrita en 1917. Pero, ¿esto quiere decir que lo que los revolucionarios escribieron hace casi un siglo sigue siendo igual en nuestros días?

## ¿Podemos hacerle cambios a nuestra Constitución?

La Ley Suprema de nuestro país no siempre ha sido igual. Ya vimos en el primer capítulo de este libro cómo tuvieron que pasar muchas guerras y escribirse muchas constituciones y leyes para que finalmente se lograra establecer la Constitución de 1917 que es la que hoy nos rige como nación. Aunque la idea y el texto general de la

Constitución se ha conservado hasta nuestros días, la misma Constitución prevé un método para que pueda ser adicionada o reformada y eso es lo que se ha hecho, pues siempre será necesario que las leyes se vayan adecuando a los cambios de la sociedad.

Sin embargo, crear una nueva ley constitucional o modificar las que ya existen es algo especialmente delicado. Esas leyes son reglas que rigen a toda la nación y no se les puede tocar sin consultar a cada uno de los estados de la República si están de acuerdo con los cambios. Pues muchas veces una pequeña modificación constitucional provoca una gran cantidad de ajustes en otro tipo de leyes más específicas.



Ésta es justamente una de las diferencias que existen entre los procedimientos para crear o modificar una ley normal y crear o modificar una ley constitucional. Siguiendo con el ejemplo de la ley que habla sobre la educación obligatoria: ya sabemos que es una ley constitucional; ahora imaginemos que a esta ley se le quieren hacer cambios (una reforma o una adición, es decir, cambiarla o agregarle algo nuevo). Para hacerlos se seguirá el proceso que ya describimos: la iniciativa será analizada y votada en una Cámara de origen y después pasará a la otra Cámara para ser revisada. Para que sea aprobada una ley –o modificación de ley– de este tipo, será necesario que el voto aprobatorio sea, al menos, de dos terceras partes del total de legisladores.

Sin embargo, como se trata de una iniciativa de reforma o adición constitucional, el proceso no acabará al ser aprobada en la Cámara revisora sino que será sometida a la consideración de cada uno de los Congresos Estatales. Y sólo si la mayoría de éstos la aprueban, la iniciativa podrá pasar a formar parte de nuestra Ley Suprema.

## ¿Qué son las leyes reglamentarias?

¿Recuerdas todas las preguntas que tuvo que hacerse la Comisión de Educación y Cultura cuando recibió la iniciativa de ley propuesta por la senadora imaginaria Doña Casimira Navarro? Si las respuestas a todas esas preguntas quedaran de alguna forma plasmadas en la ley –una vez que fuera aprobada–, ésta acabaría siendo un documento demasiado largo. Sin duda

tendríamos dificultades para leerlo no sólo por su extensión sino porque nos costaría trabajo distinguir lo esencial de lo secundario.

Es por eso que las leyes –que señalan lo esencial de las normas– muchas veces son complementadas por otro tipo de leyes que entran más en detalle y nos explican con precisión cada uno de los principales puntos. Estas leyes que atienden asuntos secundarios se llaman leyes reglamentarias.

Así, por ejemplo, otra vez podemos imaginar que sería posible crear una Ley Reglamentaria para la ley de educación en donde quedara puntualizado que en las escuelas se deben respetar los derechos humanos de los niños; que los conocimientos de ciencia que se imparten deben estar aceptados por la comunidad científica de todo el mundo; que los niños deben recibir una educación física y hacer deporte, etcétera. Los puntos que trata una ley reglamentaria pueden ser muy numerosos. Y sólo deben cumplir con una condición: no contradecir en ningún aspecto ni poner en duda lo que dice la ley esencial a la que reglamentan.

El procedimiento de creación de una ley reglamentaria es exactamente igual al de una ley ordinaria.

Crear una ley que nos gobernará a todos durante largo tiempo, es algo que exige gran precisión y que por lo tanto puede resultar tardado. Sin embargo, gobernar no es algo que pueda hacerse siempre de forma pausada; tampoco es algo que deba estar dirigido a toda la población: hay casos concretos que apremian y casos que sólo tienen que ver con algunas personas. Por eso los procesos de creación de normas deben ser flexibles y permitir que se resuelvan este tipo de problemas específicos. Es por esta razón que además de las leyes de las que hemos hablado existen otro tipo de normas o de reglas que se llaman decretos.

## ¿Qué es un decreto?

A veces en lugar de escuchar que se habla sobre una iniciativa de ley o sobre una ley, escuchamos que se habla de los decretos, una iniciativa de decreto o un decreto. En este caso es fácil confundirse ya que estos términos (ley y decreto) son por lo general utilizados indistintamente. Es decir, en ocasiones, las leyes son llamadas también decretos. Pero en el fondo sí existen diferencias entre éstos y hay que conocerlas.

Mientras que una ley trata temas de interés común e implica la generalización y la permanencia (es decir, es aplicable para todos, sin excepción y sin límite de tiempo), el decreto es sólo relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones o personas. En pocas palabras, mientras que la ley se considera siempre una disposición de carácter general, el decreto puede ser un acto particular. Veamos algunos ejemplos:

Un caso muy común es el de los decretos que permiten a los ciudadanos mexicanos aceptar condecoraciones extranjeras. Ciertamente se trata de algo personal pero que involucra las relaciones diplomáticas de los dos países. Por eso es necesario que la **Cámara de Senadores** y la de diputados analicen el caso y den su autorización. Esta autorización surge en forma de decreto.

Otro caso muy común son los decretos que se expiden para dar autorización al presidente para salir del país. Cada vez que el presidente mexicano es invitado a visitar otro país, ya sea para asistir a una reunión con otros presidentes o para ir a establecer alguna relación económica o política con otra nación, tiene que pedir permiso al Congreso y éste, después de

seguir el procedimiento del que ya hemos hablado, concede, mediante un decreto, el permiso.

Pero pongamos ahora un ejemplo para explicar cómo ciertos problemas locales (que afectan a poca gente) son resueltos mediante decretos. ¿Has oído de la mariposa Monarca? Es una especie en extinción que año con año llega a nuestro país y se instala en algunos bosques del Estado de México y de Michoacán. Pues bien, para darle protección a estas mariposas, hasta hace unos años estaba prohibido cortar árboles en esos bosques. Sin embargo, recientemente se ha tenido que crear un decreto que reconsidera esa prohibición. ¿Por qué motivo? Resulta que cuando uno de esos árboles se enferma tiene que ser derribado pues de otra forma puede contagiar con su enfermedad a los otros árboles, incluso a los de los bosques vecinos. Ello afecta obviamente a las mariposas y también a la gente del lugar.

Como ves, los decretos son disposiciones legislativas que se aplican a casos muy concretos –en ocasiones personales– y que pueden tener vigencia sólo durante cierto tiempo y dentro de un espacio específico.

Ahora bien, aunque hemos insistido en este libro sobre el hecho de que es el Poder Legislativo el que da origen a las leyes, existen casos de excepción contemplados en la Constitución que le dan al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en casos extraordinarios que exigirían soluciones urgentes.

Por ejemplo, si el país es invadido por un ejército extranjero, no habrá mucho tiempo para reunir al Congreso de la Unión y resolver qué hacer. En un caso como ese la Constitución autoriza al presidente a poner normas que todos deben acatar; por ejemplo, en un caso así el presidente puede indicar que, para evitar riesgos, nadie salga de sus casas después de las seis de la tarde (normalmente nadie puede impedirnos salir a la calle en el momento en que queramos). Este tipo de normas que impone el presidente –sin que el Congreso de la Unión legisle previamente– llevan por nombre decretos.

Otro ejemplo es la invasión de una epidemia grave en el país. En ese caso, el presidente tiene el derecho de imponer –mediante un decreto– las medidas necesarias para hacer frente a la enfermedad. Es importante saber que, a pesar de que el Poder Ejecutivo cuenta con estas facultades extraordinarias para legislar en caso de emergencia, después estas medidas deben ser revisadas por el Congreso de la Unión.

## ¿Qué es un reglamento?

Los reglamentos son normas que establece el Poder Ejecutivo de la Federación para poder llevar a cabo su función. ¿Cómo está eso? Ya hemos visto que la misión del presidente es crear las condiciones necesarias para que todos podamos cumplir con la ley. Porque, ¿de qué serviría que la Constitución estableciera la educación como obligatoria si faltaran maestros y escuelas o no hubiera calles para que los niños llegaran a éstas? ¿O de qué serviría que hubiera maestros, escuelas y calles si los autos o camiones para ir al colegio chocaran unos con otros por falta de reglas de tránsito?

¿Te das cuenta? La labor del presidente es sumamente complicada, pues para conseguir que se cumpla una ley debe llevar a cabo numerosas acciones, muchas más de las que imaginaron los legisladores cuando discutieron y aprobaron esa ley.

Para eso existen los reglamentos. Y ya que hemos hablado del transporte que nos lleva a la escuela mencionemos que, en efecto, existe un reglamento para regular el tránsito en las calles y carreteras del país. ¿Has oído hablar de él? Es justamente el Reglamento de Tránsito.

Cada vez que alguien se sube a un auto echa a andar no sólo el motor sino también todo su conocimiento de las reglas que hay que respetar al circular. Sabe que debe poner mucha atención a los otros autos, a las señales de tránsito y a los peatones. Y si alguien infringe una de las normas es castigado. De otra forma, ¿cómo se podría avanzar?

Por su parte, también los peatones deben tener cuidado. Y por eso... ¡también para ellos existen reglamentos! De hecho existen reglamentos para casi todo: el ancho de las banquetas está reglamentado; la presencia de árboles y plantas en las avenidas también lo está; el mantenimiento del drenaje; las paradas de autobús; los anuncios publicitarios encima de los edificios... En fin, con sólo detenernos en una esquina de una ciudad y voltear a nuestro alrededor podemos mencionar mil cosas reglamentadas. ¿Qué será si recorremos los miles de kilómetros que forman nuestra República?

Los reglamentos son las normas más detalladas de nuestra vida en convivencia. Ellos nos rigen en nuestros comportamientos cotidianos y en nuestras relaciones sociales y profesionales con otras personas. Sin embargo, no hay que olvidar que a final de cuentas los reglamentos son disposiciones basadas en las leyes supremas, es decir, las que cimientan nuestro bienestar como miembros de una sociedad.

*Como hemos visto, hacer o modificar una ley es una tarea que requiere de la participación y de la inteligencia de mucha gente, y es una labor que implica cumplir con una serie de pasos, todos ellos muy importantes: la presentación de una iniciativa en la Cámara de origen, el análisis de ésta por una Comisión especializada, la elaboración de un dictamen, el debate en el pleno de la asamblea y la votación; pasos que se repiten en la Cámara revisora para que finalmente una iniciativa pueda convertirse en ley. Hemos visto, también, que existen leyes ordinarias, leyes constitucionales, leyes reglamentarias, decretos y reglamentos. Todas estas normas integran nuestro orden jurídico y nos permiten vivir bajo un Estado de Derecho. ¿Qué significa esto? que los mexicanos debemos vivir y actuar de acuerdo con las leyes y que los mexicanos contamos con leyes que protegen nuestros derechos.*

## ¿Para qué sirven las leyes?

Podemos terminar este libro diciendo que para vivir armónicamente en sociedad todos necesitamos cumplir con ciertas reglas, es decir, actuar de acuerdo con las leyes que nos rigen; pero también para que una sociedad sea justa, libre y democrática tienen que existir leyes que protejan los derechos de todos.

En nuestro país, la Constitución Política es la ley suprema que organiza nuestra convivencia en sociedad. Ella nos dice cómo debemos comportarnos, vivir juntos en nuestro territorio y encontrar soluciones a nuestros problemas.

También nos indica la manera como debe funcionar nuestro gobierno.

La Constitución apunta que los mexicanos somos libres y que podemos decidir cómo nos queremos gobernar (por eso –como ya vimos– se dice que la soberanía reside en el pueblo). También explica que en México ningún individuo es más importante que otro, y que por lo tanto no puede haber aquí esclavos ni nobles. Los derechos humanos que la Constitución reconoce están garantizados para todas las personas, las cuales sin excepción pueden pensar, decir, oír, escribir o hacer lo que deseen siempre y cuando al hacerlo no dañen a los demás.

Gracias a estas leyes los mexicanos tenemos libertad de expresión y derecho a la información (es decir, podemos exigir que los periódicos, la radio y la televisión nos digan la verdad de lo que sucede en México y en el mundo). Otra de nuestras libertades importantes –establecida en la Constitución– es la de escoger nuestro trabajo: nadie puede imponernos un empleo en contra de nuestra voluntad.

Asimismo gozamos de libertad de creencias. Cualquier persona que se encuentre en territorio mexicano puede elegir su religión o no creer en ninguna. Nadie tiene derecho a imponérsela. Y para acentuar esta diferencia entre la convivencia social y política y las creencias religiosas de cada quien, la Constitución separa completamente las actividades del gobierno de las de las Iglesias. Por ejemplo, ningún sacerdote de ninguna religión puede ser gobernante. Además, la educación que imparte el Estado es laica. A cambio, el gobierno se compromete a no intervenir de ninguna manera en la actividad de las iglesias.

Por la Constitución tenemos derecho a la seguridad: podemos vivir tranquilos pues está prohibido que la gente use la violencia para resolver conflictos o reclamar sus derechos.

Por la Constitución, ninguna autoridad debe actuar en contra de nuestra salud, de nuestra libertad o de nuestra propiedad: antes de privar a alguien de sus posesiones o de meterlo en prisión se le debe realizar un juicio.

Además de estas leyes que protegen nuestros derechos como individuos, la Constitución también ordena cuáles son los derechos que tienen los mexicanos como miembros de una sociedad. Así como los derechos humanos nos muestran que cualquier persona es importante, los derechos sociales nos recuerdan que vivimos con otras personas: este tipo de derechos señalan las obligaciones que tiene el gobierno sobre todo con los grupos más desprotegidos: los campesinos, los trabajadores, los pueblos indígenas, las mujeres y los niños.

En la Constitución se garantiza que los trabajadores gocen de condiciones justas: por ejemplo, que no trabajen en lugares sucios ni inseguros; que todos reciban un salario suficiente para los gastos de la familia, y que además puedan gozar de vacaciones y aguinaldo. Asimismo, los trabajadores tienen derecho de formar sindicatos y de realizar huelgas para defender sus intereses.

La Constitución también toma en cuenta a los campesinos. Por eso hace ya muchos años ordenó que se repartiera la tierra y permitió que los campesinos trabajaran unidos en comunidades agrarias o ejidos.

Por la Constitución toda persona tiene derecho a la protección de la salud física y mental. Por eso se construyen y mantienen hospitales y clínicas públicas. Además de ellos, como un derecho más de los mexicanos, existen guarderías

para los niños, e instituciones de seguridad social que promueven que los trabajadores tengan una vivienda digna.

En la Constitución también hay leyes que protegen a los niños y jóvenes. Desde hace muchos años, la Constitución establece que todos tenemos derecho a recibir educación y que es obligación del Estado proporcionar a todos los mexicanos educación primaria y secundaria en escuelas gratuitas y laicas. En esas escuelas deben enseñarnos los descubrimientos de las ciencias y las bases de una convivencia democrática, y deben fomentar en nosotros el aprecio hacia los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta nuestra nación y el mundo.

De acuerdo con nuestra Constitución los niños tienen derecho a estudiar, a jugar y a estar sanos. Por eso nuestra Ley Suprema prohibe que los menores de 14 años trabajen.

¿No te parece que todas estas leyes que hemos mencionado son muy importantes para que podamos vivir tranquilamente, sintiendo que otros nos respetan y que hay alguien que vigila nuestros derechos? En todos sus artículos, la Constitución menciona estos aspectos fundamentales que permiten a los individuos convivir en sociedad y a la sociedad misma existir en concordia. Debe ser un compromiso de todos cumplir y hacer cumplir las leyes para mejorar la calidad de nuestra vida.

**Ahora, si ya tenemos todas estas leyes, ¿para qué sirve que se hagan otras nuevas?**

En toda sociedad, las formas de pensar, actuar y organizarse cambian constantemente. Es por eso que las leyes no pueden permanecer siempre iguales. Por eso el trabajo del Poder Legislativo es tan importante, pues él es el responsable de actualizar constantemente las leyes que nos rigen.

Pongamos un ejemplo, relacionado con los niños y jóvenes mexicanos. Hasta hace pocos años, no sólo en México sino en casi todo el mundo, los niños y jóvenes eran considerados como "inferiores" a los adultos. El sistema no protegía sus derechos ni tomaba en cuenta su necesidad de crecer plena, espontánea y libremente.

Actualmente, todavía muchísimas niñas y niños mexicanos tienen muy malas condiciones de vida y son víctimas del desamor, de la violencia dentro de la familia, de la explotación sexual, del abuso laboral, etcétera. Obviamente, todo esto influye negativamente en su salud, su rendimiento escolar, su crecimiento y su desarrollo físico, emocional e intelectual.

La pobreza no es la única causa de malestar. En muchas partes (ricas y pobres) se cree que, como los niños dependen de los adultos, éstos tienen derecho de abusar de ellos; también se cree que por ser distintos (más pequeños o más inquietos o menos expertos), son inferiores y se les puede tratar de forma autoritaria.

Hoy en México –como en muchos países del mundo– contamos con una serie de leyes que protegen a los niños y a los jóvenes. La Constitución ha dejado claramente establecido que el mismo valor tienen los derechos de la infancia y la adolescencia que los de los adultos. También está claro que toda niña, niño y adolescente debe gozar de sus derechos sin que importe su raza, color, sexo, idioma, religión, forma de pensar, origen (étnico, nacional o social) y posición económica. Tampoco debe hacerse diferencias con aquellos niños que sufren una discapacidad física.

Los derechos que los niños han alcanzado son numerosos: derecho a ser protegidos en su integridad y en su libertad; derecho contra el maltrato y el abuso sexual; derecho a la identidad; a vivir en familia; a la salud; a la educación; al descanso, al juego, al esparcimiento y a las actividades recreativas propias; a la libre participación en la cultura y en las artes; a la libertad de pensamiento; a tener una cultura propia y a manifestar su punto de vista acerca de todos los asuntos que los afecten y a que dicho parecer sea tomado en cuenta.

¿Lo ves? Si los artículos de la Constitución no pudieran ser modificados o si no pudieran crearse otras leyes, todos estos derechos de los menores jamás habrían podido entrar a debate y no existirían. Sin embargo, no es así. Dada la posibilidad de modificar las leyes (de hacerlas crecer y adaptarse a los cambios del país y del mundo), hoy conocemos más nuestros derechos y podemos defenderlos con más firmeza que antes.

*Para concluir, digamos que este pequeño libro es un ejemplo de esos cambios. Gracias al avance en materia de leyes, los niños y jóvenes mexicanos del siglo XXI tienen el derecho de saber cómo está organizado nuestro país y vivir con la seguridad de que existen leyes que protegen y promueven su bienestar.*

CULTURA POLÍTICA PARA NIÑOS
¿Cómo se hacen las leyes?

Se terminó de imprimir en enero de 2002
La preprensa, los negativos y la impresión
estuvieron a cargo de
Ediciones Corunda, S.A. de C.V.,
Oaxaca 1, San Jerónimo Aculco,
delegación Magdalena Contreras
10700 México, D.F.

El tiro consta de 10000 ejemplares