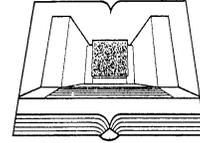


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CONGRESO REDIPAL (VIRTUAL II)
RED DE INVESTIGADORES PARLAMENTARIOS EN LINEA

Ponencia presentada por:
Lic. Abraham Madero Márquez

“LA AGENDA LEGISLATIVA CONSTITUCIONALIZADA”

Abril 2009

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF, 15969. Teléfonos: 56-28-13-00 Ext.4741, Fax: Ext. 4726, 50360000 Ext. 67031
e-mail: jorge.gonzalez@congreso.gob.mx

La Agenda Legislativa Constitucionalizada

Por: Lic. Abraham Madero Márquez*

SUMARIO: 1. Resumen; 2. Noción y Concepto de la Agenda Legislativa en México; 3. Consideraciones para la constitucionalización de una Agenda Legislativa Obligatoria.

1. Resumen

Reformar al Poder Legislativo mexicano es una asignatura pendiente con prioridad en el marco de la reforma del Estado. Los estudios políticos y jurídicos más recientes además de coincidentes, persisten en la necesidad de dotar al Congreso de un nuevo marco jurídico que le permita alcanzar el nivel político que exige una democracia.

Hoy existen variadas propuestas para la reforma del Congreso de la Unión, algunas de ellas ya han sido presentadas formalmente como iniciativas legislativas, mientras que otras sólo han tenido un alcance estrictamente académico. Así, se ha propugnado por cambiar la naturaleza de nuestro sistema presidencialista por un modelo semipresidencial o semiparlamentario, hasta de plano el de corte parlamentario; crear la figura del Jefe de Gabinete; reducir el número de legisladores en ambas Cámaras; instaurar la reelección legislativa; reformar los ordenamientos que rigen la vida interna y el gobierno del Congreso de la Unión; ampliar el periodo de duración de las sesiones; crear el estatuto de los parlamentarios; crear mecanismos para la rendición de cuentas de los legisladores; regular las actividades de cabildeo; mejorar las relaciones institucionales entre el gobierno y el Congreso, por mencionar las más trascendentes.¹

* Licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara; Especialidad en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Actualmente se desempeña como Asesor Legislativo de Organizaciones Civiles en colaboración con los Congresos de Jalisco y Aguascalientes. MIEMBRO DE REDIPAL.

¹ Muchas de las propuestas de reforma al Congreso de la Unión, ha sido debatidas con mayor intensidad justo a partir de la mayor competencia y pluralidad política que distinguió a las legislaturas federales LVI (1994-1997) y LVII (1997-2000). Hay que recordar que no fue sino hasta la LVII Legislatura (1997-2000) cuando el grupo priista obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados por una diferencia de 13 escaños. Además de este hecho, el gobierno perdió la posibilidad de aprobar o detener cualquier reforma constitucional en ese recinto sin el apoyo de otras fuerzas políticas. Bajo este nuevo escenario se había producido una profunda transformación en la dinámica parlamentaria: si antes la negociación, la cooperación o la eventual formación de coaliciones legislativas representaban un recurso básicamente orientado a incrementar la legitimación de las propuestas del Ejecutivo, ahora la aplicación de tales métodos se erigió como una práctica obligada que pretendía evitar una posible parálisis parlamentaria y

En la presente ponencia se desarrolla el tema de la *Agenda Legislativa Constitucionalizada*, concebida como un instrumento de programación y planeación legislativa de amplio alcance que permita al Congreso Federal reorientar su funcionamiento de cara a tres niveles de relación fundamentales: el Congreso con la sociedad, Congreso con el gobierno, y una tercera, la relación entre los propios órganos del Congreso.

A nuestro juicio, la falta de una política legislativa permanente, institucionalizada y de largo plazo, ha desencadenado una serie de disfuncionalidades que alejan al órgano camaral del cumplimiento de sus fines representativos, los partidos políticos viven un momento privilegiado que ha terminado por paralizar las relaciones internas y externas de las Cámaras.²

Ante este escenario, es como surge la importancia de sistematizar la legislación parlamentaria y desde la Constitución, incorporar una serie de normas mínimas para garantizar la integración de un programa legislativo de amplio alcance que refleje la capacidad de diálogo entre los actores principales del proceso legislativo, el gobierno y la sociedad.

En esta ponencia se analizará de manera sumaria, cuál ha sido hasta ahora, la noción y naturaleza de la figura de la *Agenda Legislativa* en México, así como los errores que han hecho de ésta un instrumento de planeación legislativa transitorio y endeble.

Finalmente, formularemos brevemente algunas consideraciones para instaurar la figura de la *Agenda Legislativa Obligatoria* para el Congreso Federal.

gubernamental. Cfr. MEYERNBERG LEYCEGUI, Yolanda, *Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en el Congreso Mexicano*, en: *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Editado por Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 2003, p. 146.

² La crisis de la representación política es uno de los conflictos más graves que enfrentan las democracias modernas y en general cualquier tipo de sistema político. Gran parte del problema del funcionamiento del Parlamento contemporáneo encuentra su explicación en la deficiencia sistemática que se confronta en la mayoría de los modelos de representación. La fórmula del mandato representativo, sobre la cual se cimentó la teoría de la representación política en el Estado liberal, no deja de ser, como bien lo apuntó en su momento Kelsen, una ficción política en cuanto la independencia jurídica de que la voluntad de los electores sea ejecutada por los funcionarios electos, y éstos a su vez son jurídica y políticamente independientes de los electores, no se puede hablar propiamente de una relación de representación o de mandato con sus notas jurídicas definidas por el derecho común. Vid. KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez, imprenta Universitaria, México, 1949, p.306.

La Agenda Legislativa Constitucionalizada

2. Noción y concepto de la Agenda Legislativa en México

En el ámbito de las sociedades modernas, la toma de decisiones que se realiza a través del gobierno, medios de comunicación y sociedad en general, supone un nivel de jerarquización de temas que deben ser abordados con prioridad. Por lo que respecta a las agendas de naturaleza pública y gubernamental, éstas han facilitado la integración del proceso mediante el cual se resuelve concretamente la acción de gobierno y en particular se seleccionan y deciden los temas que forman parte de las prioridades del Estado. Las agendas del trabajo legislativo propias de los órganos de representación, forman parte de esas agendas de naturaleza pública y gubernamental.³

En México es posible encontrar programas y agendas gubernamentales de diversa índole que forman parte de los documentos rectores de toda política pública. Toda esta pluralidad de agendas tanto sujetos existan en un ente social, ha producido gradualmente un fenómeno conocido como procesos de agenda (*agenda setting o agenda building*).⁴ Por ejemplo, existe la plataforma electoral de los partidos políticos, los planes de desarrollo nacional y locales, programas institucionales y sectoriales de la administración pública, agendas intersecretariales, agendas de organizaciones civiles y ONG'S, y desde luego, las muy variadas *Agendas Legislativas* que se presentan dentro del quehacer parlamentario.⁵

Por lo que respecta a éstas últimas, debe decirse que la *Agenda Legislativa* es una figura poco estudiada en el derecho parlamentario y que además no está regulada en el derecho positivo mexicano, aunque incipientemente ha surgido en algunos Congresos estatales.

³ CHARRON, Jean, *Los medios y las fuentes; los límites del modelo de agenda-setting*, en Gauthier Giles, *et. al., Comunicación y política*, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 1995, p. 81.

⁴ OCHOA PINEDA, Melsar y DÍAZ JIMÉNEZ, Francisco, *El desarrollo del Derecho a la información en México desde la perspectiva de la agenda-building*, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, México, 2008, p.104.

⁵ Incluso, la ya abrogada Ley para la Reforma del Estado cuyo proceso comenzó con la presentación de la iniciativa en el Senado el 14 de noviembre de 2006, publicada en el DOF el 13 de abril de 2007 y cuya vigencia de tan sólo 12 meses terminó el día 13 de abril de 2008, constituyó un conjunto de disposiciones encaminadas a establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de reforma del Estado mexicano. A este cuerpo legal se consideró en su momento como una auténtica agenda explícita de reformas legislativas, pues en ella se vertían los temas y ejes fundamentales de cambio para el actual sistema político del país.

En el ámbito federal, las normas que rigen el funcionamiento del Congreso de la Unión; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante LOCGEUM) así como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo RIG), no establecen dispositivos de los cuales se desprenda la naturaleza, contenido y el alcance de la *Agenda Legislativa*.

Se destaca el hecho de que es en la propia LOCGEUM en donde se hace referencia de manera escueta al término *Agenda Legislativa* y se menciona en siete ocasiones a lo largo de dicha ley.⁶ El artículo 26 de ese ordenamiento, en su numeral 4 señala que será durante la primera sesión de cada periodo ordinario de la Cámara de Diputados, en donde cada grupo parlamentario presentará su “*Agenda Legislativa*” que habrá de trabajarse durante el transcurso de éste, posteriormente se establece como facultad del Secretario General de la Cámara de Diputados el publicar las agendas y demás documentos constitutivos de los grupos parlamentarios, finalmente este mismo numeral en su punto 6 establece que los grupos parlamentarios ,con base en la similitud de sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.⁷

Sin embargo, independientemente de la deficiente o nula regulación de la figura en la LOCGEUM, el término de *Agenda Legislativa* en nuestro país se ha convertido en una expresión utilizada comúnmente en el foro político que hace referencia a la necesidad de legislar sobre un *catálogo* de temas previamente establecidos por las fuerzas políticas que convergen en el Congreso. Así mismo, al interior de las asambleas, las prácticas y usos parlamentarios han concebido a la Agenda como un acuerdo parlamentario⁸

⁶ Artículo 26 puntos 4, 5 y 6; artículo 34 punto 1 inciso a); artículo 36 punto 1 inciso a); artículo 38 punto 1 inciso a) y artículo 84 inciso a).

⁷ Vid. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 26 puntos 4, 5 y 6.

⁸ Es necesario recordar que los acuerdos parlamentarios son parte integrante del ordenamiento jurídico del Congreso, éstos son consideradas normas de rango inferior al legal o el reglamentario que tienden a desarrollar o complementar lo establecido en otras disposiciones de orden superior. La existencia de los acuerdos parlamentarios encuentra su explicación en la imposibilidad natural de prever todas las circunstancias y el desarrollo cotidiano de la actividad parlamentaria. Por esta razón, el acuerdo parlamentario es una resolución tomada por los órganos de dirección y de gobierno de las Asambleas cuya intención es actualizar y hacer más práctica la dinámica parlamentaria; así por ejemplo, tenemos que hoy en día existen acuerdos parlamentarios relativos a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara de Diputados, a la integración de las Cámaras, debates y discusiones, acuerdos

por medio del cual las fuerzas políticas delimitarán una serie de temas prioritarios sobre los cuáles se pretende avocar el quehacer legislativo de una determinada legislatura, tanto en su trabajo plenario como el respectivo en comisiones, comités y grupos de trabajo.⁹

Como lo referíamos anteriormente, es en algunos Congresos estatales en donde se ha comenzado a estudiar e incluso regular –bajo distintas denominaciones– la figura de la *Agenda Legislativa* en los ordenamientos que rigen la actividad parlamentaria local. Traemos a colación los casos de los Estados de Puebla, Jalisco, Nuevo León y Zacatecas.

Por ejemplo, en Puebla actualmente la LVII legislatura del Congreso del Estado ha presentado y publicado su *Agenda Legislativa Genérica*, que constituye un acuerdo por medio del cual todas las fuerzas y grupos políticos representados en la Cámara consensuaron 5 ejes fundamentales de acción legislativa: a) Democracia y seguridad pública; b) Desarrollo económico y competitividad; c) Desarrollo social e igualdad de oportunidades; d) Innovación institucional y rendición de cuentas; y e) Participación ciudadana.¹⁰

En el caso de Jalisco, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, en su título II, capítulo V, contempla un apartado denominado “De la planeación institucional del Poder Legislativo”.¹¹ Este apartado tiene relación con lo dispuesto en la Ley de Planeación del Estado de Jalisco en su capítulo IX en donde se sientan las bases para la planeación y gestión de las instituciones públicas, consistente en que los poderes públicos, ayuntamientos, organismos públicos descentralizados y constitucionales autónomos, programen sus actividades institucionales a través de un *Plan General* concebido como un instrumento con proyecciones de corto, mediano y largo

de coordinación política, manejo de recursos y medios del Congreso, gobernabilidad interna de las Cámaras, incluso acuerdos que definen la Agenda Legislativa sobre la cual se avocarán los esfuerzos legislativos, entre muchos otros. Para mayor abundamiento del tema ver: MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, Universidad Anáhuac-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

⁹ Por ejemplo, una de las Comisiones más importantes de la Cámara de Diputados, la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, publica durante cada año de ejercicio su plan de trabajo anual. En él se establecen principalmente los objetivos y las propuestas principales ha trabajar durante el año de ejercicio. En el caso de la LX legislatura de la Cámara de Diputados este programa anual de trabajo se encuentra disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/sep/20070928.html#Prog20070928PractP> [Consultado en línea 20 de Enero de 2009].

¹⁰ La agenda se encuentra publicada y disponible en: <http://www.congresopuebla.gob.mx/web/agendaokweb.pdf> [Consultado en línea 20 de enero de 2009]

¹¹ Vid. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco*, artículos 19-A al 19-M.

plazo en cuyo contenido se enunciaran las estrategias y acciones para el mejoramiento del desempeño de las funciones públicas.¹²

En consonancia con estas disposiciones, la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad, regula lo relativo a la elaboración del Plan General del Congreso así como sus respectivos Programas Operativos Anuales. Este instrumento debe contener los objetivos, directrices, políticas, estrategias, líneas de acción y las bases para el mejoramiento de sus funciones, además de señalar las medidas necesarias para el mejoramiento de la actividad legislativa y de la administración interna del órgano legislativo local, las cuales por disposición legal, deberán ser compatibles con la visión y contenidos del Plan Estatal de Desarrollo.

En Nuevo León, tratándose de la planeación y programación de los trabajos legislativos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 64 inciso “b” de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado relacionado con el artículo 35 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, la actual Legislatura del Congreso del Estado ha aprobado y publicado una *Agenda Temática Mínima* correspondiente a cada uno de los periodos ordinarios de sesiones.¹³ Esta Agenda se encuentra dividida según los años de ejercicio de la actual legislatura y en ella se contemplan los temas a tratar de manera prioritaria.

Finalmente, en el caso de Zacatecas la planeación y programación legislativa de la LIX legislatura del Estado de Zacatecas resulta ser sin duda, una de las más importantes en el contexto nacional.¹⁴

La *Agenda Legislativa* del Congreso zacatecano, además de estar debidamente regulada, no sólo se limita a señalar el catálogo de temas a trabajar, sino que por cada uno de ellos se realiza un estudio especial en donde

¹² Vid. *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco*, artículos 78-A al 78-I.

¹³ Vid. *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León*, artículo 64 fracción III, inciso b.

¹⁴ De entrada debe comentarse que la Nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas contempla grandes avances para el funcionamiento de la Cámara. Los 172 artículos, organizados en 8 títulos, forman parte de la nueva estructura de este cuerpo normativo. Nosotros destacamos varios aspectos de la misma que inciden directamente en el funcionamiento de ésta Cámara. Por ejemplo, el Título Tercero de la referida Ley Orgánica, tiene por objeto dar claridad a las funciones que la Constitución Política del Estado otorga a la Legislatura, de manera que las funciones son clasificadas y definidas conforme a su naturaleza o finalidad. Así, se recogen las facultades que la Constitución Política del Estado otorga al Congreso con relación al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial, al propio Poder Legislativo, a la ciudadanía, a los ayuntamientos y a las atribuciones jurisdiccionales. También llama especialmente nuestra atención otro de los avances visible dentro de las obligaciones y facultades de los legisladores, éstas se desglosan en cinco capítulos que corresponden al Título Cuarto y, uno de ellos, define las conductas sancionables y trata lo relativo a faltas, separaciones y sanciones; tales como el apercibimiento, la amonestación privada y pública, deducciones económicas y hasta el llamamiento al diputado suplente.

se correlacionan todas las áreas involucradas en el asunto que posteriormente serán convocadas a participar en la elaboración de los proyectos legislativos, ya sean dependencias del gobierno local, Ayuntamientos, comisiones del Congreso etc. Como un tercer elemento de la Agenda, se selecciona una metodología de trabajo para el desarrollo del proyecto legislativo, como en su caso puede ser foros de consulta ciudadana, recepción pública de propuestas y trabajo intensivo en comisiones interparlamentarias. El cuarto elemento se refiere a las actividades y fechas fatales para el estudio, dictaminación y presentación del proyecto, finalmente se decide una fecha final para el proceso legislativo del proyecto que culmina con su debida publicación.¹⁵

Sin embargo, a pesar del desarrollo de la figura de la Agenda en algunas entidades federativas, como las que se mencionan, en general la noción y alcance de ésta figura sigue siendo la de un programa legislativo insuficiente y de corto alcance, pues su cumplimiento se encuentra supeditado en gran medida a los acuerdos políticos transitorios de la legislatura en turno, y no refleja una planeación legislativa producto de un consenso institucional y permanente. Como lo refiere expresamente Elías Galaviz:

... La generación de consensos en los procesos de agenda es especialmente difícil en nuestro país porque la experiencia ha demostrado que la voluntad de negociar y alcanzar acuerdos por parte de los partidos políticos es coyuntural y está influida de modo determinante por el calendario electoral. Lo que en un día es aceptable para los Grupos Parlamentarios, con el cambio de la situación política, ya no lo es.¹⁶

En efecto, la actividad legislativa del Congreso de la Unión se encuentra en algunos casos desarticulada, ya que no se indican las prioridades de corto, mediano y largo plazo, y sobre todo sin conferir la continuidad necesaria para atender los rezagos más importantes en materia política, económica y social. Lo que llama aún más nuestra atención, es que las normas que rigen la actuación parlamentaria sean todavía omisas al respecto y no establezcan los mínimos necesarios para alcanzar el nivel óptimo de rendimiento legislativo que exigen nuestros tiempos. A esto debe sumársele desde luego, que actualmente el Congreso Federal no cuenta con los mecanismos necesarios para una

¹⁵ La agenda en comento se encuentra publicada y visible en: <http://www.congresoazac.gob.mx/cgi-bin/coz/mods/gbe/index.cgi?action=agendalegislativa> [Consultado en línea 20 de enero de 2009].

¹⁶ GALAVIZ ELÍAS, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006, p.69.

adecuada colaboración con el Poder Ejecutivo, quien en realidad, debería ser su interlocutor principal al momento de elaborar los programas y agendas legislativas.

Bajo este contexto, resulta necesario plantearse, ¿Es suficiente que las legislaturas acuerden una serie de temas sobre los cuales habrán de legislar, para estar en presencia de una verdadera *Agenda Legislativa*? ¿Un acuerdo parlamentario puede, en su caso, obligar a los legisladores, grupos parlamentarios y comisiones a trabajar sobre una misma pauta? ¿Cuál es el sentido que las legislaturas acuerden trabajar bajo una serie de temas, si al final no existen disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que den certeza a los representados, en torno a la continuidad y cumplimiento de la planeación legislativa? ¿Son las *Agendas Legislativas* instrumentos insuficientes para vincular las acciones del gobierno y sociedad dentro la actividad legislativa?

Si bien es cierto que buena parte de la intención de tener una *Agenda Legislativa* radica en la definición de los temas torales a legislar, en nuestra opinión y bajo la propuesta a la que pretendemos arribar en esta ponencia, una noción más completa y adecuada para los tiempos de competencia y pluralidad política que se presentan en Congreso Federal, implica que se tomen en consideración los siguientes aspectos:

1. La correcta noción del término *Agenda Legislativa* debe incluir las medidas de carácter técnico al interior del trabajo de la legislatura que hagan factible el seguimiento de una misma política legislativa. De esta manera la dinámica parlamentaria es un elemento interno que debe considerarse como parte fundamental de dicha agenda. En la actualidad se dice qué legislar, pero no se dice cómo cristalizarlo, ni qué medios al interior de las asambleas serán necesarios implementar para lograr que los acuerdos se traduzcan en una legislación eficiente. En esta tesitura, se debe mejorar el trabajo en comisiones y en los respectivos grupos parlamentarios, reforzar las figuras de conciliación y gobernabilidad legislativa reguladas en la LOCGEUM como la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos¹⁷, a efecto de que a través de éstos órganos se recupere la estabilidad política necesaria para sentar las bases de una

¹⁷ Tanto la Junta de Coordinación Política como la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos son órganos de gobierno al interior del Congreso regulados en la LOCGEUM cuyo actuar conjunto busca la formación de acuerdos y la dirección organizada del trabajo legislativo, sin embargo dista mucho aún de que su actuar brinde los rendimientos esperados por los representados, pues la polaridad política de las cámaras y la falta consensos sobre los temas fundamentales del país es un hecho que se ha hecho más evidente, sobre todo a partir de las legislaturas federales del año de 1997 a la fecha.

verdadera planeación legislativa. La planeación de las agendas trae aparejada necesariamente las siguientes cuestiones: ¿Qué instrumentos legislativos se deben promover, proponer, elaborar para reforzar la gobernabilidad interna del Congreso? ¿Qué deben de hacer los actores del proceso legislativo (comisiones, grupos parlamentarios, legisladores) para avanzar sobre la producción de los proyectos de leyes que hayan resultado de una consulta democrática, lograr su discusión efectiva y aprobación? La *Agenda Legislativa* no puede entenderse si ésta no sirve para dar respuesta a éstas interrogantes, pues en la lógica de la dinámica parlamentaria actual, no solamente resulta necesario decir *qué* legislar, sino también *cómo* y *cuándo*.

2. Si analizamos lo que ocurre en el Congreso de la Unión –y en general a cualquier Parlamento nacional o local– desde la perspectiva funcional, caeremos en la cuenta de que éste órgano no es una institución homogénea ni en su composición ni en su comportamiento, pues hoy cumple con múltiples funciones que no sólo se limitan a la creación de normas, su actuar contempla diversidad de actividades que trastocan los rubros más relevantes de la vida política, social y económica del Estado. Por eso, si pretendemos formular una noción completa de la *Agenda Legislativa*, se debe necesariamente partir de la base fundamental de que el Congreso no es una institución aislada y por ende tiene la responsabilidad social de representar, integrar e involucrar en los procesos legislativos a todos los sectores que confluyen en la vida política y social del país. La *Agenda Legislativa* no puede ignorar esta realidad y ser una especie de *declaración unilateral del Congreso*, al contrario, se requiere que su planeación y elaboración sea omnicompreensiva, que se elabore y diseñe en consonancia con los planes y programas de desarrollo federal y estatales, que se sepan escuchar a todos los sectores, poderes del Estado (especialmente al Poder Ejecutivo), agrupaciones y fuerzas políticas, que se haga efectiva la participación y gestión ciudadana en el trabajo parlamentario y de esta manera se implementen nuevos mecanismos para el acercamiento efectivo del representado con el Congreso¹⁸, que se revisen de manera integral los ordenamientos vigentes y se seleccionen aquellos que deben ser reformados a corto, mediano y largo plazo. Con ello se pretende adecuar las reglas para que las fuerzas políticas, económicas, sociales y todas aquellas que comprenden nuestra realidad nacional, logren

¹⁸ Desde nuestra opinión, los debates nacionales que se realizaron en el Senado de la República con motivo de la Reforma Energética de Mayo de 2008, representan un avance que merece ser reconocido como un mecanismo alternativo para la formación de consensos sobre los temas torales del quehacer parlamentario. Al margen del conflicto político que dio lugar a la realización de los mismos, nosotros destacamos la naturaleza pública de estos debates que duraron 71 días, otorgado plena participación a académicos, expertos en los temas energéticos, políticos, legisladores, los partidos políticos, funcionarios públicos, medios de comunicación y ciudadanía en general. Con estos espacios novedosos para la vida parlamentaria y política de México se sientan las bases para la construcción de una sociedad más informada sobre los asuntos legislativos de mayor relevancia como es el caso de la reforma energética. No obstante se espera que esas aportaciones de la sociedad se reflejen concretamente en proyectos legislativos de trascendencia,

consensuar las bases fundamentales del proyecto de país que deseamos los mexicanos.¹⁹

3. Una *Agenda Legislativa* debe entenderse como un instrumento de amplio alcance que sirva para recuperar la legitimación funcional del Congreso.²⁰ Todas las funciones que hoy en día desempeña el Congreso necesitan una revalorización; la manera de hacer leyes, los actos de control parlamentario, la forma en que el Congreso representa a sus electores etc. En este sentido, la Agenda Legislativa será una herramienta que establezca una nueva organización del Congreso, cuyos beneficios no sólo se reflejarán en la función legislativa, pues las demás funciones que desempeña éste órgano necesitan del mismo modo de un instrumento que organice sistemáticamente toda su potencialidad y por consiguiente, se recupere la credibilidad en esta institución.
4. Finalmente, al hablar de *Agenda Legislativa* estaremos refiriéndonos a un conjunto de reglas debidamente establecidas en los ordenamientos que rigen el actuar del Congreso. Al estar regulada esta figura se evitará la politización del término, se tendrá clara la noción jurídica de lo que verdaderamente debe entenderse por ella y se establecerán las reglas claras que definan su alcance y contenido, lo cual en todo caso, dará como resultado la continuidad y permanencia de una política legislativa de Estado.

3. Consideraciones para la constitucionalización de una Agenda Legislativa Obligatoria

En el apartado anterior analizamos sumariamente las nociones generales de la *Agenda Legislativa* en México tanto el contexto federal como en algunas entidades federativas. Concluimos con una serie de puntos que nos ayudan a comprender el contenido de la *Agenda Legislativa Obligatoria*.

Partamos de hechos probados. La realidad política de la alternancia y los imperativos de un gobierno dividido por los que atraviesa el país, ha vuelto necesario la modernización del marco jurídico del Congreso de la Unión a efecto de alcanzar un nivel confiable y sistematizado para el diseño de las políticas públicas, cuya lógica primordial sea el interés nacional a largo plazo y

¹⁹ COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Ed. Porrúa, quinta edición, México, 2008, p. 333.

²⁰ Esto partiendo de la premisa de que el Congreso ha dejado de ser una institución que represente verdaderamente a los intereses y necesidades de los ciudadanos. Hoy el Congreso se ha convertido en algo que todo podemos apreciar con claridad, una verdadera arena política.

no, como se ha presentado, la formación de acuerdos políticos de naturaleza transitoria o coyuntural.²¹

Sin dejar de lado los diversos programas de trabajo legislativo de los Grupos Parlamentarios y comisiones, es necesario que paralelamente el Congreso cuente con una *Agenda Legislativa* amplia y obligatoria para todos los actores de los procesos legislativos, el gobierno y la sociedad en general. De tal suerte que esta figura pueda servir como un mecanismo eficaz para la integración de los temas y líneas de acción que conformarán las prioridades nacionales.

Pero, ¿Por qué razón debe la Constitución regular lo relativo a una *Agenda Legislativa* permanente para el Congreso Federal? En primer lugar, creemos que la constitucionalización de los principios y reglas fundamentales para la formación de una *Agenda Legislativa Obligatoria* permitirá imprimirle al Congreso la estabilidad y legitimidad necesarias para el diseño, ejecución y evaluación de la política legislativa nacional que prácticamente hoy es inexistente en nuestro país. Como lo comentamos reiteradamente en el apartado anterior, uno de los temas a resolver con prioridad dentro del marco de la reforma del Poder Legislativo mexicano, la constituye precisamente la falta de visión a largo plazo que caracteriza la vida parlamentaria de las Cámaras, el Congreso debería en realidad ser el epicentro de la planeación nacional y el gobierno su interlocutor principal.

Si revisamos a detalle, las normas para la programación y planeación de la actividad legislativa del Congreso de la Unión prácticamente nunca han existido en el texto constitucional mexicano. Hasta hoy el funcionamiento parlamentario no ha contado con un marco constitucional que responda a la composición plural de las Cámaras y a la compleja relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo. Es una realidad que ya no se puede gobernar sin el Congreso, y que el Congreso debe consolidar una mejor relación con el Ejecutivo dentro de los procesos de formación y discusión de la Agenda

²¹ Desde luego la Ley Orgánica y el Reglamento constituyen ordenamientos primordiales para garantizar el buen funcionamiento del Congreso y de sus respectivas Cámaras. Sin embargo, ambos, aún con sus múltiples reformas recientes, no reflejan el quehacer de las Cámaras ni contribuyen al cumplimiento de sus funciones, antes bien, la práctica ha venido sustituyendo a esas normatividades y prácticas internas por medio de acuerdos parlamentarios. Esta situación abona a la complejidad del problema de la falta de continuación y visión a largo plazo de la actividad legislativa del Congreso.

Nacional. La Constitución no puede ser omisa al respecto, y mientras no se encuentre una fórmula para darle un sentido normativo y garantista al texto de la Constitución de 1917, será necesario ir pensando en las adecuaciones más necesarias para el corto plazo.²²

En segundo lugar, no debemos dejar de lado que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, es el cuerpo normativo que regula la organización y el funcionamiento del régimen congresional mexicano y es ahí donde debe también regularse la *Agenda Legislativa Obligatoria*, como un instrumento rector de la política legislativa del Estado. Se trata de que en dicha ley se implementen las medidas operativas y técnicas adecuadas para que el proceso que resulte de la Agenda pueda desarrollarse eficazmente en el seno parlamentario.

Para efectos prácticos, dividiremos en dos las consideraciones en torno a la creación de la figura de la *Agenda Legislativa Obligatoria* que se propone en esta ponencia. Primero se esgrimirán las consideraciones de tipo constitucional y posteriormente nos referiremos a aquellos aspectos que deben tomarse en cuenta como parte de la reforma a la Ley Orgánica del Congreso.

Aspectos constitucionales:

A. El artículo 26 de la Constitución Federal crea un sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo Nacional. Para ese efecto, se considera pertinente institucionalizar la *Agenda Legislativa Obligatoria* dentro del proceso de planeación democrática involucrando la participación del Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión en la confección de un programa legislativo prioritario que incluya las propuestas legislativas más relevantes del Ejecutivo, así como los principales temas y líneas de acción que forman parte de las agendas de los Grupos Parlamentarios.

B. Del mismo modo, se requiere establecer con el carácter de facultad imperativa atribuida al Congreso de la Unión, la de elaborar una *Agenda Legislativa Obligatoria* que contemple, al menos, la

²² Para Miguel Carbonell, por ejemplo, en tanto no cambien las condiciones políticas actuales, la vía más prudente para la lograr la consolidación democrática de la nación será la de efectuar una reforma integral a la Constitución vigente en nuestro país. Esa reforma debe incluir, dentro de las propias posibilidades que ofrece el texto de 1917 en su artículo 135, las modificaciones que eviten las contradicciones y la falta de sistematicidad del texto constitucional así como la necesaria refundación del sistema de gobierno, electoral, de partidos y la relación Ejecutivo-Legislativo. Véase, CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente: Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004, p. 160.

incorporación de propuestas provenientes de los Poderes de la Unión, de los legisladores federales y demás agentes, políticos y sociales, incluyendo en ella los lineamientos y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.²³

C. El titular del Poder Ejecutivo Federal debe contar con facultades y obligaciones inherentes para elaborar y ejecutar la *Agenda Legislativa Obligatoria*, coordinándose con el Congreso de la Unión de manera institucional y permanente. Todo ello en base a las propuestas que se seleccionen como prioritarias en relación al Plan Nacional de Desarrollo.

D. Para que la *Agenda Legislativa* se sustente como una garantía constitucional a favor de los ciudadanos es necesario consagrar como parte del estatuto ciudadano, el derecho de éstos para participar en la elaboración de la agenda, así como estar informados de manera regular y suficiente de los procesos que resulten de su desarrollo.

E. En cada periodo de sesiones ordinarias el Congreso deberá ocuparse de manera preferente al desahogo de los temas que resulten de la *Agenda Legislativa Obligatoria*. Por lo que se refiere a la Agenda Legislativa ordinaria de las Cámaras del Congreso continuará con normalidad su desarrollo conforme ya lo establecen los procedimientos previstos en la ley y el reglamento del Congreso.

F. Atendiendo la calendarización de los periodos de trabajo del Congreso, y con el objeto de dar seguimiento a las actividades que derivan de la agenda legislativa obligatoria, es pertinente dotar a la Comisión Permanente de facultades expresas para vigilar el cumplimiento de las acciones que deriven de la implementación de la Agenda, acordando lo necesario para su seguimiento, dando cuenta al Congreso, luego de que se reanuden sus sesiones, de los obstáculos presentados y de las medidas pertinentes para resolverlos

Aspectos legales:

A. Se propone crear un capítulo comprendido dentro del título primero de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se denominará "*De la programación y planeación de la Agenda Legislativa Obligatoria*".

²³ Aunque no es el objeto del presente estudio, también resulta indispensable que se pondere la posibilidad de otorgar al Congreso la facultad de analizar, discutir con mayor profundidad el Plan Nacional de Desarrollo. Resulta ilógico que el órgano legislativo apruebe los recursos para hacer viables esos planes y no pueda conocerlos ni debatirlos adecuadamente. Actualmente el Plan Nacional es aprobado sólo por instancia gubernamental y sometida a una opinión protocolaria del Congreso, sin que se otorgue mayor participación en la elaboración de éste al órgano legislativo.

B. Debe crearse una Comisión Bicameral de la *Agenda Legislativa Obligatoria*, integrada paritariamente con Diputados y Senadores, así como con personal de los servicios parlamentarios que permita el presupuesto. Para la implementación de todas las actividades operativas, así como para la investigación y estudios de los proyectos tendentes a realizar y ejecutar la *Agenda Obligatoria*, deberá constarse con partidas presupuestales afectas al presupuesto del Congreso de la Unión.

C. La Comisión Bicameral referida, tendrá como funciones fungir como órgano rector para recabar las agendas de los Grupos Parlamentarios, organizar los eventos de consulta pública, sistematizar la información y las propuestas recabadas, elaborar los diagnósticos correspondientes, establecer un agenda de trabajo común con los órganos de gobierno de ambas Cámaras, formar comisiones conjuntas con el Poder Ejecutivo, así como elaborar el proyecto de agenda, su visión y misión para el cumplimiento de sus objetivos.

D. La Comisión Bicameral organizará de manera obligatoria audiencias o consultas populares para analizar la viabilidad de los temas de la *Agenda Legislativa Obligatoria*, escuchando las opiniones de expertos, especialistas, académicos, sectores productivos y sociales, ONG'S y ciudadanía en general. Así mismo, la comisión deberá adoptar las medidas necesarias a fin de asegurar la posibilidad de que los resultados de la agenda sean informados oportunamente y en su caso, evaluados por los diversos agentes sociales.

E. Una vez que el Ejecutivo de la Unión remita al Congreso el Plan Nacional de Desarrollo para los efectos que establece la ley, la Comisión Bicameral propondrá la inclusión del programa de la *Agenda Legislativa Obligatoria*, conforme a los temas, plazos, y calendarios que determine el Congreso, con la opinión del Presidente de la República.

F. La Ley y el reglamento del Congreso determinarán las fechas y plazos a los que se sujetaran los trabajos de la Comisión Bicameral, las comisiones legislativas y demás órganos de dirección política con el objeto de que la elaboración y aprobación de la *Agenda Legislativa Obligatoria* quede incluida en la publicación oficial del plan nacional de desarrollo.

G. El Congreso de la Unión a través de sus órganos de gobierno y de dirección política, implementarán un sistema de tecnología e informática por medio del cual cualquier persona podrá solicitar y

obtener información, así como participar en el análisis, discusión y evaluación de los temas que comprende la *Agenda Legislativa Obligatoria*.

H. La mesa directiva, la junta de coordinación política, la comisiones legislativas y demás órganos de dirección política y administrativa de ambas Cámaras ejercerán las funciones que sean necesarias para participar en el procedimiento de elaboración y aprobación, en su caso, de la *Agenda Legislativa Obligatoria*.

FUENTES DE CONSULTA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;
Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León;
Ley Federal para la Reforma del Estado;
Ley de Planeación;
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco;
Ley de Planeación para el Estado de Jalisco;
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla;
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León;
Nueva Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas;
CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente: Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2004;
CHARRON, Jean, *Los medios y las fuentes; los límites del modelo de agenda-setting*, en Gauthier Giles, et. al., *Comunicación y política*, Ed. Gedisa, Barcelona, España, 1995;
COVARRUBIAS DUENAS, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Ed. Porrúa, quinta edición, México, 2008;
GALAVIZ ELÍAS, Efrén, *El cabildeo legislativo y su regulación en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2006;
KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, traducción de Eduardo García Maynez, imprenta Universitaria, México, 1949;
MEYERNBERG LEYCEGUI, Yolanda, *Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en el Congreso Mexicano*, en: *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Editado por Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 2003;
MORA DONATTO, Cecilia, *Temas selectos de Derecho Parlamentario*, Universidad Anáhuac-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001;
OCHOA PINEDA, Melsar y DÍAZ JIMÉNEZ, Francisco, *El desarrollo del Derecho a la información en México desde la perspectiva de la agenda-building*, Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro, México, 2008.