

EL DERECHO PARLAMENTARIO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. UNA APROXIMACIÓN

Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Consideraciones previas.* II. *Fuentes del derecho parlamentario.* III. *Integración de la Asamblea Legislativa.* IV. *Organización política.* V. *Grupos parlamentarios.* VI. *Sistema de comisiones.* VII. *Organización técnica y administrativa.* VIII. *Funcionamiento.* IX. *Procedimiento legislativo.* X. *Facultades financieras y de control.* XI. *Otras funciones.* XII. *Estatuto de los parlamentarios.* XIII. *Evaluación y propuestas de reforma.* XIV. *Fuentes consultadas.*

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La presente investigación tiene por objeto realizar un acercamiento al derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El derecho parlamentario es la rama del derecho constitucional encargada del estudio de la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, tanto en las relaciones al interior de éste, como de aquellas que establece con otros entes del Estado y de la sociedad.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano representativo local encargado de la función legislativa, presupuestaria y de control, en las materias expresamente conferidas por la Constitución, y cuyo ejercicio no corresponda al Congreso de la Unión. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en adelante nos referiremos a ella como ALDF) o simplemente Asamblea Legislativa) realiza tareas semejantes a un Congreso estatal, con ciertas limitaciones, como se verá a lo largo del trabajo.

* Académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). efren.chavez@unam.mx.

La Asamblea Legislativa es uno de los principales órganos legislativos en el orden local de nuestro país, es una de las diputaciones con mayor número de legisladores¹ y el presupuesto asignado a ella supera en mucho al de otros Congresos estatales.² De la misma forma, el Distrito Federal es la entidad federativa más importante de México, no sólo por ser la sede de los poderes de la Unión, sino por el alcance de las actividades económicas, políticas, sociales y culturales que se desarrollan en ella.

En el presente estudio, realizaremos una aproximación al derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa, revisando sus aspectos más importantes, a saber: fuentes, integración, organización política y administrativa, funcionamiento, funciones parlamentarias y estatuto de los legisladores. Este estudio no pretende ser un análisis exhaustivo y minucioso de todas las instituciones o procedimientos, sino un estudio genérico que permita al lector tener una idea general de cómo está organizado y cómo funciona dicho órgano legislativo.

La metodología empleada en dicho estudio se basa fundamentalmente en un análisis descriptivo de la Asamblea Legislativa, apoyado en las fuentes de derecho parlamentario, principalmente la legislación; así como la interpretación y comentario de dichas normas.

Siguiendo el orden de presentación en que está organizada la obra colectiva de la que forma parte este estudio, se presentarán en primer término algunos antecedentes del Distrito Federal y de la Asamblea Legislativa. Después se estudiarán las fuentes del derecho parlamentario, de acuerdo con la clasificación en formales, reales e históricas. Posteriormente, se examinará la composición de la Asamblea Legislativa: el número de integrantes, los sistemas electorales empleados para su conformación y los partidos políti-

¹ Se integra por sesenta y seis diputados, sólo superado en número por el Congreso del Estado de México que tiene setenta y cinco miembros; prevaleciendo sobre los órganos legislativos de otras entidades federativas que cuentan con un menor número de legisladores, por ejemplo: Veracruz (cincuenta diputados), Guerrero (cuarenta y seis diputados), Nuevo León (cuarenta y dos diputados) y Jalisco (cuarenta diputados).

² El presupuesto asignado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para el ejercicio 2007 fue de \$964,759,479.00; cantidad superior a los recursos asignados en el mismo periodo al Poder Legislativo del Estado de México (\$920,000,000.00), Jalisco (\$418,545,400.00), Guerrero (\$320,347.50), Veracruz (\$315,000,000.00) o Nuevo León (\$251,371,900.00). Información obtenida de las páginas electrónicas de los gobiernos mencionados y del Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2007, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2006. Y en el ejercicio 2011: \$1,171,386,210 para la ALDF; 1,310,661,775.00 para el Congreso del Estado de México; 556,417,200 para el Congreso de Jalisco; 369,488,300.00 para el Congreso de Guerrero; 475,000,000.00 para el Congreso de Veracruz; 208,973,000 para el Congreso de Nuevo León. Como se puede observar, en el ejercicio 2011 el Congreso del Estado de México obtuvo más recursos (Información obtenida de las páginas electrónicas de los congresos locales respectivos y la ALDF).

cos con representación en la misma. Consecutivamente, se referirán algunas normas que rigen el funcionamiento de dicha institución; así como la descripción de los órganos políticos que la componen, el sistema de comisiones, los grupos parlamentarios y los entes administrativos. Seguidamente, se hará una exploración de las funciones legislativas, financieras, de control, representativas, jurisdiccionales, administrativas y de orientación política que desempeña la Asamblea Legislativa, destacando aspectos novedosos en el procedimiento legislativo. Finalmente, se hablará del estatuto de los legisladores, revisando aspectos como los requisitos de elegibilidad, incompatibilidades, prerrogativas parlamentarias, derechos, obligaciones y sanciones. Se concluirá el estudio con algunas reflexiones sobre el régimen jurídico de la Asamblea Legislativa y sus posibles reformas.

Breves antecedentes

Entre los antecedentes del Distrito Federal podemos mencionar que en 1325 los aztecas se establecieron en este territorio fundando la gran “México-Tenochtitlan”, ciudad esplendorosa que causó la admiración incluso de los propios españoles, quienes en 1521 finalmente la pudieron conquistar. En ese año, los conquistadores españoles fundaron el Ayuntamiento de México, en 1527 la Corona Española determina establecer la Real Audiencia de México y en 1535 el Virreinato de la Nueva España.

En 1821 se estableció, en los *Tratados de Córdoba*, la independencia de la Nueva España, misma que adquirió el nombre de “Imperio Mexicano” y cuya capital fue México. En 1823, suprimido el Imperio, el Congreso Constituyente discute qué ciudad debía erigirse como sede de los poderes de la Federación, y eligió a la Ciudad de México que formaba parte del estado del mismo nombre (hoy Estado de México). Así, en la Constitución del 4 de octubre de 1824, el artículo 50 faculta al Congreso de la Unión para elegir un territorio que sirva de residencia a los supremos poderes federales y donde ejerza las atribuciones del Poder Legislativo de un estado. El 18 de noviembre de 1824 se expide el Decreto de Creación del Distrito Federal, que estableció, entre otras cosas, que su territorio comprendería un círculo cuyo centro fuera la Plaza Mayor y su radio de dos leguas,³ así como que su gobierno económico y político quedaría bajo jurisdicción del gobierno general, pero se mantenía el gobierno municipal de los ayuntamientos comprendidos en su espacio.

³ Como se sabe, la *legua* es la medida que equivalía a la distancia que una persona o caballo podían recorrer en una hora, de cuatro a cinco kilómetros aproximadamente. La legua castellana correspondía a 4.19 km.

En 1836, con las siete *Leyes Constitucionales* que establecieron un régimen centralista, desapareció la figura del Distrito Federal incorporándose al Departamento de México (antiguo estado del que fue su capital). En 1847, con el *Acta Constitutiva y de Reformas* se restaura el sistema federal, y por tanto, el Distrito Federal reconociéndosele el derecho de voto para elegir al presidente, así como la facultad de nombrar dos senadores, como el resto de los estados.

En 1854 mediante el decreto del 16 de febrero se amplía el territorio del Distrito Federal.

La Constitución de 1857 contempló al Estado del Valle de México como parte integrante de la Federación, estado que se erigiría en el territorio del Distrito Federal cuando los poderes federales se trasladaran a otro lugar (artículos 43 y 46); asimismo, se determinó la facultad del Congreso de la Unión “para el arreglo interior” del Distrito Federal, teniendo como base que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales (artículo 72, fracción VI).

En 1899 el Congreso de la Unión emite los decretos del 15 y del 17 de diciembre, en los que se fijaron los límites del Distrito Federal, resultado del convenio sobre límites, celebrado por el Estado de México, Morelos y el Distrito Federal, con el cual aumentó la extensión de éste.⁴

En 1917 con la expedición de la Constitución vigente se le reconoce al Distrito Federal como parte integrante de la Federación (artículo 43), se mantiene la facultad del Congreso de la Unión para legislar en lo relativo a éste, pero con sujeción a ciertas bases: la división del territorio en municipalidades cuyo gobierno está a cargo de ayuntamientos de elección popular directa; un gobernador nombrado por el presidente de la República; magistrados y jueces nombrados por el Congreso de la Unión; el Ministerio Público a cargo de un procurador que dependerá directamente del presidente de la República (artículo 73, fracción VI, del texto original).

En 1928, a petición del entonces candidato presidencial Álvaro Obregón, el Congreso suprime el régimen municipal, estableciendo que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano u órganos que determinara la ley. Dicha ley fue expedida en diciembre de 1928 denominándosele Ley

⁴ Estos decretos, junto con el de 27 de julio de 1994, constituyen el fundamento de la extensión territorial actual del Distrito Federal. *Cfr. Atlas. Situación actual de la división político-administrativa inter estatal; Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2006, pp. 52-64. Disponible en la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/atlas/Atlas%20Nacional%20man1.pdf.

Orgánica del Distrito y Territorios Federales, en ella se crea el Departamento del Distrito Federal a cargo de un funcionario nombrado y removido libremente por el presidente de la República, además se divide el territorio en un Departamento Central y trece delegaciones. El 31 de diciembre de 1941 se aprueba la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, modificada en 1970.

En 1977 se modifica la Constitución para establecer respecto al Distrito Federal la posibilidad del *referéndum* y la iniciativa popular, figuras que no se aplicaron.

En 1987, mediante el decreto publicado el 10 de agosto, se suprimen del texto constitucional el referéndum y la iniciativa popular y se crea la Asamblea de Representantes, órgano de representación ciudadana, integrado por 66 miembros elegidos por votación popular, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La Asamblea de Representantes se limitaba a ser un órgano de consulta y gestión ciudadana; contaba con restringidas facultades: la emisión de ordenanzas, reglamentos y bandos de policía y buen gobierno; proponer al presidente de la República la atención de problemas prioritarios a fin de que los considerara en el presupuesto; aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia que hubiere hecho el presidente de la República; convocar consultas públicas; formular peticiones a las autoridades administrativas; iniciar ante el Congreso de la Unión leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal; entre otras. La primera Asamblea Legislativa funcionó del 15 de noviembre de 1988 al 14 de noviembre de 1991.

En 1993 se reformó la Constitución para otorgar mayores facultades a la Asamblea de Representantes y establecer una forma de elección indirecta del jefe del Distrito Federal, sistema que no tuvo aplicación. Con esta reforma publicada el 25 de octubre, la Asamblea de Representantes se convirtió en el órgano legislativo del Distrito Federal competente para legislar en las materias que expresamente se le concedieron en el nuevo artículo 122 constitucional; además de contar con otras facultades, tales como la de aprobar el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, establecer contribuciones con las mismas limitaciones dispuestas para los estados, revisar la cuenta pública, entre otras. El artículo 73 constitucional mantuvo la facultad del Congreso de la Unión para legislar en las materias que no hubieren sido expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa, así como reservó la potestad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la de aprobar los montos de endeudamiento que en su caso requiriera el gobierno del Distrito Federal.

Finalmente, en 1996 acontece la llamada “Reforma Política” que, entre otras cosas, transforma a la Asamblea de Representantes en *Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, cuyos miembros se denominarán diputados, establece una forma de elección directa para el jefe de Gobierno y para los titulares de las delegaciones. De esta forma, mediante el decreto de reforma constitucional publicado el 22 de agosto se derogó la fracción VI del artículo 73 constitucional, y se modificó el artículo 122 y se estableció la nueva distribución de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales del Distrito Federal, régimen que continúa vigente hasta la fecha.⁵

II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

De acuerdo con la clasificación de las fuentes del derecho en formales, reales e históricas, tendríamos las siguientes:

1. Fuentes formales

A. Legislación

En primer lugar tenemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, con sus más de 199 decretos de reforma publicados hasta la fecha. Específicamente los artículos que hacen referencia al Distrito Federal son los siguientes: 3o., 6o., 18, 21, 26, 27, 31, 43, 44, 55, 56, 73, 76, 82, 89, 95, 101, 103 a 108, 110, 111, 119, 122, 123, 127, 131 y 134.

De la misma manera, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, los tratados internacionales firmados y ratificados por México son también ley suprema. Por tal razón, los pactos del derecho internacional son fuente del derecho parlamentario del Distrito Federal; en ellos existen múltiples dispo-

⁵ Cfr. Gutiérrez Salazar, Sergio y Solís Acero, Felipe, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1985, pp. 51-80, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1688/6.pdf>; Soto Flores, Armando, “El Poder Legislativo del Distrito Federal: asamblea o congreso local”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 225-226, mayo-agosto de 1999, t. 49, pp. 203-206; Treviño Abatte, Amado, “Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, *Quórum*, México, 2a. época, año 6, núm. 56, agosto de 1997, pp. 31-36; “Historia de la Ciudad de México”, página electrónica del gobierno del Distrito Federal, <http://www.df.gob.mx/ciudad/historia/index.html> (consultado el 30 de octubre de 2007); “Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/>.

siciones relativas a funcionarios de los estados, derechos fundamentales u otras instrucciones que tienen que ser respetadas por los órganos estatales, en este caso, por la Asamblea Legislativa.⁶

Posteriormente, se encuentra el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, con sus reformas del 3 de junio de 1995, 12 de diciembre de 1995, 22 de noviembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 14 de octubre de 1999 y 28 de abril de 2008.⁷ Este ordenamiento hace las veces de una Constitución local, con la diferencia que es emitido por el Congreso de la Unión y no por el órgano legislativo local.⁸

En tercer lugar está la legislación ordinaria, dentro de la que se encuentra la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002, reformada en trece ocasiones contando hasta la reforma publicada el 3 de octubre de 2009; la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal del 8 de febrero de 1999, con sus cinco reformas, hasta la del 13 de julio de 2009; así como todas las leyes que hacen referencia a la Asamblea, o en las que le otorgan facultades específicas, por ejemplo: el Código Electoral, la Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, entre otras.

De igual forma, es fuente formal del derecho parlamentario la legislación reglamentaria emitida por la Asamblea Legislativa, a saber: Regla-

⁶ Por ejemplo la “Convención Interamericana contra la Corrupción”, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, ratificada por la Cámara de Senadores el 30 de octubre de 1996, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1998; o bien, la “Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las personas con Discapacidad”, suscrita en Guatemala el 7 de junio de 1999, aprobada por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión el 26 de abril de 2000, y publicado el decreto promulgatorio el 12 de marzo de 2001. Los tratados internacionales suscritos por México pueden ser consultados en la página electrónica de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, de la Secretaría de Gobernación: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/tratadosmex.php>.

⁷ Cfr. “Marco Legal del Distrito Federal”, página electrónica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, <http://www.asambleadf.gob.mx/>.

⁸ Esta situación se ha discutido recientemente propugnando que el Distrito Federal cuente también con una Constitución propia emitida por su Asamblea Legislativa. Esto no será posible sino hasta que se reforme la Constitución federal otorgándole a la Asamblea Legislativa dicha facultad. Para mayor información, puede verse “Memoria del Primer Foro de Consulta para la Redacción de la Constitución del Distrito Federal, 4 al 9 de junio de 2006”, disponible en: http://www.constituciondf.org.mx/mem_foro.htm.

mento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (publicado el 27 de mayo de 2003 y reformado en diez ocasiones contando hasta la del 13 de octubre de 2009); el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (publicado el 9 de julio de 2007); el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (publicado el 30 de diciembre de 2003 y reformado en 2005, 2007 y 2009).⁹

En el siguiente nivel se encuentran los acuerdos y la normativa emitida por los órganos de gobierno o las comisiones de la Asamblea Legislativa en uso de sus atribuciones.¹⁰ También podría incluirse la normativa interna de los grupos parlamentarios: estatutos, códigos de ética, acuerdos, entre otros.

B. *Jurisprudencia*

Este rubro se compone por todas aquellas decisiones judiciales que resuelven un asunto específico en el que participa la Asamblea Legislativa, y que constituyen un precedente para casos similares futuros. Son fuente del derecho parlamentario, pues regulan la actividad del órgano legislativo, y en muchos casos interpretan el contenido de la Constitución, del Estatuto de Gobierno o de la legislación ordinaria.¹¹

⁹ En la doctrina se señala frecuentemente que en el derecho parlamentario las leyes y los reglamentos parlamentarios tienen la misma jerarquía normativa, ya que ambos son aprobados por el Pleno del Poder Legislativo mediante un procedimiento idéntico; a diferencia de lo que ocurre en el derecho administrativo, donde los reglamentos son emitidos por el Ejecutivo y tienen un carácter inferior a las leyes.

¹⁰ Sirvan como ejemplos los siguientes: “Acuerdo de la Comisión de Gobierno que establece el formato para la sesión en la que de manera exclusiva tendrá verificativo la recepción del informe sobre el estado que guarda la administración pública del Distrito Federal del día 17 de septiembre del 2007” formulado el 14 de agosto de 2007; “Acuerdo relativo a las medidas de austeridad en el ejercicio de las unidades administrativas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” emitido por la Comisión de Gobierno el 19 de enero de 2007; “Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité de Compras, Arrendamientos y Contratación de Servicios”, expedido por el Comité de Administración el 6 de diciembre de 2006; disponibles a en la página electrónica de la Asamblea Legislativa: <http://www.asambleadf.gob.mx/>.

¹¹ Como ejemplo tenemos la tesis de jurisprudencia 182/2005 (jurisprudencia por reiteración de criterios) aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en sesión privada del 7 de diciembre de dos mil cinco, cuyo rubro señala: “CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLO Y ESTABLECER EN ÉL NORMAS QUE DEN COMPETENCIA AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL PARA RESOLVER CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES”. Puede consultarse

C. *Costumbre parlamentaria*

Se integra por todas aquellas prácticas que, sin estar contenidas en las leyes o reglamentos, son observadas de manera reiterada y con carácter imperativo. Éstas pueden ser múltiples y variadas, normalmente son cuestiones procedimentales.¹²

2. *Fuentes reales*

Son todos aquellos factores de la realidad que influyen en el contenido de las normas, por ejemplo, la ideología de los partidos políticos, los compromisos adquiridos en las campañas electorales, la opinión pública, la influencia de grupos de presión (sindicatos, medios de comunicación, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil). De igual forma, las condiciones económicas, políticas y sociales de la ciudad constituyen una fuente real del derecho parlamentario.

3. *Fuentes históricas*

Se integran por los textos normativos que ya no están vigentes, pero que en alguna ocasión rigieron a la Asamblea o al Distrito Federal, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal publicada en la *Gaceta Oficial* el 24 de mayo de 1999; la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de abril de 1995; entre otros.

en http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrs_Ver.htm?id=17229. También la Resolución 82/2006 de la Suprema Corte de Justicia en la que resuelve la acción de inconstitucionalidad 37/2005, cuyo rubro dice: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 224, SEGUNDO PÁRRAFO, E INCISO F), DEL CÓDIGO ELECTORAL DE LA ENTIDAD, AL PREVER QUE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA NOMBRARÁ AL PRESIDENTE DE ESE TRIBUNAL, ASÍ COMO AL MAGISTRADO QUE OCUPE ESE CARGO CUANDO AQUÉL SE AUSENTE DEFINITIVAMENTE, ATENTA CONTRA LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA DE ESE ÓRGANO JURISDICCIONAL”. *Semanario judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2006, t. XXIII, p. 584, disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/jrs/jrs_Ver.htm?id=18624.

¹² Un ejemplo de costumbre parlamentaria es el formato de comparecencia del jefe de Gobierno al entregar su informe anual de actividades, normalmente el Poder Ejecutivo local escucha los posicionamientos de los grupos parlamentarios, y en ocasiones existen rondas de preguntas y réplicas; esto no se encuentra regulado en la Ley Orgánica o en el Reglamento, sino que cada año se emite un acuerdo aplicable únicamente a esa ocasión en el que se determina el procedimiento por seguir, pero es costumbre que el Ejecutivo escuche a los legisladores.

III. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

La Asamblea Legislativa se integra por sesenta y seis diputados (cuarenta de mayoría relativa y veintiséis de representación proporcional), elegidos por sufragio universal directo, duran en su cargo tres años y no tienen posibilidad de reelegirse en el periodo inmediato.

Los diputados de mayoría relativa son electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales y los de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, para ello se utilizan dos listas presentadas por los partidos políticos: una lista cerrada con trece candidatos y otra que se integra por los candidatos no ganadores que hayan obtenido la mayor votación en los distritos uninominales; para que se le asignen diputados de representación proporcional el partido político debe participar con candidatos de mayoría relativa en todos los distritos uninominales, así como alcanzar por sí solo al menos el 2% de la votación total emitida (artículo 37 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en adelante EGDF).

Se fija como máximo de asignación para un mismo partido político el número de cuarenta y un diputados, pues el propio Estatuto de Gobierno del Distrito Federal determina que ningún partido político podrá contar con más de 40 diputados electos mediante ambos principios (artículo 37).

Por su parte, la Constitución federal (artículo 122, apartado C, base primera, fracción III) y el EGDF (artículo 37) contienen la llamada “cláusula de gobernabilidad” que determina que al partido político que obtenga por sí mismo el mayor número de constancias de mayoría y por lo menos el 30% de la votación en el Distrito Federal le será asignado el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa, es decir, el 51% de los diputados, esto sería treinta y cuatro miembros.¹³

¹³ Esta cláusula puede generar esquemas de sobrerrepresentación de un mismo partido, ya que de un 30% de representación obtenido se le puede aumentar hasta el 51%, es decir, hasta un 21% del total de la Asamblea añadido. Como dato tenemos que en la Cámara de Diputados federal desde hace tiempo se suprimió una disposición similar, estableciendo que ningún partido político podrá contar con más de trescientos diputados por ambos principios, esto es el 60% del total de los diputados; además, se dispuso que no se podría tener un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara de Diputados que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida, en otras palabras, que no se le puede añadir en representación a un partido político más del 8% de la que efectivamente obtuvo (véase el artículo 54 constitucional).

Así pues, la anterior IV Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, correspondiente al periodo que comprende del 15 de septiembre de 2006 al 14 de septiembre de 2009, se integró de la siguiente manera:

INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA IV LEGISLATURA.
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

<i>Partido político</i>	<i>Número de diputados</i>	<i>Porcentaje</i>
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	34	51.52%
Partido Acción Nacional (PAN)	17	25.76%
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	4	6.06%
Partido Nueva Alianza (PANAL)	4	6.06%
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	3	4.55%
Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina (PASC)	2	3.03%
Partido del Trabajo (PT)	1	1.52%
Partido Convergencia (CONV)	1	1.52%
<i>Total</i>	66	100.00%

Fuente: elaboración propia.¹⁴

La actual IV Legislatura, correspondiente al periodo que comprende del 15 de septiembre de 2009 al 14 de septiembre de 2012, se integra de la siguiente manera:

¹⁴ Información obtenida en “Directorio de congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, página electrónica del Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/congresos_loc/index.html (consultado el 3 de octubre de 2007) confrontada y corregida con el “Directorio de diputadas y diputados” de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, IV Legislatura, <http://www.asambleadf.gob.mx/>, así como con información de las páginas electrónicas de los partidos políticos PRD y PVEM, a saber: <http://www.prd-aldf.org.mx/> y <http://www.pvem.org.mx/>.

INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA V LEGISLATURA. ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

<i>Partido político</i>	<i>Número de diputados</i>	<i>Porcentaje</i>
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	34	51.52%
Partido Acción Nacional (PAN)	15	22.72%
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	8	12.12%
Partido del Trabajo (PT)	5	07.57%
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	3	04.55%
Partido Nueva Alianza (PANAL)	1	01.51%
<i>Total</i>	66	100%

Fuente: elaboración propia con información de www.aldf.gob.mx (noviembre de 2011).

IV. ORGANIZACIÓN POLÍTICA

En este apartado revisaremos los principales órganos políticos que integran la Asamblea Legislativa, a saber: la Comisión de Gobierno, la Mesa Directiva y la Diputación Permanente.

1. *Comisión de Gobierno*

Definida por la propia Ley Orgánica como “el órgano interno de gobierno permanente y expresión de pluralidad de la Asamblea encargado de dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma” (artículo 41 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en adelante LOALDF), es el principal órgano político de la Asamblea Legislativa, que concentra las mayores atribuciones en todos los ámbitos.

Dicho órgano está contemplado por el Estatuto de Gobierno (ordenamiento elaborado por el Congreso de la Unión, como se dijo), donde se refiere a ella como una comisión plural integrada por diputados elegidos por el voto mayoritario del Pleno, y presidida por quien designen los miembros de ésta (artículo 50, EGDF). Sin embargo, dicho estatuto remite a la Ley Orgánica para reglamentar este órgano.

Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios representados en la Asamblea Legislativa, más un número igual de diputados del grupo parlamentario que tenga la mayoría absoluta de la Asamblea, en los casos en que existiera dicha mayoría.

Si ningún grupo parlamentario tuviera mayoría absoluta, se integrará por diputados de cada uno de los grupos parlamentarios observando la proporcionalidad de éstos. Los grupos parlamentarios tendrán voto ponderado de acuerdo con el número de integrantes que tengan, los diputados independientes podrán asistir a las reuniones con voz, pero sin voto (artículo 41 de la LOALDF). La comisión deberán elegirse dentro de las tres primeras sesiones ordinarias de cada legislatura (artículo 41 de la LOALDF).

Los miembros de la Comisión elegirán de entre ellos un presidente y un secretario, no se indica cuánto durarán en su cargo, sólo se especifica que cuando no hubiere un grupo parlamentario con mayoría absoluta en la Asamblea, dichos cargos serán ocupados por un periodo de un año por cada uno de los tres grupos con mayor número de integrantes (artículo 42 de la LOALDF).

Las facultades de la Comisión de Gobierno abarcan funciones en diversos órdenes, que para efectos didácticos, agruparemos de la siguiente forma:

A. Programación de los trabajos legislativos

Programar los trabajos de los periodos de sesiones, en coordinación con el presidente de la Mesa Directiva; acordar la celebración de sesiones públicas, elaborar la agenda de las mismas, así como suscribir acuerdos relativos a los asuntos que se desahoguen en el Pleno (artículo 44, fracciones I, XI y XII de la LOALDF).

B. Administración de la Asamblea

Sustituir a sus miembros y someterlos para su ratificación al Pleno; realizar el proyecto de presupuesto anual de la Asamblea; designar o suspender provisionalmente a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda; proponer el nombramiento de los titulares de las unidades administrativas; recibir las comunicaciones respecto a la constitución o modificación de los grupos y coaliciones parlamentarias; recibir durante los diez primeros días del mes de junio la cuenta pública del año anterior (artículos 44, fracciones III, IV, VIII y X; 82, 85 y 87 de la LOALDF).

C. Dirección de la Cámara

Comunicarse con los otros órganos locales del estado; recibir los informes semestrales por escrito presentados por los diputados acerca del cum-

plimiento de sus obligaciones; convocar a sesiones extraordinarias; recibir durante los recesos las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a la Asamblea y turnarlas a las comisiones correspondientes, así como resolver las solicitudes de licencia de los diputados (artículos 10, fracción XXI; 18, fracción XII; 44, fracciones V, IX, XIII y XIV, LOALDF).

D. *Coordinación política*

Proponer la integración de las comisiones y comités; emitir reglas para la proposición de consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal y deliberar sobre las propuestas presentadas; sugerir al Pleno el nombramiento de dos consejeros de la Judicatura del Distrito Federal; plantear la creación de alguna comisión de investigación, a petición de cualquiera de los diputados de la Asamblea (artículos 44, fracciones II, VI y VII, y 69 de la LOALDF).¹⁵

Como se puede observar, es un órgano sumamente fuerte del que depende el ejercicio de la mayoría de las facultades de la Asamblea, razón por la cual no debería existir la posibilidad de una sobrerrepresentación del grupo parlamentario mayoritario.¹⁶ Se encuentra en funciones durante toda la legislatura pues debe reunirse por lo menos dos veces por mes (artículo 41 de la LOALDF).

2. *Mesa Directiva*

Es el órgano encargado de dirigir las sesiones del Pleno durante los periodos de sesiones. Se compone de un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, electos por mayoría de los diputados presentes, duran en su cargo solo un mes, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato en el mismo cargo (artículo 32, LOALDF). Se elige en la última sesión del mes y entra en funciones en la primera del mes siguiente.

¹⁵ Se podría afirmar que la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realiza funciones que en otros congresos son llevadas a cabo por órganos diferenciados, a saber: Junta de Coordinación Política, Mesa Directiva y Diputación Permanente.

¹⁶ Sirva como comparación el caso de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados federal, que se compone únicamente por los coordinadores de los grupos parlamentarios, y ninguno de ellos puede formar parte de la Mesa Directiva, esto le da independencia; el Senado en cambio, añade a la integración de la Junta la presencia de dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno de aquel que constituya la primera minoría (artículos 17, 35 y 81 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Las funciones de su presidente están relacionadas con el desarrollo óptimo del procedimiento legislativo (abrir, clausurar, conceder la palabra, dirigir el debate, exhortar a comisiones, velar por el respeto a la inviolabilidad del recinto, requerir a diputados faltistas, entre otros). Ostenta la representación legal de la Asamblea; puede comunicarse con los otros poderes del estado o los órganos autónomos; se coordina con la Comisión de Gobierno para la elaboración del orden del día y del desarrollo de las sesiones, al final de cada periodo de sesiones tiene que presentar un informe a la Comisión de Gobierno (artículos 10, fracción XXI; 13 fracción II y 35 y 36 de la LOALDF).

La Mesa Directiva es pues, un órgano importante por sus funciones, pero débil por la duración de sus miembros.

3. *Diputación Permanente*

Es el órgano deliberativo encargado de sesionar durante los periodos de receso del Pleno de la Asamblea Legislativa. Se compone de 12 miembros, es decir, del 20% del Pleno, más otro tanto de diputados suplentes; duran todo el periodo de receso, con posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato (artículos 46 y 47, LOALDF). Debe sesionar por lo menos una vez por semana, funcionará aún en los casos de sesiones extraordinarias, tendrá su Mesa Directiva encargada de dirigir los trabajos (artículos 48, 49 y 56 de la LOALDF).

Este órgano tiene funciones limitadas, pues a diferencia de la mayoría de las diputaciones o comisiones permanentes, no puede ella misma convocar a sesiones extraordinarias, sino que dicha facultad está conferida a la Comisión de Gobierno; de igual forma, en los recesos del Pleno, es la Comisión de Gobierno y no la Comisión Permanente quien recibe las iniciativas de ley y las turna a las comisiones, así como resuelve las solicitudes de licencia presentados por los miembros de la Asamblea (artículo 51 del EGDF).

V. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Se integran con un mínimo de tres diputados provenientes de un mismo partido político, no puede haber más de un grupo por cada partido político y ningún diputado podrá formar parte de más de un grupo parlamentario, si alguno se separa de su grupo, se considerará diputado sin partido o independiente (artículo 85 de la LOALDF).

En dicha ley también se establece que los diputados que no alcancen a constituir un grupo parlamentario, podrán formar una “coalición parla-

mentaria” con diputados de otros partidos, cuando la suma de todos sea superior a tres. La coalición parlamentaria se equipará respecto de los derechos, beneficios y/o prerrogativas a un grupo parlamentario. Cuando la coalición desapareciera, sus integrantes volverán a tener la misma condición previa a la conformación de ésta, por tanto, no podrán integrarse a otro grupo parlamentario.

Resulta importante subrayar la figura de la “coalición parlamentaria”, que no se encuentra regulada en el nivel federal, debido a que es una muestra de respeto a las minorías, condición indispensable en una democracia. Por otro lado, es interesante también la prohibición de cambiar de grupo parlamentario, es decir, el llamado “transfuguismo político”, mediante el cual en muchas ocasiones los parlamentarios cambian de grupo

o partido político según su conveniencia; aquí, se respeta su libertad de asociación, pero se pone límites en aras de garantizar la estabilidad.

Un diputado que abandone su grupo parlamentario podrá integrarse a una coalición previamente existente, pero no podrá constituir una nueva; los diputados independientes no podrán ser presidentes de ninguna comisión en la Asamblea (artículo 15 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en adelante RGIALDF).

Los grupos parlamentarios se deberán constituir dentro de los cinco días siguientes a la instalación del primer periodo de sesiones del primer año de la legislatura, mediante escrito dirigido a la Mesa Directiva (artículo 10 del RGIALDF); las coaliciones podrá crearse a partir del día siguiente a la conformación de la Comisión de Gobierno, mediante convenio suscrito por los diputados integrantes (artículo 15 de la LOALDF).

Así pues, en la IV Legislatura de la Asamblea Legislativa se encuentran formados los siguientes:

- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD).
- Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).
- Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Grupo Parlamentario del Partido Nueva Alianza (PANAL).
- Coalición Parlamentaria Social Demócrata, integrada por diputados de los restantes partidos políticos.¹⁷

¹⁷ Se integró por siete miembros: dos del Partido Alternativa, uno del Partido del Trabajo, uno del Partido Convergencia y tres del Partido Verde. Cabe aclarar que al inicio de la legislatura el Partido Verde constituía por sí mismo un grupo parlamentario, sin embargo, en marzo de 2007 uno de sus miembros (el diputado Francisco Xavier Alvarado Villazón), se separó del grupo, quedando únicamente dos legisladores, razón que obligó a disolver el

Y en la V Legislatura, los siguientes:

- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD).
- Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).
- Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI).
- Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT).
- Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

VI. SISTEMA DE COMISIONES

Las comisiones son órganos de organización interna para el desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea.

La propia Ley Orgánica las clasifica en siete tipos: 1) Comisión de Gobierno; 2) comisiones de análisis y dictamen legislativo; 3) Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda; 4) comisiones de investigación; 5) Comisión Jurisdiccional; 6) comisiones especiales, 7) de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales (artículo 60 de la LOALDF).

El primer tipo se refiere a la Comisión de Gobierno, órgano político administrativo al que ya se ha hecho referencia.

La categoría de *comisión de análisis y dictamen legislativo*, comprende todas aquellas que realizan el estudio, discusión y dictamen de las iniciativas sometidas a consideración de la Asamblea. Corresponden a las ramas de la administración pública del Distrito Federal y de acuerdo con la Ley Orgánica son treinta y cuatro.¹⁸ Sus miembros son elegidos por el Pleno a pro-

grupo parlamentario; posteriormente se incorporaron a la Coalición Parlamentaria Social Demócrata.

¹⁸ Son las siguientes: Abasto y Distribución de Alimentos; Administración Pública Local; Administración y Procuración de Justicia; Asuntos Indígenas, Pueblos y Barrios Originarios y Atención a Migrantes; Asuntos Laborales y Previsión Social; Asuntos Político-Electorales; Atención a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología; Cultura; Derechos Humanos; Desarrollo e Infraestructura Urbana; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Desarrollo Social; Educación; Equidad y Género; Fomento Económico; Gestión Integral del Agua; Hacienda; Juventud y Deporte; Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias; Notariado; Participación Ciudadana; Población y Desarrollo; Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica; Presupuesto y Cuenta Pública; Protección Civil; Salud y Asistencia Social; Seguridad Pública; Transporte y Vialidad; Transparencia a la Gestión; Turismo; Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos, y Vivienda (artículo 62 de la LOALDF).

puesta de la Comisión de Gobierno; duran toda la legislatura, cuentan con una Mesa Directiva (artículos 61 a 63 LOALDF). El número de integrantes oscila entre un mínimo de cinco y un máximo de nueve diputados por comisión (artículo 15 del Reglamento interior de las comisiones).¹⁹ Un diputado puede formar parte de un máximo de cinco comisiones y hasta dos comités (artículo 18, fracción II, LOALDF).

La *Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda* tiene también un carácter permanente, su función consiste en velar por el ejercicio pleno de la función fiscalizadora que la Asamblea realiza a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano interno que dependerá para su funcionamiento de dicha comisión (artículo 10, fracción VI, LOALDF), tiene un régimen de funcionamiento similar a las comisiones de análisis y dictamen legislativo (artículo 61 de la LOALDF) aunque cuenta con atribuciones propias de la función que realiza (véanse artículos 65 de la LOALDF y 19 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en adelante LOCMH).

La *Comisión de Vigilancia y evaluación de políticas y programas sociales* ese encarga del examen de los planes, programas, metas y acciones en materia de política social de aplicación en el Distrito Federal (artículo 65 Bis, LOALDF). Esta comisión es un ejemplo del ejercicio de la función de dirección u orientación política que también se le atribuye a los parlamentos, consiste en la formulación, seguimiento y/o evaluación de las políticas públicas seguidas por la administración pública. En este caso, dicha comisión atiende a políticas y políticas sociales. También es una forma de ejercer control parlamentario sobre el poder ejecutivo local.

Las *comisiones de investigación* son entes de carácter transitorio, creados por el pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno con el objeto de investigar algún asunto vinculado con las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal (artículos 69 y 79 LOALDF). Duran el tiempo necesario para cumplir el objeto que motivó su creación.

La *Comisión Jurisdiccional* es aquella que se encarga de conocer los procedimientos de enjuiciamiento de los funcionarios públicos que el ordenamiento jurídico le confiere a la Asamblea Legislativa; tiene carácter permanente y se integra según lo disponga la Comisión de Gobierno (artículos 76 a 78 de la LOALDF).

¹⁹ Un aspecto a destacar es la existencia del mencionado Reglamento Interior de las comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30 de diciembre de 2003, ordenamiento que regula el trabajo en comisiones a fin de hacerlo eficaz y funcional, condición indispensable de un Poder Legislativo democrático.

Las *comisiones especiales* son entidades temporales creadas para tratar asuntos cuya competencia no esté conferida a las comisiones ordinarias u otra existente (artículos 73 a 75 de la LOALDF); se crean por acuerdo del Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno, a petición de cualquier diputado (artículo 47 del RGIALDF).

Además de estas comisiones, se encuentra la figura de los *comités*, órganos colegiados compuestos por diputados, creados con el objeto de realizar tareas administrativas no conferidas a las comisiones. Sus miembros y el número de ellos son determinados por el Pleno a propuesta de la Comisión de Gobierno; tienen carácter permanente, tienen un funcionamiento similar al de las comisiones ordinarias.²⁰

Como se puede observar, la Asamblea está organizada bajo un sistema de comisiones de distintas características, a continuación presentaremos un resumen de ellas.

TIPOS DE COMISIONES EN LA ALDF

<i>Tipo</i>	<i>Duración</i>	<i>Funciones Parlamentarias</i>	<i>Núm. comisiones</i>
1. Gobierno	Permanente	Administrativa, legislativa, de control, financiera	Única
2. Análisis y dictamen legislativo	Permanente	Legislativa, financiera	34
3. Vigilancia CMH	Permanente	Fiscalizadora	Única
4. Vigilancia y Evaluación PPS	Permanente	De dirección política y control	Única
5. Investigación	Transitorio	De Control	Variable
6. Jurisdiccional	Permanente	Jurisdiccional	Única
7. Especiales	Transitorio	De Control	Variable
8. Comités	Permanente	Administrativa	7

²⁰ De acuerdo con la legislación existen los siguientes comités: 1) Administración; 2) Asuntos editoriales; 3) Atención, orientación y quejas ciudadanas; 4) De la biblioteca “Francisco Zarco”; 5) Asuntos Internacionales; 6) Capacitación, 7) Para la promoción y seguimiento de la cultura de la legalidad, 8) de Estudios y Estadísticas sobre la Ciudad de México, y 9) Asuntos Interinstitucionales (artículos 79 y 80 de la LOALDF y 49-56 *quater* del RGIALDF).

VII. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

1. *Contaduría Mayor de Hacienda*

Es la entidad de fiscalización del Distrito Federal, a través de la cual la Asamblea tiene a su cargo la fiscalización del ingreso y gasto público del gobierno del Distrito Federal, así como su evaluación (artículo 3 de la LOCMH). Dicho órgano cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión interna. Como máxima autoridad de dicho organismo estará un funcionario denominado contador Mayor dura siete años en su cargo; es elegido por el Pleno con una mayoría de dos terceras partes de los miembros presente de la Asamblea, de entre la terna presentada por la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa (artículo 10 de la LOCMH). El control y evaluación del desempeño de la Contaduría estará a cargo de la Contraloría General de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (artículo 18 de la LOCMH), órgano administrativo dependiente de la Comisión de Gobierno.

2. *Unidades administrativas*

Son entidades auxiliares creadas para el apoyar en el funcionamiento administrativo y técnico de la Asamblea; son órganos cuya actividad depende directamente de la Comisión de Gobierno, quien propone a sus titulares, mientras que al Pleno corresponde la facultad de ratificarlos (artículos 82 de la LOALDF, y 57 y 59 del RGIALDF).

Son unidades administrativas: la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, la Coordinación General de Comunicación Social, el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, la Coordinación de Servicios Parlamentarios, su funcionamiento está determinado por la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior, y las demás disposiciones (artículos 83 de la LOALDF, 57 a 79 del RGIALDF).

De acuerdo con la tarea desempeñada se podrían clasificar en *órganos de apoyo parlamentario* y *órganos de apoyo administrativo*. Los primeros desempeñan labores técnicas vinculadas a los quehaceres específicos del órgano legislativo, requieren de conocimientos especializados en las ciencias jurídicas, políticas y económicas, principalmente; pertenecen a esta categoría la Coordinación de Servicios Parlamentarios, el Instituto de Investigaciones Parlamentarias y la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas.

Los segundos realizan las labores necesarias para el funcionamiento y administración de la Asamblea como ente público, es decir, aquéllas relacionadas con el manejo de recursos materiales humanos y prestación de servicios generales; a esta categoría pertenecen la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, la Coordinación General de Comunicación Social, y las unidades que de ellos se derivan. Ambos son indispensables para el buen funcionamiento del órgano legislativo.²¹

Desde mi punto de vista, no se deberían considerar a los órganos de apoyo parlamentario como simples entes administrativos, sino como entes de apoyo técnico especializado, por tanto, convendría otorgarles mayor autonomía e importancia a su labor.

Es importante señalar que en la Ley Orgánica de la Asamblea se contempla el *Servicio Parlamentario de Carrera*, sistema cuyo propósito es profesionalizar y garantizar la continuidad integral de los trabajos jurídicos y legislativos, así como hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario de la Asamblea Legislativa (artículos 87 *sexтус* y 87 *septimus* de la LOALDF). Esperemos que el estatuto que regule dicho servicio contemple autonomía, estabilidad y profesionalización de los miembros de los órganos técnicos.

VIII. FUNCIONAMIENTO

La Asamblea funciona mediante dos periodos de sesiones ordinarias al año, el primero abarca del 17 de septiembre al 31 de diciembre y el segundo del 15 de marzo al 30 de abril. Fuera de esos periodos sesiona la Diputación Permanente, y será la Comisión de Gobierno quien podrá convocar al Pleno a sesiones extraordinarias, a petición de cualquiera de sus miembros o del jefe de Gobierno (artículo 27 de la LOALDF).

Para la instalación de la Asamblea al inicio de la legislatura se sigue el sistema que en algún tiempo estuvo vigente para la Cámara de Diputados federal: la existencia de una *comisión instaladora* formada por cinco

²¹ Es pertinente comentar que la figura de la *oficialía mayor* es empleada normalmente en el ámbito del derecho administrativo, es decir, para entes de la administración pública, mientras que en el derecho parlamentario se emplea la figura de *secretaría general* para denominar a la unidad administrativa principal, está a su vez puede comprender dos ramas: los servicios parlamentarios y los administrativos, como ocurre en la Cámara de Diputados federal. Para un mayor estudio de las instituciones de la Cámara de Diputados surgidas a partir de la Ley Orgánica de 1999, puede consultarse: Paoli Bolio, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 2, enero-junio de 2000, pp. 135-157. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=cconst&n=2>).

diputados de la anterior legislatura, elegidos por ésta para tales efectos. Dicha comisión estará compuesta por un presidente, dos secretarios y dos suplentes; serán los encargados de recibir y verificar las constancias y resoluciones acerca de los diputados electos, expedir sus credenciales y convocar a la sesión de instalación. En dicha sesión, presidida por la comisión instaladora, se verificará el quórum, tomarán protesta a los diputados electos y los invitarán a nombrar la Mesa Directiva, que una vez elegida pasará a dirigir la sesión y declarará legalmente instalada la Asamblea (artículos 5o. a 9o. del RGIALDF).²²

En la primera sesión del primer periodo de sesiones de cada año, el jefe de gobierno presentará por escrito el informe anual sobre el estado que guarde la administración pública del Distrito Federal (artículo 100 del RGIALDF y 67, fracción XVII, del EGDF).

Las *sesiones* se pueden clasificar atendiendo a varios criterios en: ordinarias y extraordinarias; públicas y privadas; normales y especiales.

Son *ordinarias* aquellas sesiones celebradas durante los periodos legalmente establecidos para tal efecto (17 de septiembre al 31 de diciembre y del 15 de marzo al 30 de abril) y *extraordinarias* las realizadas fuera de ellos.

Sesiones *públicas* son las reuniones en las que se permite el acceso al público en general, con los requisitos que la normatividad interna exige (artículos 112 a 115, RGIALDF); mientras en que las sesiones *privadas* sólo pueden permanecer el recinto los diputados, el personal administrativo de la Asamblea, y las personas autorizadas por el presidente de la Mesa Directiva (artículo 109 del RGIALDF), en dichas reuniones se abordarán los asuntos puramente económicos o aquellos que determine el Pleno o la Mesa Directiva (artículo 108 del RGIALDF).

Las sesiones *normales* son aquellas cuyo objeto y duración se rige por las reglas generales de la Asamblea; mientras que las sesiones *especiales* implican normas específicas para su realización, ejemplos de ellas son las sesiones solemnes y las permanentes; en las primeras se convocan para un fin concreto de carácter excepcional, como el honrar a personajes destacados o recibir altos dignatarios de otros países (artículo 111 del RGIALDF), mientras que las sesiones permanentes, su duración no está sujeta a las reglas ordinarias, sino que por la naturaleza de los asuntos a tratar, solo pueden concluir hasta que se agoten los trabajos correspondientes (artículo 110 del RGIALDF).

²² En el caso de la Cámara de Diputados federal y del Senado, existe la *Mesa de Decanos* integrada por aquellos legisladores con mayor experiencia parlamentaria quienes dirigirán la sesión constitutiva hasta el nombramiento de la Mesa Directiva; por otra parte, la acreditación de los legisladores electos corresponde al *secretario general* de la Cámara de Diputados y al *secretario general de Servicios Parlamentarios* del Senado, respectivamente; en la Asamblea Legislativa no existe la figura del secretario general ni la mesa de decanos.

En las reglas del debate de las sesiones se contemplan figuras como la interrupción, la interpelación, la moción de orden y la moción suspensiva, entre otras.

La *interrupción* a un diputado en el uso de la palabra en la tribuna puede llevarse a cabo únicamente por el presidente de la Mesa Directiva, para los casos en que le advierta que se ha agotado el tiempo para hablar, le pida se atenga al tema de discusión, lo llame al orden cuando ofenda a la Asamblea, a alguno de sus miembros o al público, o para preguntarle si acepta contestar alguna interpelación (artículo 122 del RGIALDF).

La *interpelación* consiste en la solicitud formulada a un diputado en uso de la palabra a fin de que responda a algún aspecto relacionado con su intervención. Se realiza mediante solicitud de algún diputado dirigida al presidente de la Mesa Directiva (artículo 123 del RGIALDF).

La *moción de orden* es la reclamación que un diputado hace para que se obedezca lo dispuesto por el Reglamento en la realización del debate. Dicha petición se dirige al presidente de la Mesa Directiva, quien resolverá lo conducente (artículo 124 del RGIALDF). La *moción suspensiva* es la petición por escrito presentado por un legislador, con el objeto de que un proyecto que está siendo discutido en el pleno, sea regresado a comisiones para la formulación de un nuevo dictamen. Dicha proposición se presentará al presidente de la Mesa Directiva, quien la someterá a discusión y votación del Pleno (artículo 126 del RGIALDF).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Las funciones del Poder Legislativo han sido clasificadas por la doctrina en los siguientes tipos: legislativa, representativa, financiera, de control, jurisdiccional, administrativa y dirección política. La Asamblea Legislativa también desempeña dichas funciones, sin embargo, en algunas de ellas lo hace de manera parcial, ya que el Congreso de la Unión tiene intervención. Veamos a continuación la función legislativa.

1. *Facultades para legislar*

De manera inversa a lo que ocurre con los estados de la República que tienen facultades la legislar en lo que no esté expresamente concedido a la Federación (artículo 124 constitucional), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal solo puede legislar en las materias expresamente conferidas, correspondiéndole al Congreso General la facultad de legislar en todo lo demás (artículo 122 constitucional, apartado A, fracción I).

Así pues, de acuerdo con la Constitución federal, la Asamblea Legislativa puede legislar en las siguientes materias: civil, penal, electoral, procesal, administrativa,²³ financiera (con ciertas limitaciones), social, judicial, parlamentaria, órganos autónomos (artículo 122 constitucional, apartado C, Base primera, fracción V, incisos *a*, *e*, *f-k*, *m* y *n*; educativa (artículo 3o.), de derecho a la información (artículo 6o.), entre otras. Además tiene la facultad de iniciativa de leyes o decretos ante el Congreso General en materias relativas al Distrito Federal (artículo 122, C, Base primera, fracción V, inciso ñ. Pero las atribuciones en materia de reforma constitucional (reforma a la Constitución y al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal) le corresponden solo al Congreso General (artículos 71, 122, y 135), así como aquéllas en materia de deuda pública.

2. *Procedimiento legislativo*

En cuanto al procedimiento legislativo, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se realiza de manera semejante al desarrollado en la Cámara de Diputados federal, por ello no se abundará en dicho tema, sin embargo se presentan algunas peculiaridades que analizaremos brevemente.

A. *Iniciativa popular*

El derecho de iniciativa de leyes o decretos ante la Asamblea, corresponde a los diputados a la Asamblea, al jefe de gobierno y a los ciudadanos mediante la iniciativa popular (artículos 46 del EGDF y 88 de la LOALDF). Es decir, que contempla “a los ciudadanos” como titulares del derecho de iniciativa²⁴ mediante una figura de democracia semi-directa, la cual que deberá cumplir los requisitos fijados en la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (en adelante LPCDF).

De acuerdo con la mencionada ley, la iniciativa popular debe ser presentada por un número de ciudadanos equivalente como mínimo 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Distrito Federal, por el 10% de los Comités Ciudadanos, o por ocho Consejos Ciudadanos Delegacionales; se realiza mediante escrito dirigido a la Asamblea Legislativa acompañado del texto propuesto, el cual tiene que reunir los requisitos

²³ Abarcando las competencias en administración pública, servicios públicos, planeación, seguridad pública, protección civil, entre otras.

²⁴ Nótese que otorga dicha facultas a los ciudadanos en plural y no como algunas Constituciones estatales contemplan al individuo en particular.

mínimos de técnica jurídica, así como contener la exposición de motivos (artículo 41 de la LPCDF). La Mesa Directiva, o en su caso la Comisión de Gobierno, recibirá la iniciativa popular y después de anunciarla al Pleno la turnará a una comisión especial integrada por los diputados de las Comisiones competentes en la materia de la propuesta, estos verificarán los requisitos y resolverán su admisión o rechazo en un plazo de quince días hábiles. En caso de aceptarse, se seguirá el procedimiento legislativo ordinario debiendo ser analizada, dictaminada y votada, de manera preferente al resto de las iniciativas, en el mismo período de sesiones en el que fue presentada (artículos 42 a 45 de la LPCDF).

B. Reglas para hacer expedito el procedimiento legislativo

La LOALDF y el RGIALDF prevén algunas normas concretas para la presentación de iniciativas por parte de los diputados (exposición de motivos y antecedentes del asunto como requisitos de la iniciativa; máximo de diez minutos de uso de tribuna para su presentación); plazos para las comisiones para emitir dictamen (treinta días naturales); requisitos formales de los dictámenes (fundamentación, motivación, antecedentes, considerandos, modificaciones realizadas, puntos resolutivos); sanciones en caso de no dictaminar en los plazos establecidos (excitativa, remisión a otra para que dictamine, amonestación a los integrantes de comisión); posibilidad de emitir votos particulares por parte de los miembros de las comisiones; caducidad de las iniciativas presentadas y no dictaminadas durante la legislatura; entre otras (artículos 89 y 90 de la LOALDF y 86 a 89 del RGIALDF).

Como se puede observar, son medidas innovadoras que de resultar eficaces serán un referente para el Congreso de la Unión o los Congresos estatales.

C. El referéndum

Dentro del procedimiento legislativo está prevista la presentación de esta figura contenida en la Ley de Participación Ciudadana; consiste en la convocatoria a la ciudadanía para que manifieste su aprobación o rechazo respecto a la creación, modificación o derogación de alguna ley o parte de ella, perteneciente a las materias propias de la Asamblea Legislativa, con excepción de aquellas expresamente restringidas.²⁵

²⁵ No pueden ser objeto de referéndum ni de iniciativa popular las leyes en materia fiscal y las que regulan el régimen interno de los poderes locales (artículos 34 y 40 de la LPCDF).

Puede tramitarse en cualquier momento del procedimiento legislativo anterior a la aprobación de la norma, mediante solicitud presentada por cualquiera de los diputados de la Asamblea o a petición de un número de ciudadanos equivalente como mínimo al 0.4% del listado nominal de electores del Distrito Federal (artículo 30 de la LPCDF), pero será el Pleno de la Asamblea quien por una mayoría de dos terceras partes de sus miembros, determine si se somete o no a referéndum la norma (artículo 29 de la LPCDF).

En caso de aprobarse, la Asamblea convocará a referéndum a través de la publicación respectiva en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*; será el Instituto Electoral del Distrito Federal el encargado de la organización del referéndum, la realización de cómputo y entrega de resultados definitivos a la Asamblea Legislativa (artículos 32 y 36 de la LPCDF). Sin embargo, los resultados del referéndum no tendrán carácter vinculatorio para la Asamblea, sólo servirán como elementos de valoración (artículo 37 de la LPCDF).

Se puede observar una gran incongruencia en la forma en que está regulado este instrumento de participación, porque por un lado se consulta a la ciudadanía acerca de su parecer sobre una ley, pero una vez que aquella se ha pronunciado, la Asamblea simplemente puede ignorarla.²⁶ Por otro lado, me parece inapropiado que el Pleno de la Asamblea tenga facultades para decidir si se somete a referéndum un asunto, ya que es un instrumento a disposición de los ciudadanos. Por tal motivo, mi propuesta sería flexibilizar los requisitos para su convocatoria, por ejemplo, que sea obligatorio someter un asunto a referéndum cuando lo solicite al menos el 33% de los diputados presentes de la Asamblea, o bien, un número mínimo de ciudadanos equivalente al 0.5% del padrón electoral del Distrito Federal, y que los resultados de dicha consulta sean obligatorios, cuando estuvieren apoyados por una votación en un mismo sentido de al menos el 40% del total de los electores.²⁷

²⁶ Aquí cabría una reflexión: ¿qué sentido tiene preguntar a los ciudadanos si al final no se tomarán en cuenta sus opiniones? Ciertamente es que deben establecerse requisitos mínimos para que un referéndum tenga efectos obligatorios, por ejemplo, una participación mínima del 40% del padrón electoral, pero dicho ejercicio debe tener efectos concretos, de lo contrario en lugar de fomentar la participación ciudadana, se estaría inhibiendo. Recordemos que los instrumentos de democracia semi-directa tienen como objetivo someter a la opinión de la ciudadanía asuntos de gran trascendencia, a fin de que sea el pueblo, titular de la soberanía del Estado, quien tome la decisión final.

²⁷ Esto podría ayudar a un mayor equilibrio democrático, ya que se otorgaría a las minorías parlamentarias la posibilidad de hacerse escuchar mediante la apelación ante la auténtica mayoría: los ciudadanos; asimismo, fomentaría la participación del electorado, al tomar conciencia del valor de su voto en dicho ejercicio democrático.

D. *Promulgación y publicación*

Se regula también la facultad del jefe de Gobierno para hacer observaciones a los proyectos de ley o decretos expedidos por la Asamblea, las cuales podrá formular y devolver al órgano legislativo dentro de los diez días hábiles siguientes; la Asamblea podrá aceptar dichas observaciones o bien rechazarlas por una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes. Las leyes y decretos serán promulgados por el Poder Ejecutivo local y publicados en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, y para su mayor difusión también en el *Diario Oficial de la Federación* (artículos 48 y 49 del EGDF).

E. *Iniciativas ante el Congreso de la Unión*

Éstas se realizarán a propuesta de cualquiera de los diputados de la Asamblea, deberán ser dictaminadas por la comisión respectiva y aprobarse por el Pleno, quien determinará ante cuál de las cámaras del Congreso General se iniciará. La Mesa Directiva será la encargada de remitirla a la cámara federal, y la comisión legislativa que dictaminó tendrá la facultad de acudir ante el Congreso de la Unión para explicar la iniciativa, cuando así lo solicite dicho órgano (artículo 90 del RGIALDF).

Considero que las iniciativas provenientes de los órganos locales son de gran importancia, pues refleja la participación de éstos en asuntos federales. La Asamblea Legislativa solo tiene la facultad de iniciar leyes o decretos vinculados al Distrito Federal, sin embargo, si se acepta que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación (artículo 43 constitucional), entonces el órgano legislativo local también tendría derecho a participar en iniciativas de carácter federal e incluso de reforma constitucional.

X. FACULTADES FINANCIERAS Y DE CONTROL

1. *Facultades financieras*

En materia financiera la Asamblea Legislativa cuenta con la facultad de aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, así como la fiscalización en el uso de los recursos públicos. Esto lo hace como cualquier otro congreso, con la única limitación de que lo referente a deuda pública deberá ser aprobado por el Congreso General, mediante propuesta del presidente de la República (artículo 122 constitucional).

Por esta razón, se puede afirmar que el ejercicio de la facultad financiera por parte de la Asamblea es parcial, ya que el Congreso de la Unión también tiene participación en ella. La Cámara de Diputados federal vigilará la correcta aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento realizado por el jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 25, EGDF).

Como se ha mencionado, la Asamblea revisará la cuenta pública a través de la Contaduría Mayor de Hacienda del Distrito Federal, así como mediante los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados, enviados por el jefe de Gobierno del Distrito Federal (artículo 10 de la LOALDF).

Para el auxilio en el ejercicio de las funciones financieras de la Asamblea, se cuenta con la Unidad de Estudios de Finanzas Públicas, órgano de apoyo técnico que podrá prestar sus servicios a las comisiones, grupos parlamentarios o diputados en particular (artículos 76 y 77 del RGIALDF).

2. Facultades de control

La función de control es ejercida por la Asamblea Legislativa a través de los siguientes actos:

- Aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos así como la revisión de la cuenta pública del año anterior (artículo 122 constitucional), que aunque son facultades en materia financiera, también constituyen actos de control parlamentario.
- Conocimiento y aceptación de la renuncia del jefe de Gobierno y nombrar a un sustituto (artículo 41, fracción XXII, del EGDF).
- Nombramiento del jefe de Gobierno sustituto en casos de falta absoluta (artículo 122 constitucional).
- Ratificación de magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo a propuesta del jefe de Gobierno (artículo 41, fracción XXIV, EGDF).
- Nombramiento de los consejeros del Instituto Electoral del Distrito Federal, a propuesta de los grupos parlamentarios; así como de los magistrados del Tribunal Electoral, a propuesta del Tribunal Superior de Justicia (artículos 125 y 132 del EGDF).
- Recepción de informes por escrito del jefe de Gobierno (artículo 10, fracción XVII, de la LOALDF), así como del procurador general de Justicia, secretario de Seguridad Pública, presidente de la Comi-

- sión de Derechos Humanos, contralor general de la administración pública del distrito federal (artículo 41, fracción XVII, del EGDF).
- Comparecencia ante el Pleno o comisiones, de funcionarios de la administración pública local y jefes delegacionales (artículo 41, fracciones XVIII y XXIX, del EGDF), así como la posibilidad de invitar a particulares a comparecer para aportar elementos en alguna investigación (artículo 10, fracción XXXI, de la LOALDF).
 - Remoción de los jefes delegacionales, a propuesta del jefe de Gobierno o de una tercera parte de los diputados de la Asamblea, requiriéndose una votación de dos tercios del total de los diputados integrantes de la Asamblea (artículo 41, fracción XXVII, del EGDF).
 - Nombramiento de los jefes delegacionales en caso de falta absoluta, por una mayoría absoluta de sus miembros, a propuesta del jefe de Gobierno (artículos 41, fracción XXVIII, y 108 del EGDF).
 - Revisión del informe por escrito que presenten los jefes delegacionales a través del jefe de Gobierno (artículo 41, fracción XXIX, del EGDF).
 - Nombramiento por mayoría del Pleno, de los comisionados ciudadanos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal y posibilidad de remoción de ellos (artículos 10, fracción XXXII y XXIV, de la LOALDF; artículos 58 y 60 de la Ley de transparencia y acceso a la información pública del Distrito Federal).
 - Elección del presidente y de los consejeros de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (artículos 106 a 111 de la LOALDF).
 - Supervisión y fiscalización a la administración pública del Distrito Federal (artículo 13, fracción VI, de la LOALDF).
 - Establecimiento de comisiones de investigación en asuntos vinculados a las dependencias y entidades de la Administración Pública central, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal (artículo 70 de la LOALDF).

Cabe señalar que está prevista la facultad del Senado para remover al jefe de Gobierno por causas graves que afecten las relaciones de los poderes o el orden público del Distrito Federal. La solicitud de remoción podrá ser presentada por la mitad de los miembros de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente del Congreso General (artículo 27 del EGDF). El presidente de la República, la Cámara de Diputados y la Suprema Corte de Justicia tienen facultades para hacerle saber al Senado la existencia de pre-

suntas causas graves a efecto de la remoción (artículo 28 del EGDF). Ésta es una facultad de control parlamentario, pero no está dentro de las atribuciones de la Asamblea, sino del Senado.

XI. OTRAS FUNCIONES

Además de las funciones legislativa, financiera y de control de la Asamblea Legislativa ya descritas, se encuentran las siguientes:

1. *Representativa*

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal cumple la función de ser representante de los habitantes del Distrito Federal, esa fue su función de origen, la razón por la que se creó primero la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, así lo concibió la reforma constitucional de 1987 en la fracción VI (hoy derogada) del artículo 73 constitucional: como un “órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal”.

Los diputados de la Asamblea Legislativa representan los intereses de los ciudadanos (artículo 18, fracción VI, de la LOALDF), por tal razón, ejercen su función con dedicación absoluta y no podrán desempeñar otro empleo, cargo o comisión de carácter público, ni ejercer profesión alguna que pudiera generar conflictos de intereses (artículo 19 de la LOALDF).²⁸

Además, la Asamblea es representante de la ciudadanía ante la autoridad administrativa, con la posibilidad de solicitarle alguna acción pública vinculada a los intereses colectivos. Esta función se ejercerá a través de la llamada “gestión social” (artículos 153 a 156 del RGIALDF).

2. *Jurisdiccional*

La Asamblea ejerce esta función en los casos de remoción de funcionarios que la ley le faculta, entre los cuales se encuentran los jefes delegacionales (artículo 41, fracción XXVII, del EGDF) y los comisionados ciudadanos del Instituto de Acceso a la Información Pública (artículos 10, fracciones XXXII y XXIV, de la LOALDF); dichos procedimientos se rea-

²⁸ En mi opinión, estas disposiciones de la ley son de notable avance democrático, pues indican expresamente que los diputados representan a los ciudadanos. A menudo se cuestiona a quienes realmente sirven los legisladores, si ellos son verdaderamente representantes populares, o más bien, portavoces de intereses personales, familiares, gremiales, corporativos o partidistas.

lizarán a través de la Comisión Jurisdiccional de la Asamblea (artículo 78, de la LOALDF).

También existe la facultad de la Asamblea Legislativa para establecer órganos que investiguen y sancionen en su caso, a los funcionarios de su personal administrativo por el incumplimiento de sus obligaciones (artículo 10, fracción XXVIII, de la LOALDF). Esta también constituye una facultad de carácter jurisdiccional.

Por otra parte, la atención de los casos de declaración de procedencia (comúnmente conocido como “desafuero”) y juicio político de los funcionarios públicos del Distrito Federal, es facultad del Congreso General (artículos 110 y 111 constitucionales) donde la Asamblea no tiene intervención.

3. *Administrativa*

En este rubro se encuentran las siguientes facultades:

- Nombramiento de los funcionarios de su régimen interno (artículo 10, fracción XV, de la LOALDF).
- Aprobación las solicitudes de licencia de los diputados a la Asamblea (artículo 10, fracción XVI, de la LOALDF).
- Entrega de condecoraciones, tales como las medallas al mérito ciudadano, al mérito deportivo, al mérito policial, entre otras (artículo 10, fracciones XXII a XXV, LOALDF).
- Expedición de su reglamento para su gobierno interior, así como la facultad de dictar acuerdos para resolver cuestiones no previstas (artículo 10, fracciones XXVII y XXX, de la LOALDF).

4. *Dirección u orientación política*

En esta función, la Asamblea tiene atribuciones para:

- Realizar observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión (artículo 41, fracción V, del EGDF).
- Legislar en materia de planeación del desarrollo (artículo 41, fracción XIV, EGDF).
- Participar en la formulación de políticas públicas y programas de desarrollo (artículo 13, fracción IV, LOALDF).

- Participar junto con la administración local, en cuestiones relacionadas con el ordenamiento territorial del Distrito Federal (artículos 109 EGDF; 13, fracción III, de la LOALDF).
- Aprobar los programas de desarrollo urbano del Distrito Federal (artículo 10, fracción VII, de la LOALDF).
- Dirigir peticiones y recomendaciones a las autoridades locales relativas a la atención de derechos de los habitantes o al uso de recursos públicos (artículo 13, fracción II, de la LOALDF).

Como se puede observar, la Asamblea realiza funciones de un congreso local normal, pero algunas de ellas están limitadas por las facultades que en ese mismo rubro ejerce el Congreso de la Unión. Así tendríamos el cuadro siguiente:

	Asamblea Legislativa	Congreso General
Legislativa	Sí	Sí
Financiera	Sí	Sí
Control	Sí	Sí
Representativa	Sí	
Jurisdiccional	Sí	Sí
Administrativa	Sí	
Dirección política	Sí	

XII. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

En este rubro, la regulación que hace la Asamblea Legislativa respecto a sus integrantes es de considerable desarrollo, pues contempla todo un capítulo en la LOALDF y diversas disposiciones en el RGIALDF, que abordaremos a continuación.

1. *Requisitos de elegibilidad*

Para ser elegido diputado a la Asamblea Legislativa se establecen requisitos similares a los establecidos para ser diputado federal, que se podrían resumir en los siguientes: mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; veintiún años cumplidos; originario o vecino con residencia efectiva en el Distrito Federal; no desempeñar funciones en el ejército, po-

lucía, administración pública, Poder Judicial, órganos autónomos; así como tampoco ser ministro de culto religioso (artículos 122 y 55 constitucionales, y 37 del EGDF).

2. *Incompatibilidades*

Se dispone que los diputados ejerzan su cargo con dedicación absoluta, estando impedidos para desempeñar otra comisión, servicio o empleo remunerado de carácter público; tampoco ejercer otros cargos de elección popular. No podrán ejercer profesión alguna que pueda generar un conflicto de intereses con su cargo, con excepción de actividades científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.

Para poder realizar alguna de las actividades señaladas como incompatibles, deberán tener licencia previa de la Asamblea Legislativa, cesando en sus funciones representativas durante el tiempo que ejerzan la nueva ocupación; de lo contrario, perderán el cargo de diputado (artículos 19 y 20 de la LOALDF).

3. *Prerrogativas parlamentarias*

Los diputados a la Asamblea cuentan con el fuero constitucional inherente al cargo, mediante el cual se les protege en el ejercicio de sus funciones; así sólo podrán ser sujetos de proceso penal, cuando se cuente con la previa declaración de procedencia de la Cámara de Diputados federal. De igual forma, los legisladores son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y no podrán ser reconvenidos por ellas (artículos 41, EGDF y 15 de la LOALDF).

También está regulada la inviolabilidad del recinto donde la Asamblea se reúna a sesionar, mediante la cual no podrá ingresar en dicho lugar ninguna fuerza armada, persona o autoridad, sin la autorización del presidente de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente (artículo 4o. LOALDF).

4. *Derechos*

Además de las prerrogativas, los diputados cuentan con derechos establecidos por el artículo 17 de la LOALDF, entre los que destacan:

- Elegir y poder ser elegido como integrante de los órganos colegiados de la Asamblea.

- Formar parte de un grupo parlamentario.
- Participar en el ejercicio de las funciones parlamentarias de la Asamblea, de acuerdo con la normatividad.
- Presentar proposiciones y denuncias.
- Gestionar ante las autoridades la atención de las demandas de sus representados (la ciudadanía).
- Orientar a los habitantes del Distrito Federal para hacer efectivos sus derechos.
- Contar con los apoyos necesarios para desempeñar con eficacia y dignidad su encargo, según la posibilidad financiera de la Asamblea y debiendo estar determinados estos dentro del presupuesto.
- Recibir su salario (dieta) que no podrá ser objeto de descuento, salvo en los casos de inasistencia, resolución judicial o autorización previa del diputado.
- Asistir a las sesiones de la Comisión de Gobierno previa autorización de esta cuando no fuera integrante, con derecho a voz pero sin voto.

5. *Obligaciones*

El artículo 18 de la LOALDF establece un catálogo de obligaciones de los diputados, que junto con algunas disposiciones del RGIALDF, se pueden agrupar según su contenido en las siguientes:

A. Obediencia a las normas

- Deben observar las normas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Estatuto de Gobierno, de la Ley Orgánica, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa y el Reglamento Interior para Comisiones de la Asamblea (fracción IV).
- Acatar las disposiciones del Pleno y de la Mesa Directiva (fracción XIII).

- Responder por sus actos y omisiones en los términos de las normas comprendidas en el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (fracción VI).²⁹
- *Desempeño eficaz*
- Rendir la protesta y tomar posesión de su encargo (fracción I).
- Formar parte de hasta cinco comisiones ordinarias y/o comités (fracción II).
- Cumplir con diligencia los trabajos que les sean encomendados (fracción III).
- Asistir con puntualidad a las sesiones del Pleno, de las comisiones o comités a los que pertenezcan, así como emitir su voto (fracción X).
- Justificar por escrito dirigido al presidente respectivo, acerca de sus ausencias en las sesiones de Pleno, comisiones o comités (fracción XI).
- Informar semestralmente a la Comisión de Gobierno, del cumplimiento de sus obligaciones (fracción XII).
- *Conducta personal*
- Observar en el ejercicio de sus funciones, una conducta congruente con la civilidad política, tolerancia y respeto que demanda su cargo de representante ciudadano (fracción V).
- Guardar el debido respeto y compostura en el interior del recinto oficial, en las sesiones y en cualquier acto de carácter oficial (artículo 18 del RGIALDF).
- Observar las normas de cortesía y el respeto parlamentario (artículo 19 RGIALDF).
- Durante sus intervenciones en la tribuna o en cualquier acto oficial, procurar no afectar o lesionar la dignidad de cualquier compañero, funcionario o ciudadano (artículo 21 del RGIALDF)
- *Relaciones con la ciudadanía*
- Representar los intereses de los ciudadanos y gestionar la solución de las necesidades colectivas ante las autoridades competentes (fracción VII).
- Realizar audiencias mensuales en el distrito o circunscripción en que hubiesen sido electos (fracción VIII).

²⁹ Pareciera que esto es obvio, pues todo individuo está obligado a cumplir las normas jurídicas, sin embargo, la Ley Orgánica posiblemente quiso dejar completamente claro que el cargo de diputado no exime del cumplimiento de las normas, sino que al contrario, lo exige con mayor rigor.

- Rendir informe cuando menos anual ante los ciudadanos de los distritos o circunscripción en que hubiesen sido electos, acerca de sus actividades legislativas y de las gestiones realizadas (fracción IX).

6. Sanciones y régimen disciplinario

Existen algunas sanciones establecidas para casos específicos. Cuando un diputado ejerza alguna función incompatible, sin la autorización previa de la Asamblea, se prevé como sanción la pérdida del carácter de diputado mediante la declaratoria de la misma Asamblea (artículo 19 de la LOALDF).

De igual forma, cuando algún diputado falte a las sesiones del Pleno por más de cinco sesiones consecutivas en un mismo periodo, sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de la Mesa Directiva, se efectuará la declaratoria correspondiente procediendo a llamar al suplente, entendiéndose que el diputado renuncia a concurrir hasta el periodo inmediato (artículo 21 de la LOALDF), es decir, se contempla una suspensión en el cargo por un periodo de sesiones. Si el suplente no se presenta o acumula cinco faltas injustificadas consecutivas, se procederá a cubrir la vacante mediante elecciones extraordinarias o llamando al diputado de representación proporcional que siga en la lista, según se tratara (artículo 22 de la LOALDF).

El RGIALDF además establece un régimen de disciplina parlamentaria en el que se pueden aplicar las siguientes sanciones (artículo 22 del RGIALDF):

- 1) *Apercibimiento*: cuando el parlamentario no guarde el orden o compostura en la sesión, o bien, cuando dejare de asistir por tres veces consecutivas a las sesiones sin causa justificada o a las reuniones de las comisiones o comités que pertenezca (artículo 22 del RGIALDF).
- 2) *Amonestación*: cuando sin justificación un diputado perturbe al presidente de la Mesa Directiva en el desarrollo de la sesión; cuando con interrupciones altere el orden en las sesiones; o en los casos de que habiendo agotado el tiempo y número de sus intervenciones continuara haciendo el uso indebido de la tribuna (artículo 24 del RGIALDF).
- 3) *Amonestación con constancia en el acta*: cuando en la misma sesión en la que se le aplicó una amonestación, el diputado incurra nuevamente en alguna de las causas que motivaron la amonestación; cuando portare armas dentro del recinto parlamentario, o cuando profiriere amenazas a uno o varios diputados (artículo 25 del RGIALDF)

- 4) *Disminución de la dieta*: aplicable en los casos en que un diputado no concurra a una sesión del Pleno, sin causa justificada o sin permiso de la Presidencia; no tendrá derecho de la dieta correspondiente al día en que falte. Cuando no asista a una sesión de comisión o comité, sin causa justificada o sin permiso de la presidencia de la comisión o comité, no tendrá derecho al 50% de la dieta correspondiente al día en que falte (artículos 24, LOALDF, y 26 del RGIALDF).

Será el presidente de la Mesa Directiva o de la Diputación Permanente el encargado de aplicar dichas medidas.

XIII. EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa es un campo amplio para explorar; en este estudio se han señalado algunos de sus notables avances, así como sus rezagos y/o retrocesos con relación al Congreso de la Unión y otros congresos locales.

Respecto a la integración de la Asamblea, es recomendable eliminar la llamada “cláusula de gobernabilidad” y disminuir el límite de diputados locales que puede tener un partido político por ambos principios; esto para evitar la sobrerrepresentación de algún partido y favorecer en cambio, la pluralidad de la Cámara. Lo anterior, porque cuando un congreso cuenta con “mayorías abrumadoras” de algún partido político (sea del color que fuere), tiende a caer en el autoritarismo. Por el contrario, la pluralidad, el diálogo y el acuerdo son rasgos característicos de los regímenes democráticos.

Tocante a su organización política, como se ha dicho a lo largo del trabajo, la Comisión de Gobierno es un órgano sumamente poderoso que realiza funciones equivalentes a una Junta de Coordinación Política, Mesa Directiva y Comisión Permanente. Considero que debería equilibrarse el uso de las facultades de dicho órgano con otros, especialmente con la Mesa Directiva.

El diseño institucional de la Asamblea Legislativa, desde mi óptica, todavía contempla la idea de partido hegemónico sobre la cual se organiza todo el derecho parlamentario; esto se refleja desde el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, donde se menciona a la Comisión de Gobierno como una especie de “Gran Comisión”, parecida a la que rigió en otros años en el Congreso de la Unión y que fue eliminada por la ley orgánica de 1999.

El número de comisiones de análisis y dictamen legislativo es todavía demasiado grande, sería conveniente fusionar algunas de ellas a fin de re-

ducir el número, pero no las materias, las cuales pueden ser objeto de sub-comisiones creadas al interior de las comisiones. Como se sabe, mientras menor número de comisiones tenga un congreso, será más fuerte y controlará en mayor grado al Ejecutivo.

Con relación a los órganos de apoyo parlamentario, considero que éstos deben potencializarse aún más, para ello cabría la sugerencia de adoptar un sistema que les otorgue cierta autonomía y desarrollo de sus capacidades, por ejemplo, haciéndolos depender de una secretaría general.

Acerca del procedimiento legislativo, son innovadoras algunas medidas establecidas para hacerlo más expedito, y es de reconocerse la respuesta que ha dado la Asamblea Legislativa a problemas como el rezago legislativo, la falta de integración de comisiones, la falta de cumplimiento de los plazos para dictaminar, entre otros. Sobre los instrumentos de participación ciudadana, considero que deben disminuirse los requisitos para el acceso a ellos, así como el efecto de los mismos.

Finalmente, es de valorarse el régimen estatutario de los diputados de la Asamblea Legislativa, pues se establecen derechos, obligaciones y sanciones para el mejor cumplimiento de su encargo.

Como se dijo al principio, este estudio es solo una aproximación al derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa, quedan todavía muchos temas que no fueron tratados y que pueden ser objeto de ulteriores estudios.

La Asamblea Legislativa está llamada a consolidarse como un auténtico congreso estatal, para ello es necesario reformarse reflejando siempre la pluralidad, el diálogo y el respeto absoluto del Estado democrático de derecho.

XIV. FUENTES CONSULTADAS

Bibliohemerografía

Atlas. Situación actual de la división político-administrativa interestatal; Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2006, http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/geografia/publicaciones/atlas/Atlas%20Nacional%20man1.pdf.

GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio y SOLÍS ACERO, Felipe, *Gobierno y administración del Distrito Federal en México*, México, Instituto Nacional de la Administración Pública, 1985, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1688/6.pdf>.

PAOLI BOLIO, Francisco José, “La nueva Ley Orgánica del Congreso”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-junio 2000, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=cconst&n=2>.

- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso General mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual*, México, Porrúa, 2003.
- SOTO FLORES, Armando, “El Poder Legislativo del Distrito Federal: asamblea o congreso local”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 225-226, mayo-agosto de 1999, t. 49.
- TREVIÑO ABATTE, Amado, “Pasado, presente y futuro de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”, *Quórum*, México, 2a. época, año 6, núm. 56, agosto de 1997.

Instrumentos jurídicos

- Código Electoral de Distrito Federal (publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 5 de enero de 1999), disponible en <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010805000004.pdf>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada *Diario Oficial de la Federación* el 27 de septiembre de 2007) Eliminar, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994), disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatual/DISTRITO%20FEDERAL/Estatutos/DFEST00.pdf>.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de mayo de 2010), disponible en <http://www.aldf.gob.mx/archivo-678bcb909b16b433c4aac274445ddf75.pdf>.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de mayo de 2003), disponible en <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000045.pdf>.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002), disponible en <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000062.pdf>.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de febrero de 1999), disponible en <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010803000063.pdf>.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>.
- Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 30

de diciembre de 2003), disponible en <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010804000062.pdf>.

Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa (publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 de mayo de 2003), disponible en <http://www.asambleadf.gob.mx/al/pdf/010804000077.pdf>.

Otras fuentes

“Directorio de Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”, página electrónica del Senado de la República, http://www.senado.gob.mx/content/sp/sp/content/documentos/archivos/content/congresos_loc/index.html (consultado 3 de noviembre de 2007).

“Directorio de Diputadas y Diputados”, página electrónica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, <http://www.asambleadf.gob.mx>.

“Evolución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/constmex/>.

“Historia de la Ciudad de México”, página electrónica del Gobierno del Distrito Federal, <http://www.df.gob.mx/ciudad/historia/index.html> (consultado 30 de octubre de 2007).

“Marco Legal del Distrito Federal”, página electrónica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, <http://www.asambleadf.gob.mx>.

“Memoria del Primer Foro de Consulta para la Redacción de la Constitución del Distrito Federal, 4 al 9 de junio de 2006”, http://www.constituciondf.org.mx/mem_foro.htm.

Página electrónica de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, <http://www.ordenjuridico.gob.mx>.