

## Capítulo 4.

### **4. La Administración Parlamentaria y la Administración Pública en el ámbito de aplicación del Distrito Federal.**

La actividad que se desarrolla en el órgano legislativo del Distrito Federal, nos lleva al planteamiento de la necesaria existencia de una Administración Parlamentaria que la hace posible, por lo que procedemos a definirla e identificarla como una categoría analítica nueva y específica, con sus elementos constitutivos y sus límites conceptuales. Abundamos también sobre el tema de la autonomía parlamentaria, la forma como se concibe y la manera como se materializa en el marco jurídico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y cuya necesidad para el trabajo legislativo de los diputados también confiere a la Administración Parlamentaria de sus principales y específicos atributos.

Esta concepción de la autonomía parlamentaria nos remite, inevitablemente, a uno de los problemas más complejos en la idea de la Administración Parlamentaria, y es el de la relación de ésta con el derecho administrativo, que a su vez deriva en la identificación de sus actos administrativos.

No obstante que en el análisis que se realiza en el presente capítulo, cada una de sus partes refiere en cada momento a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dedicamos un apartado particular para desarrollar los elementos que componen específicamente a la Administración Parlamentaria en el Distrito Federal, abundando en dos ámbitos complementarios: la actividad funcional o sustantiva de la Administración Parlamentaria y, por el otro lado, en la conformación y organización de los órganos que le dan estructura.

#### **4.1. La Definición de la Administración Parlamentaria y la Definición de la Administración Pública.**

Desde el momento en que por ley, la Administración Pública del Distrito Federal está a cargo del titular del órgano ejecutivo local, el Jefe de Gobierno<sup>164</sup>, las actividades institucionales –o de administración– que se

<sup>164</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, “Artículo 5º.- El Jefe de Gobierno será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; a él corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante Acuerdos que se publicarán en la Gaceta Oficial del Distrito Federal para su entrada en vigor y, en su caso, en el Diario Oficial de la Federación para su mayor difusión, excepto aquéllas que por disposición jurídica no sean delegables. “El Jefe de Gobierno contará con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Administración Pública del Distrito Federal. Asimismo, se encuentra facultado para crear, mediante Reglamento, Decreto o Acuerdo, los Órganos Desconcentrados, Institutos, Consejos, Comisiones, Comités y demás órganos de apoyo al Desarrollo de las Actividades de la Administración Pública del Distrito Federal”.

realizan en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no pueden ser identificadas como Administración Pública. *El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* caracteriza a esta última como:

*“La Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto y la ley orgánica que expida la Asamblea Legislativa, la cual distribuirá los asuntos del orden administrativo del Distrito Federal.*

*La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y las Secretarías, así como las demás dependencias que determine la ley, integran la Administración Pública centralizada.*

*Asimismo, la Administración Pública del Distrito Federal contará con órganos político-administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal; dichos órganos tendrán a su cargo las atribuciones señaladas en el presente Estatuto y en las leyes<sup>165</sup>”.*

En las anteriores disposiciones se puede apreciar que la definición formal de la Administración Pública del Distrito Federal, está vinculada de origen al Jefe de Gobierno, el cual es el titular del órgano ejecutivo local. La independencia que existe entre los órganos que componen el Gobierno del Distrito Federal, exige naturalmente que la actividad administrativa que se realiza al interior del órgano legislativo, no se encuentre subordinada al órgano ejecutivo; razón por la cual no puede ser aplicable –al menos formalmente– el concepto jurídico de Administración Pública a esta actividad de la Asamblea Legislativa.

No obstante, la existencia objetiva de una actividad institucional de naturaleza administrativa, es innegable en el órgano legislativo del Distrito Federal. *El artículo 38 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* “reconoce” su necesidad y presencia, al establecer la obligación para la Mesa Directiva de la Asamblea Legislativa, de disponer de “*las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto*”<sup>166</sup>.

<sup>165</sup> *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Artículo 87.

<sup>166</sup> *Ibid.* “Artículo 38: La Asamblea contará con una mesa directiva conformada por un Presidente así como por los Vicepresidentes y Secretarios que disponga su ley orgánica. Asimismo, dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto”.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

De hecho, y desde la perspectiva en que podemos observar exclusivamente la actividad institucional del órgano legislativo, en la que se destinan y consumen recursos y medios para sostener la actividad legislativa –su tarea esencial– y encontrar en ella un orden particular, producto de un diseño organizacional y de procesos regulares con objetivos y resultados concretos, podemos decir que nos encontramos frente a un tipo particular de administración al interior de la Asamblea Legislativa.

A este tipo de actividad institucional se le ha llamado en otras latitudes y contextos Administración Parlamentaria; si bien los contextos jurídicos, históricos e institucionales presentan aspectos diferentes, las reflexiones que realiza Blanca Cid Villagrasa<sup>167</sup> en torno a la Administración Parlamentaria resultan en extremo atractivos como para ignorar su utilidad para el caso que nos ocupa. Aún más, merecen nuestra revisión con la intención de calificar su posible aplicación a la realidad de nuestro órgano legislativo del Distrito Federal.

Blanca Cid Villagrasa, Letrada de la Asamblea de Madrid y experta en la materia que nos ocupa, construye una definición de Administración Parlamentaria a partir del concepto de autonomía del órgano legislativo:

*“un conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente, en una Administración separada, al servicio de las Cámaras y que se conoce con el nombre de Administración Parlamentaria<sup>168</sup>”.*

La conceptualización de la Administración Parlamentaria hecha por Cid Villagrasa en el 2000, tiene un elemento más que no aparece en la definición de 2005 citada arriba, y es la existencia de un propósito para esta Administración Parlamentaria: *“salvaguardar precisamente la independencia de éstas (Cámaras) frente a otros órganos del Estado<sup>169</sup>”.*

---

<sup>167</sup> **“La Administración Parlamentaria”** en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 3, junio de 2000, pp. 125-150.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p 128; así como en Cid Villagrasa, Blanca. **“Los actos de gestión, administración y personal”**, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Número Extraordinario 1, 2005, p. 429.

<sup>169</sup> **Cfr. “La Administración Parlamentaria”** en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 3, junio de 2000.

La misma ha encontrado que bajo esta definición, la Administración Parlamentaria presenta las siguientes características:

- *“Una Administración distinta de la Administración Pública, en donde los sujetos son dos tipos de órganos: unos de naturaleza política y otros de carácter técnico o administrativo propiamente dicho.*
- *Reducida en sus dimensiones.*
- *Escasamente proyectada al exterior, por tener escaso o nulo contacto con el administrado.*
- *Ser sus administrados a la vez sus administradores.*
- *No estar sometida ope legis al Derecho Administrativo Común, como lo refleja el hecho de no estar incluida en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, ni en otras leyes fundamentales, como la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.*
- *Ser su finalidad mediata, la instrumental o ancilar, para la realización de la actividad parlamentaria de las Cámaras<sup>170</sup>”.*

Esta concepción de la Administración Parlamentaria planteada por Cid Villagrasa deja abiertas algunas interrogantes que parecen importantes: en primer lugar, que aunque se considera a las asambleas autónomas como órganos constitucionales, aun no recibiendo directamente de las Constitución Española su *status* autónomo y sus competencias esenciales, en la definición en cuestión no se asocia a la Administración Parlamentaria con el Estado, Entidad Política o Comunidad Autónoma, del que la Asamblea Legislativa es sólo uno de tres órganos de gobierno. Es decir no se identifica en la definición en comento, qué rol desempeña o qué lugar ocupa la Administración Parlamentaria en el contexto del Estado.

En contraste, el concepto de Administración Pública se ha construido a partir, en primer lugar, de esta contextualización estatal que no encontramos en la definición de Administración Parlamentaria que revisamos arriba. Con Omar Guerrero encontramos tanto desde el punto de vista jurídico, político como histórico, que el ámbito natural de la Administración Pública

<sup>170</sup> Cid Villagrasa, Blanca. *“Los actos de gestión, administración y personal”* en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número extra 1, 2005, p. 430.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

es el Estado: esto que parece a simple vista una perogrullada, en realidad entraña una aclaración u orientación clave, pues siendo el Estado una de las instituciones más antiguas de la humanidad, resulta como consecuencia que la Administración Pública y la ciencia que la acompaña la fuente del concepto de administración, y no la construcción de conceptos y entelequias surgidos fuera de la esfera del Estado en la vida humana y social.

Luego entonces, no sólo el espacio natural y original de la Administración Pública se encuentra dentro del Estado, sino que en él ésta toma un rol fundamental:

*“La Administración Pública está caracterizada por atributos propiamente estatales. Dicha administración, por principio, es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado”<sup>171</sup>”.*

La otra idea fundamental que ayuda a limitar el concepto y definición de la Administración Pública, es que en su esencia se refiere a la acción:

*“la índole de esa cualidad del Estado es el movimiento, de modo que la Administración Pública consiste en la actividad del Estado”<sup>172</sup>”; o mejor aún, “la Administración Pública es el Estado en actividad”<sup>173</sup>”.*

La organización política del Distrito Federal, establecida en la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, está compuesta en dichos ordenamientos por un territorio claramente especificado, la población que lo habita y por un gobierno que está a cargo de los Poderes Federales y los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales<sup>174</sup>. Asimismo, en dichos ordenamientos se establecen las competencias y facultades de cada órgano de gobierno del Distrito Federal, otorgándoles con ello carácter constitucional a los mismos, y por lo tanto reconociéndoles como parte integrante de la organización política denominada Distrito Federal, pero

---

<sup>171</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Principios de administración pública*. Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, reedición 2007, p. 6.

<sup>172</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>173</sup> Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989, p. 38.

<sup>174</sup> Fundamentalmente en los Artículos 44 y 122 constitucionales.

cuyas características y elementos políticos objetivos lo equiparan a un Estado.

Precisamente, la realización cotidiana de estas competencias y facultades definidas en la Constitución y en el Estatuto de Gobierno, suponen o implican la actividad de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En otras palabras, es claro que el Estado Mexicano, federal, y la organización política del Distrito Federal, local, se mueven, actúan también a través de la administración de la Asamblea Legislativa; luego entonces, se puede percibir a la Administración Parlamentaria como una (otra) cualidad del Estado en México y, sobre todo, una cualidad de la organización política del Distrito Federal. La Administración Parlamentaria es, antes que todo, la actividad del Estado, y específicamente la actividad de la organización política del Distrito Federal.

En segundo lugar, la identificación del objeto de esta Administración Parlamentaria requiere de una precisión mayor que la referencia de una disposición “al servicio de las cámaras”; en tanto que en las características que ofrece Cid Villagrasa sobre el concepto de Administración Parlamentaria, especialmente en la identificación del objeto, abre la oportunidad para una concreción mayor e inconfundible, que supere las dificultades que este concepto ha presentado, pues si bien describe un “escaso o nulo contacto con el administrado”, inmediatamente después encuentra que sus administrados son sus administradores. Pareciera ser necesaria, pues, una mayor precisión.

En el caso del concepto de Administración Pública, tras contextualizarla en el marco del Estado como una cualidad de éste, y específicamente la cualidad de movimiento, como consecuencia lógica se identifica al objeto sobre el que recae este movimiento o acción del Estado como la sociedad misma:

*“La Administración Pública –caracterizada como la actividad del Estado– tiene por objeto a la sociedad, para la cual labora en su continuidad y desarrollo. Por consiguiente, dicha administración tiene su origen existencial, así como su legitimidad y justificación, en la continuidad y desenvolvimiento de la sociedad<sup>175</sup>”.*

---

<sup>175</sup> *Ibíd.*, p. 7.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Ya en la definición príncipe de Administración Pública, formulada por el francés Carlos Juan Bonnin a principios del siglo XIX, se perfilaba este tercer elemento de la conceptualización en comento, es decir la comprensión de la sociedad como el objeto de la Administración Pública:

*“la Administración Pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general, que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público”<sup>176</sup>.*

Pero, si la Administración Pública en el órgano ejecutivo tiene como objeto de su actividad a la sociedad, y la Administración Parlamentaria en el órgano legislativo tiene como el objeto de su actividad a los legisladores, ¿no se les considera a ésta misma parte de la sociedad? Acaso al momento de ser electos representantes populares, ¿adquieren una cualidad que los ubica fuera de la sociedad a la que representan? ¿Qué cualidad de su ser o actuar les justifica a los diputados la necesidad de una administración especial, especializada y ajena a la Administración Pública? Porque de no ser así, resultaría que ambas administraciones de lo público se empalmarían o se duplicarían en funciones al tener ambas como objeto de su actividad a la sociedad (la primera en su conjunto, y la segunda a una parte pequeña de ésta). ¿O en realidad no son los legisladores directamente el objeto de la Administración Parlamentaria?

En este contexto, la raíz de la complejidad en la identificación del objeto de la Administración Parlamentaria, reside en al menos cinco aspectos:

1. En primer instancia, que los diputados –esos “administrados” en la concepción de Cid Villagrasa– tienen un doble status: son ciudadanos del Estado, y además representantes de ciudadanos del Estado;
2. Adicionalmente, que en realidad la representación de los ciudadanos del Estado se ha “desplazado” hacia los partidos políticos<sup>177</sup>, de tal

<sup>176</sup> Bonnin, Charles-Jean Baptiste. *Principes d'Administration Publique*. A Paris, chez Renaudiere, Imprimeur-Libraire. 1812 (1808) p. 91, *Cit. Pos.* Guerrero Orozco, Omar; *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press, 2000; <http://www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf>, p. 7.

<sup>177</sup> “La aproximación al modo en el que en la actualidad se debe diseñar la autonomía administrativa del Parlamento debe partir, a mi juicio, de la consabida reafirmación del condicionante que genera la



manera que la cualidad que prevalece de la actuación de los diputados en la Asamblea, es su integración o agrupación bajo alguno de los Grupos Parlamentarios identificados con los partidos políticos;

3. Por otro lado, que los diputados o “administrados” son renovados periódicamente en la Asamblea, es decir, cada tres años son distintos los individuos receptores de las prestaciones de la Administración Parlamentaria, como un mecanismo de control que asegure al Estado la objetividad e independencia en la actuación de los representantes populares;
4. Pero también que los actos de la Administración Parlamentaria, como prestaciones brindadas a los representantes populares o diputados, influyen finalmente en el Estado, la sociedad y sus ciudadanos;
5. Y sobre todo, que desarrollan una actividad no ordinaria caracterizada por: poseer una naturaleza representativa de los ciudadanos, en una expresión colectiva y deliberativa, y con autoridad para legislar y controlar al Ejecutivo<sup>178</sup>.

Algo que nos deja claro la caracterización hecha hasta aquí de la problemática que envuelve a la identificación del objeto de la Administración Parlamentaria, es que los diputados o parlamentarios no son este objeto, que no pueden ser la materia de la Administración Parlamentaria.

Evidentemente, en el trasfondo de esta caracterización, está el supuesto de la inexcusable necesidad del desempeño de una actividad legislativa sin injerencias ni distorsión por intereses ajenos al bien común, supuesto éste que reclama y justifica por sí mismo la garantía de independencia y

---

*democracia en su formulación contemporánea, esto es, reconocer una vez más el papel esencial de los partidos políticos en el funcionamiento de nuestro sistema político. Como recuerda Esther de Alba con la aparición de los partidos políticos se produce un desplazamiento de la representación hacia ellos, con las evidentes consecuencias que este traslado va a tener en la dinámica de la relación entre las instituciones básicas del Estado.*” Antón Sarmiento, Xosé. **“La función pública parlamentaria y su plasmación legislativa en Galicia”** en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, año 2009, núm. 22, p. 253.

<sup>178</sup> Alcántara Manuel, *et al*, **Funciones, Procedimientos y Escenarios: Un análisis del poder Legislativo en América Latina**, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005; *Cit. Pos.* Ramírez León, Lucero, **“Control parlamentario, mecanismo del Legislativo para co-dirigir al gobierno junto con el Ejecutivo”**, en López Flores, Raúl, *Et al.*, **Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural**, Senado de la República, LXI legislatura, México, 2011, p. 387.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

libertad para los ejecutores de dicha tarea, garantía que se manifiesta así en la condición autónoma del órgano legislativo frente a otras instituciones políticas y sociales<sup>179</sup>.

La manifestación visible de esta autonomía e independencia de la Asamblea Legislativa, lo constituyen las prerrogativas o privilegios parlamentarios, es decir sus facultades reconocidas constitucionalmente<sup>180</sup>. Desde esta perspectiva, es bastante factible identificar, analizar y evaluar la actividad de los funcionarios públicos de la Administración Parlamentaria, conforme su contribución al libre y correcto ejercicio de las prerrogativas parlamentarias que realizan los asambleístas<sup>181</sup>. En este contexto es que resulta claro el objeto de la Administración Parlamentaria, consiste en la completa realización de las prerrogativas (facultades) parlamentarias del cuerpo colegiado que denominamos Asamblea Legislativa, disponiendo para ello de los elementos necesarios, o creando las condiciones que se precisan.

Finalmente, en tercer lugar, la definición en cuestión sobre la Administración Parlamentaria, nos genera una expectativa insatisfecha sobre la identificación de un propósito último para ésta. No parece satisfactorio reducir el propósito de la Administración Parlamentaria al

<sup>179</sup> “En el caso de las Cámaras Legislativas, el instrumento básico para asegurar su libertad frente, fundamentalmente, al Ejecutivo, es el principio de autonomía e independencia: autonomía con relación a su estructura interna; independencia en sus relaciones con el exterior y, sobre todo, con los otros dos poderes. De esta manera, el principio de autonomía se configura como el garante de la independencia política de los Parlamentos.” Gómez Rivas, José V.; **Administración Parlamentaria**, en *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Terminología Científico-Social*, Román Reyes, Director; Editorial Plaza y Valdés-Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2009. <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/A/index.html>

<sup>180</sup> “El principio de autonomía de las Cámaras queda plasmado en lo que la doctrina ha venido en llamar “prerrogativas o privilegios parlamentarios” y que abarca tres ámbitos: el reglamentario, el presupuestario y el de organización de sus servicios internos. (Lo que Pérez Serrano ha llamado “privilegios colectivos”, realizando una diferenciación entre éstos, que pertenecen a la Asamblea y “procuran garantizar su vida como Cuerpo” y los “privilegios individuales” que, “aún correspondiendo en principio a la Cámara y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan a favor de los parlamentarios. La esencia y justificación de estos privilegios consiste, para Pérez Serrano, en “constituir garantías que aseguren el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes, que vinieren a perturbar su funcionamiento”. *Ibid.*

<sup>181</sup> Xosé Antón Sarmiento nos propone “reivindicar con fuerza la necesidad de ámbitos de garantía institucional, no residenciadas en los criterios ideológicos de dirección política, determinados como he comentado por los partidos, sino en los mecanismos del funcionamiento parlamentario”, *Óp. Cit.* p. 253. Dichos “ámbitos de garantía institucional”, son asociados por este autor a “una serie de actividades funcionariales que en el seno de las Cámaras tienen relevancia para el ejercicio de las competencias parlamentarias”. p. 254.

mero aspecto instrumental como sostenimiento de la autonomía de los órganos legislativos frente a los otros órganos del Estado. En todo caso, no parece ser este propósito el que guía la mayor parte de las decisiones cotidianas de Administración Parlamentaria, al menos en cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal se refiere.

Es que, en cambio, el punto crucial en la construcción de la definición de la Administración Pública consiste en la identificación de su propósito; y tras el seguimiento hecho del concepto en su devenir histórico, Omar Guerrero encuentra que dicho propósito de la Administración Pública es:

*“facilitar el desarrollo libre y perfecto del hombre en su singularidad, pero tal desenvolvimiento está condicionado por el grado de comunidad cooperante que pueda alcanzar una sociedad, pues es lo público el continente sustancial de la vida asociada”<sup>182</sup>.*

Es revelador que, bajo una serie de razonamientos hechos en el transcurso del desarrollo histórico del concepto de Administración Pública, el desarrollo del hombre en su singularidad, sea consecuencia —o producto— de lo que ahora entendemos como lo público. Debemos a Lorenz von Stein (a finales del siglo XIX) dicho descubrimiento, pues él explicó que:

*“la prosperidad de la singularidad humana depende directamente del “subsidio” que le ofrece la colectividad, que no es otra cosa que el rendimiento efectivo de la publicidad humana”<sup>183</sup>”.*

Sobre estos elementos, Omar Guerrero define a la Administración Pública como:

*“la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”<sup>184</sup>”.* O bien, como *“la actividad del Estado encaminada a producir las condiciones que establezcan, al mismo tiempo, el desarrollo de los elementos constitutivos de la sociedad y la expansión de las fuerzas interiores del Estado”<sup>185</sup>”.*

<sup>182</sup> *Óp. Cit.*, Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*, p. 7.

<sup>183</sup> Stein, Lorenz von. *La Scienza della Pubblica Amministrazione*. Torino, Unione Tipografico-Editrice. 1897. p. 37; *Cit. Pos.* Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa del Estado*, p. 7.

<sup>184</sup> *Óp. Cit.*, Guerrero Orozco, Omar. *Principios de Administración Pública*, p. 7.

<sup>185</sup> *Óp. Cit.*, Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y la administración pública en México*, p. 34.

Bajo este mismo esquema, el propósito de la Administración Parlamentaria ha de buscarse alineado y en coherencia con su naturaleza (como cualidad activa del Estado) y con su objeto (las prerrogativas parlamentarias realizadas y en constante desarrollo). Entre las disposiciones fundamentales que regulan el órgano legislativo del Distrito Federal, es en la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* donde encontramos un pronunciamiento que orienta sobre su propósito, el cual se compone de 3 elementos:

1. Procurar el desarrollo del Distrito Federal y sus instituciones;
2. Velar por los intereses sociales en las materias de su competencia;
3. Salvaguardar el Estado de Derecho y la sana convivencia con los órganos de Gobierno Locales y Poderes Federales<sup>186</sup>.

Todos ellos dejan ver como trasfondo dos ideas esenciales: el desarrollo de la organización política (en otros contextos jurídicos: el Estado); y la custodia de los asuntos estimados como valiosos por la sociedad. Son estas dos ideas, entonces, los elementos que constituyen el propósito de la Administración Parlamentaria.

Como corolario del análisis hecho hasta aquí, estamos en condiciones de definir a la Administración Parlamentaria como:

***La actividad del Estado dispuesta para consumir y desarrollar las prerrogativas parlamentarias del órgano legislativo, con las cuales se dispongan las condiciones para el desarrollo de la potencia estatal y la custodia de los asuntos estimados como valiosos por la sociedad.***

#### **4.2. La Autonomía Parlamentaria de la Asamblea Legislativa.**

Dos parecen ser los elementos fundamentales de esta Administración Parlamentaria. Por un lado el concepto de autonomía, el cual es a la vez fuente de su origen y directriz en su formación; y por el otro lado, los órganos que la componen y que le son característicos.

<sup>186</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Artículo 1, párrafo segundo: “En el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal procurará el desarrollo del Distrito Federal y sus instituciones, velando por los intereses sociales en las materias de su competencia, salvaguardando el estado de derecho y la sana convivencia con los órganos de Gobierno Locales y Poderes Federales.”

En esta concepción particular de la actividad institucional de los órganos legislativos, la noción de autonomía es la fuente fundamental de la Administración Parlamentaria. En virtud de ello se define a esta autonomía parlamentaria como:

*“el conjunto de facultades de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas todas las actuaciones que realizan en el cumplimiento de sus funciones, sin injerencia de otros órganos del Estado<sup>187</sup>”.*

De hecho la justificación de la existencia de una Administración Parlamentaria, reside en la necesidad que tiene el órgano legislativo de conservar su autonomía respecto de los otros órganos del Estado, administrando por sí mismo los medios que le son indispensables para su operación y subsistencia. La autonomía reviste así una importancia mayúscula, pues su primera proyección o materialización reside precisamente en asegurarse los medios propios para mantenerse autónoma e independiente respecto de otros órganos del Estado<sup>188</sup>. Surge así la Administración Parlamentaria.

Vemos entonces que los conceptos de autonomía y de Administración Parlamentaria, están indisolublemente ligados. En el contexto de nuestra investigación, encontrar la medida de la robustez de la Administración Parlamentaria del órgano legislativo del Distrito Federal, inevitablemente pasa por la indagatoria de la calidad de la autonomía de la Asamblea Legislativa.

Al llegar a este punto, es imprescindible posicionar el tema de la autonomía funcional del órgano parlamentario en el sentido correcto, y es que se presentan dos vertientes cuya problemática son ampliamente divergentes. Por un lado se trata de la autonomía funcional “horizontal” respecto de otros órganos del Estado: el legislativo respecto del ejecutivo y el judicial, como el caso que nos ocupa. Y por otro lado, se trata de la autonomía funcional “vertical” respecto de otros niveles de gobierno: el de un órgano

<sup>187</sup> *Óp. Cit.*, Cid Villagrasa, Blanca. “*La Administración Parlamentaria*”, p 125.

<sup>188</sup> “Una de las proyecciones de la autonomía parlamentaria se manifiesta en la existencia de un conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente, en una Administración separada, al servicio de las Cámaras, para salvaguardar precisamente la independencia de éstas frente a otros órganos del Estado y que se conoce con el nombre de Administración Parlamentaria.” *Ibid.*, p. 128.

como el legislativo local, respecto de uno o varios órganos del nivel federal. Para el primer caso nos encontramos frente a órganos que Cid Villagrasa identifica como “supremo *in suo ordine*” y que define como:

*“... lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden constitucional o estatutario y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos<sup>189</sup>”.*

Parece ser este tipo de autonomía (la autonomía “horizontal”) la que justifica la necesidad de una administración específica en el órgano legislativo, misma que habremos de buscar e identificar en el marco normativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Pero ¿cómo se manifiesta esta autonomía en el plano jurídico? La autonomía funcional “horizontal” es ante todo un conjunto de prerrogativas, por lo que la identificación en el orden jurídico de la autonomía de un órgano específico, ha de buscarse de manera implícita en las atribuciones que le han sido determinadas.

En este sentido, la fuente primera de las facultades establecidas para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la encontramos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 122, Base Primera del inciso C:

- “a) Expedir su ley orgánica, la que será enviada al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para el solo efecto de que ordene su publicación;*
- b) Examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos y la ley de ingresos del Distrito Federal, aprobando primero las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto. Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.*

*Los órganos del Distrito Federal, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en su Estatuto de*

---

<sup>189</sup> *Ibíd.*, pp. 126-127.

*Gobierno, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos del Distrito Federal, establezcan las disposiciones del Estatuto de Gobierno y legales aplicables.*

*Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal.*

*La facultad de iniciativa respecto de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El plazo para su presentación concluye el 30 de noviembre, con excepción de los años en que ocurra la elección ordinaria del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en cuyo caso la fecha límite será el 20 de diciembre.*

*La Asamblea Legislativa formulará anualmente su proyecto de presupuesto y lo enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste lo incluya en su iniciativa.*

*Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución;*

- c) *Revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de la entidad de fiscalización del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.*

*La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;*

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

*El titular de la entidad de fiscalización del Distrito Federal será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.*

- d) *Nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;*
- e) *Expedir las disposiciones legales para organizar la hacienda pública, el presupuesto, la contabilidad y el gasto público del Distrito Federal, y la entidad de fiscalización dotándola de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad.*
- f) *Expedir las disposiciones que garanticen en el Distrito Federal elecciones libres y auténticas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán los principios y reglas establecidos en los incisos b) al n) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución, para lo cual las referencias que los incisos j) y m) hacen a gobernador, diputados locales y ayuntamientos se asumirán, respectivamente, para Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y Jefes Delegacionales;*
- g) *Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;*
- h) *Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio;*
- i) *Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social;*



- j) *Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal;*
- k) *Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios;*
- l) *Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 3o. de esta Constitución;*
- m) *Expedir la Ley Orgánica de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común en el Distrito Federal, que incluirá lo relativo a las responsabilidades de los servidores públicos de dichos órganos;*
- n) *Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal;*
- ñ) *Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión; y*
- o) *Para establecer en ley los términos y requisitos para que los ciudadanos del Distrito Federal ejerzan el derecho de iniciativa ante la propia Asamblea, y*
- p) *Las demás que se le confieran expresamente en esta Constitución<sup>190</sup>”.*

Podemos apreciar que la autonomía funcional del órgano legislativo del Distrito Federal, frente a los otros órganos que constituyen el Gobierno del Distrito Federal, está garantizada en primer instancia tanto por el inciso a) [la atribución de darse a sí misma la organización que a su naturaleza conviene] como por el quinto párrafo del inciso b) [la atribución de

<sup>190</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 122, Base Primera del inciso C.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

definir por sí misma su proyecto de presupuesto, y dotarse de los recursos necesarios para el desarrollo de su función esencial] del citado artículo, base e inciso de la Constitución Política.

El caso español en el que se desenvuelve el trabajo de Blanca Cid Villegas, refleja una realidad diferente desde esta concepción básica del reconocimiento de las atribuciones que le dotan de autonomía a las Asambleas Legislativas. En esta materia, los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas no reciben directamente de la Constitución Española sus atribuciones, competencias o status autónomo, a diferencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino que estos atributos los encuentran definidos en sus Estatutos<sup>191</sup>, es decir, no son órganos constitucionales, pero que sin embargo se les aplica, por analogía a las Cortes Generales, el criterio de reconocimiento de autonomía para el ejercicio de sus funciones.

A este respecto, es preciso abundar que para el caso español, no sólo se aprecia una ausencia en el reconocimiento de prerrogativas para las Asambleas Legislativas Autónomas en la Constitución Española, sino que incluso no se considera a la autonomía funcional como parte de los fines institucionales que la misma Constitución o los Estatutos encomiendan a las Cámaras Parlamentarias:

*“La autonomía no es un fin en sí misma, sino más bien algo esencialmente instrumental o ancilar y por ello tiene un límite: todo lo que no aparezca como necesario para el ejercicio de las funciones constitucionales o estatutarias de las Cámaras escapa de su ámbito<sup>192</sup>”.*

La necesaria autonomía para dar origen a una administración muy particular en el órgano legislativo, trae consigo una serie de implicaciones que hacen aún más compleja su caracterización y estudio. La más importante de estas implicaciones, es la relación que ha de tener la Administración Parlamentaria con el Derecho Administrativo.

---

<sup>191</sup> Cfr. Cid Villagrasa, p. 126.

<sup>192</sup> Cfr. Luis María Díez Picazo. «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», Zaragoza, 1985. *Cit. Pos.* Cid Villagrasa, *Óp. Cit.*, p. 128.

### 4.3. La Administración Parlamentaria y el Derecho Administrativo.

La Administración Parlamentaria se encuentra inmersa en una doble tensión: por un lado su existencia obedece a la necesidad de garantizar al órgano legislativo la suficiente autonomía e independencia respecto de otros órganos del Estado, manejando por sí mismo los recursos que le son indispensables para su funcionamiento; pero por otro lado, las consecuencias jurídicas de sus actos administrativos, al ser fiscalizados por los tribunales competentes, no deben poner en peligro la organización y funcionamiento del órgano legislativo. Si bien se entiende que en la Administración Parlamentaria, al igual que en la Administración Pública, hemos de encontrar sumisión al derecho como garantía de control, también es cierto que se intuye que dicha sumisión ha de ser de naturaleza distinta para los actos administrativos del órgano legislativo<sup>193</sup>.

La referencia al Derecho Administrativo es, pues, inevitable. Gabino Fraga refería que:

*“Como el derecho administrativo, rama del derecho público, regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es indispensable saber en primer término en qué consiste la actividad estatal; en segundo lugar, cuáles son las formas que el Estado utiliza para realizar esa actividad y caracterizar entre ellas a la que constituye la función administrativa, y en tercero y último lugar, cuál es el régimen a que se encuentra sujeta dicha actividad”<sup>194</sup>.*

Más adelante, al analizar y caracterizar las funciones del Estado, Gabino Fraga encuentra en la función administrativa que:

*“De la misma manera que en las otras funciones del Estado, la administrativa puede apreciarse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.*

*Con el criterio formal, la función administrativa se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo”<sup>195</sup>.*

---

<sup>193</sup> *Ibid.*, pp. 129-130.

<sup>194</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2000, p. 13..

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 53.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Finalmente, y con los elementos reunidos en su propio análisis, Fraga llega a definir a la función administrativa como:

*“la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales<sup>196</sup>”.*

Es importante resaltar el hecho de que esta definición, es utilizada por el propio Fraga para diferenciar a la función administrativa de la legislativa, cuya esencia es

*“la creación de situaciones jurídicas generales, abstractas, impersonales<sup>197</sup>”.*

En la caracterización de su concepción del Derecho Administrativo, Gabino Fraga concluye que:

*“el derecho administrativo no puede definirse tomando como base exclusiva la consideración formal o la consideración material de la Administración. Creemos, por el contrario, que ambas consideraciones deben ser abarcadas por la definición; de tal modo que, por una parte, incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de función administrativa<sup>198</sup>”.*

De conformidad con la definición formal en la doctrina del Derecho Administrativo, tenemos que la Administración Parlamentaria se encuentra fuera de su aplicación, fuera de este contexto jurídico, toda vez que aquél sólo estudia y regula los actos del Poder Ejecutivo, que se identifican con la Administración Pública.

Este es un caso similar al de las Asambleas Legislativas Autónomas de España, en el que los “actos materialmente administrativos” consecuencia de la actuación de la Administración Parlamentaria, no están sometidos al Derecho Administrativo común:

---

<sup>196</sup> *Ibíd.*, p. 63.

<sup>197</sup> *Ibíd.*, p. 63.

<sup>198</sup> *Ibíd.*, p. 92.

*“(…) no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni de otras leyes administrativas fundamentales, como por ejemplo, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas<sup>199</sup>”.*

Esta situación anómala, ha generado ya en España una polémica interesante, entre dos grupos de estudiosos del Derecho Administrativo, los que:

*“sostenían una concepción subjetiva del Derecho administrativo, según la cual estos actos no serían en sentido estricto actos administrativos y quienes propugnaban una revisión formal de los límites del Derecho administrativo, en la que lo determinante sería la materia y no el órgano del cual proceden los actos<sup>200</sup>”.*

No obstante la existencia de múltiples interpretaciones y posibles escenarios ante la problemática de la exclusión de los actos de la Administración Parlamentaria del Derecho Administrativo en España, lo cierto es que en la práctica se

*“dictan en el cumplimiento de sus funciones auténticos actos administrativos, que quedan sometidos plenamente a Derecho, y en todo caso a la fiscalización de los Tribunales de Justicia<sup>201</sup>”.*

Este planteamiento teórico lo podemos verificar en la realidad jurídica de México y del Distrito Federal, al realizar el análisis del ámbito de

---

<sup>199</sup> *Ibíd.*, p. 128.

<sup>200</sup> *Ibíd.*, p. 129.

<sup>201</sup> *Ibíd.*, p. 129; Cid Villagrana ejemplifica con dos casos: la “del artículo 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificado por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que dice: «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado...». Solución análoga a la que se recoge en el artículo 74.9 de esta misma Ley respectó «a los actos y disposiciones emanados de los órganos competentes de las Asambleas Legislativas de las CCAA», pero ante los Tribunales Superiores de Justicia; lo que a su vez se desarrolla y amplía en el artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece: «Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas».

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

aplicación de las disposiciones legales que regulan precisamente los actos administrativos, en el Distrito Federal.

De la misma manera en que en el ámbito de la legislación federal, la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo* circunscribe su ámbito de aplicación a la Administración Pública Federal centralizada<sup>202</sup>, en el ámbito local del Distrito Federal se reproduce el mismo esquema, de tal manera que en la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal* se establece:

*“Artículo 1º.- Las disposiciones de la presente Ley son de orden e interés públicos y tienen por objeto regular los actos y procedimientos de la Administración Pública del Distrito Federal. En el caso de la Administración Pública Paraestatal, sólo será aplicable la presente Ley, cuando se trate de actos de autoridad provenientes de organismos descentralizados que afecten la esfera jurídica de los particulares.*

*Quedan excluidos de la aplicación de esta Ley los actos y procedimientos administrativos relacionados con las materias de carácter financiero, fiscal, en lo relativo a la actuación del Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, seguridad pública, electoral, participación ciudadana, del notariado, así como de justicia cívica en el Distrito Federal; las actuaciones de la Contraloría General, en lo relativo a la determinación de responsabilidades de los servidores públicos; y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en cuanto a las quejas de que conozca y recomendaciones que formule.*

*En relación a los créditos fiscales, no se excluyen de la aplicación de esta Ley lo relativo a las multas administrativas, derivadas de las infracciones por violaciones a las disposiciones de orden administrativo local<sup>203</sup>”.*

<sup>202</sup> *Cfr. Ley Federal de Procedimiento Administrativo. “Artículo 1.- Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo. Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A. Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”*

<sup>203</sup> *Ley de procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Artículo 1.*

De lo anterior se pone de manifiesto una importante laguna que impacta en la misma concepción de la actividad administrativa al interior del órgano legislativo. Y es el hecho claro que la normatividad que regula la función administrativa en el Distrito Federal, no contempla explícitamente a la que se desarrolla al interior del órgano legislativo, sino únicamente a la del órgano ejecutivo y su Administración Pública.

#### **4.4. Los Actos Administrativos de la Administración Parlamentaria del Distrito Federal.**

Esta situación ambigua merece una exploración más detallada en el marco jurídico que regula la organización y la actividad del órgano legislativo, que nos permita identificar la “solución” que se ha aplicado para dotar de un espacio institucional en el plano de la norma, a la administración del órgano legislativo, sus actos administrativos y sus consecuencias jurídicas.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su VI Legislatura, define su marco jurídico con las siguientes disposiciones<sup>204</sup>:

1. Constitución.
  - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Estatutos.
  - Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
3. Leyes.
  - Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  - Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
  - Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.
  - Ley de Archivos del Distrito Federal.
  - Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.
  - Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
  - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

---

<sup>204</sup> *Cfr.* La página web de la Propia Asamblea Legislativa del Distrito Federal: <http://www.aldf.gob.mx/marco-juridico-102-1.html>.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
  - Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
  - Ley General de Contabilidad Gubernamental.
4. Códigos.
- Código Fiscal del Distrito Federal.
  - Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal.
  - Código Civil para el Distrito Federal.
  - Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
5. Reglamentos.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  - Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  - Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
  - Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.
  - Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
6. Decretos.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011.
7. Lineamientos y Criterios.
- Lineamientos para la Protección de Datos Personales en el Distrito Federal.
  - Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y de Datos Personales a través del Sistema INFOMEX del Distrito Federal.
  - Criterios y Metodología de Evaluación de la Información Pública de Oficio que deben dar a conocer los entes Públicos en sus portales de Internet.



De este marco jurídico que regula la organización y operación de la Asamblea Legislativa, buscamos en las Leyes, Códigos, Reglamentos, Lineamientos y Criterios, aquellas disposiciones que explícitamente regulen la operación administrativa del órgano legislativo, de manera diferenciada o ajena a la Administración Pública, o aquellas disposiciones que establezcan para la administración del órgano legislativo la aplicación supletoria de disposiciones jurídicas formuladas originalmente para el órgano ejecutivo y su Administración Pública.

Del análisis realizado a las normas en cuestión, encontramos necesario comprenderlas en dos grupos por la naturaleza diferenciada de sus respectivos contextos:

1er grupo: Las normas cuyo objeto específico consiste en regular la operación y funcionamiento del órgano legislativo del Distrito Federal:

- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Segundo grupo: Las disposiciones jurídicas de materias diversas, del ámbito federal o local, que no son de aplicación exclusiva para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal:

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.
- Ley de Archivos del Distrito Federal.
- Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.
- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Código Fiscal del Distrito Federal.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal del Distrito Federal.
- Código Civil para el Distrito Federal.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011.
- Lineamientos para la Protección de Datos Personales en el Distrito Federal.
- Lineamientos para la Gestión de Solicitudes de Información Pública y de Datos Personales a través del Sistema INFOMEX del Distrito Federal.
- Criterios y Metodología de Evaluación de la Información Pública de Oficio que deben dar a conocer los entes Públicos en sus portales de Internet.

Comenzando por el segundo grupo, tenemos que la legislación de índole local, en materia de transparencia y acceso a la información pública, norma de la misma manera a los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, disponiendo para ello el mismo conjunto de preceptos, facultades y obligaciones. De esta manera, la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal* incide directamente sobre la operación de la Asamblea Legislativa y, de manera tangencial sobre su organización, de la misma manera que de los otros órganos locales<sup>205</sup>, al establecer como su objeto el transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión del órgano legislativo. Es curioso que el *Reglamento de la Ley de*

<sup>205</sup> *Cfr. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, Artículo 1: “Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en el territorio del Distrito Federal. El presente ordenamiento contempla los principios y bases establecidos en el segundo párrafo del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública, garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal. El ejercicio del derecho a la información comprende difundir, investigar y recabar información pública.”

*Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, no contemple en su ámbito de aplicación a los otros órganos de gobierno, sino que reglamente la Ley sólo para los Entes de la Administración Pública del Distrito Federal<sup>206</sup>.

De la misma manera, la *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal* regula una parte importante de la función administrativa de la Asamblea Legislativa, al establecer para ésta como ente público, al igual que para los otros órganos de gobierno, principios, derechos, obligaciones y procedimientos en materia de protección y tratamiento de datos personales<sup>207</sup>.

Una parte medular de la función administrativa, tanto del órgano legislativo como de cualquier ente público o privado, consiste en los registros de su actividad cotidiana en documentos y la forma en que son gestionados, organizados y conservados éstos. La *Ley de Archivos del Distrito Federal*, al igual que los dos anteriores ordenamientos analizados, establece una misma forma de administrar los documentos tanto para el órgano legislativo como para los otros órganos de gobierno<sup>208</sup>.

<sup>206</sup> **Cfr. Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal**, Artículo 1: “El presente ordenamiento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal para su aplicación en la Administración Pública del Distrito Federal, en lo relativo al derecho de toda persona al acceso a la información pública generada, administrada o en posesión de los Entes de la Administración Pública.”

<sup>207</sup> **Cfr. Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal**, Artículo 1: “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección y tratamiento de los datos personales en posesión de los entes públicos”. Y Artículo 2: “Para los efectos de la presente Ley, se entiende por: (...)Ente Público: La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal; El Tribunal Electoral del Distrito Federal; el Instituto Electoral del Distrito Federal; la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; la Junta de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Órganos Político Administrativos y Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal; los Órganos Autónomos por Ley; los partidos políticos, asociaciones y agrupaciones políticas; así como aquellos que la legislación local reconozca como de interés público y ejerzan gasto público; y los entes equivalentes a personas jurídicas de derecho público o privado, ya sea que en ejercicio de sus actividades actúen en auxilio de los órganos antes citados o ejerzan gasto público;”

<sup>208</sup> **Cfr. Ley de Archivos del Distrito Federal**, Artículo 1: “Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público e interés general y tienen por objeto regular el funcionamiento, la integración y administración de documentos y los archivos en posesión de la Administración Pública del Distrito Federal, Órgano Legislativo, Órgano Judicial y Organismos Públicos Autónomos del Distrito Federal, así como establecer las bases para la coordinación, organización y funcionamiento de los Sistemas Institucionales de archivos de los entes públicos obligados conforme a esta ley, así como del Consejo General de Archivos del Distrito Federal.”

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

En los tres casos anteriores, tenemos que a partir de un principio de Estado establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la función administrativa de la Asamblea Legislativa es regulada para equipararse con la operación administrativa de los órganos ejecutivo y judicial del Distrito Federal, así como del ámbito federal y estatal de la República Mexicana. Opera entonces, en esta materia, una fuerza homologadora y no diferenciadora para la formación de la Administración Parlamentaria.

La columna vertebral de la función administrativa de la Asamblea Legislativa, reside en la obtención, asignación y uso de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el funcionamiento del órgano legislativo; y en esta materia el Distrito Federal ha determinado uniformar o estandarizar para los tres órganos de gobierno, los procedimientos y mecanismos para su programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos, a través de la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*<sup>209</sup> y su *Reglamento*<sup>210</sup>. No obstante, la Ley determina una autonomía presupuestaria y de gestión para los órganos de gobierno, especificando las facultades y materias que le son propias a estos:

---

<sup>209</sup> **Cfr. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal**, Artículo 1: “La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto regular y normar las acciones en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos del Distrito Federal. La presente Ley es de observancia obligatoria para las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados, Entidades, Órganos Autónomos y Órganos de Gobierno del Distrito Federal. Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, austeridad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, transparencia, control, rendición de cuentas, con una perspectiva que fomente la equidad de género y con un enfoque de respeto a los derechos humanos. La Contraloría General del Distrito Federal, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa y la instancia competente de cada Órgano de Gobierno y Órgano Autónomo, fiscalizarán y vigilarán en el ámbito de sus respectivas competencias, el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las disposiciones legales que las facultan”.

<sup>210</sup> **Cfr. Reglamento de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal**, Artículo 1: “El presente ordenamiento es de orden público e interés general y tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. Sus disposiciones son obligatorias para las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública. Los órganos de gobierno y órganos autónomos observarán el presente Reglamento en términos de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.”

- “I. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando las previsiones de ingresos que les comunique la Secretaría y los criterios generales en los cuales se fundamente el Decreto;*
- II. Será responsabilidad exclusiva de las unidades administrativas y de los servidores públicos competentes, manejar, administrar y ejercer sus presupuestos sujetándose a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en esta Ley, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento.*
- Asimismo, elaborarán sus calendarios presupuestales y deberán comunicarlos a la Secretaría a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal correspondiente, los cuales estarán en función de la capacidad financiera del Distrito Federal;*
- III. Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos para el mejor cumplimiento de sus programas, previa aprobación de su órgano competente y de acuerdo con la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados y cumpliendo con las metas y objetivos de sus programas operativos;*
- IV. Coadyuvar con la disciplina presupuestaria, determinando los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo establecido en esta Ley y en la normatividad aplicable, y*
- V. Llevar contabilidad y elaborar los informes correspondientes, en términos del Libro Segundo de la presente Ley. Los Órganos Autónomos y de Gobierno deberán publicar trimestralmente en su página de internet y en la Gaceta los ingresos del periodo distintos a las transferencias del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo sus rendimientos financieros, el destino y saldo de los fideicomisos en los que participen, en los términos de las disposiciones generales aplicables<sup>211</sup>”.*

<sup>211</sup> *Cfr. Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal. “Artículo 5.- La autonomía presupuestaria y de gestión otorgada a los Órganos Autónomos y de Gobierno a través de la Constitución, Estatuto o, en su caso, de disposición expresa contenida en las respectivas leyes de su creación, comprende: I. Aprobar sus proyectos de presupuesto y enviarlos a la Secretaría para su integración al proyecto de Presupuesto de Egresos, observando las previsiones de ingresos que les*

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

Precisamente en el contexto de esta autonomía presupuestaria y de gestión, revisamos el Decreto de Presupuesto de Egresos 2013, en el que se establece, por supuesto, el monto de las asignaciones al órgano legislativo; pero más importante para nuestra investigación, resultan las materias en que la Asamblea Legislativa y su Unidad Responsable de Gasto participan en las disposiciones del Decreto en comento: la posibilidad –que no obligación– de participar en la capacitación, y en su caso, en la implementación del Presupuesto basado en Resultados<sup>212</sup>.

Son más interesantes las materias en que, bajo esta autonomía presupuestaria y de gestión, no se contempla la aplicación de la norma a la Unidad Responsable de Gasto del órgano legislativo: en la prohibición de realizar erogaciones que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre<sup>213</sup>; en la

---

*comunique la Secretaría y los criterios generales en los cuales se fundamente el Decreto; II. Será responsabilidad exclusiva de las unidades administrativas y de los servidores públicos competentes, manejar, administrar y ejercer sus presupuestos sujetándose a sus propias leyes, así como a las normas que al respecto se emitan en congruencia con lo previsto en esta Ley, en todo aquello que no se oponga a las normas que rijan su organización y funcionamiento. Asimismo, elaborarán sus calendarios presupuestales y deberán comunicarlos a la Secretaría a más tardar el 20 de enero del ejercicio fiscal correspondiente, los cuales estarán en función de la capacidad financiera del Distrito Federal y deberán ser publicados en la Gaceta a más tardar dentro de los 10 días hábiles siguientes a la fecha de su comunicación. III. Autorizar las adecuaciones a sus presupuestos para el mejor cumplimiento de sus programas, previa aprobación de su órgano competente y de acuerdo con la normatividad correspondiente, sin exceder sus presupuestos autorizados y cumpliendo con las metas y objetivos de sus programas operativos; IV. Coadyuvar con la disciplina presupuestaria, determinando los ajustes que correspondan en sus presupuestos en caso de disminución de ingresos, observando en lo conducente lo establecido en esta Ley y en la normatividad aplicable, y V. Llevar contabilidad y elaborar los informes correspondientes, en términos del Libro Segundo de la presente Ley. Los Órganos Autónomos y de Gobierno deberán publicar trimestralmente en su página de internet y en la Gaceta los ingresos del periodo distintos a las transferencias del Gobierno del Distrito Federal, incluyendo sus rendimientos financieros, el destino y saldo de los fideicomisos en los que participen, en los términos de las disposiciones generales aplicables. La información a que se refiere el párrafo anterior deberá remitirse a la Secretaría para su integración en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública. Los Órganos Autónomos y de Gobierno deberán seguir en lo conducente las disposiciones de esta Ley, de las leyes de su creación y demás normatividad aplicable en la materia”.*

<sup>212</sup> **Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013**, Artículo 20: “Las Unidades Responsables del Gasto, a través del servidor público designado por el titular de las mismas, darán seguimiento al proceso de implementación y operación del Presupuesto basado en Resultados. Las Dependencias, Delegaciones, Órganos Desconcentrados y Entidades capacitarán a los servidores públicos encargados de la planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto en materia del Presupuesto basado en Resultados. Los Órganos Autónomos y de Gobierno podrán incorporarse a dicha capacitación, y en su caso, a la implementación del Presupuesto basado en Resultados.”

<sup>213</sup> **Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013**, Artículo 17: “Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades no podrán realizar erogaciones que no se encuentren devengadas al 31 de diciembre, con excepción de los anticipos que procedan por disposición legal. El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo, será causa de responsabilidad en los términos de la legislación que resulte aplicable. Las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades que otorguen anticipos durante el presente ejercicio fiscal, deberán realizar el registro correspondiente a efecto de llevar su seguimiento.”

obligación de considerar las líneas de acción del *Programa de Derechos Humanos*<sup>214</sup>; en la obligación de sujetarse a criterios de racionalidad, austeridad, economía, gasto eficiente y disciplina presupuestal<sup>215</sup>; en la limitación para la adquisición de bienes restringidos<sup>216</sup>; en la aplicación de criterios en materia de pagos por servicios personales<sup>217</sup>; en la aplicación de los montos máximos de adjudicación directa y de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres concursantes en contratos de obra pública<sup>218</sup>; en la aplicación de los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación restringida a cuando

---

<sup>214</sup> **Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013**, Artículo 19: “Como parte del presupuesto autorizado por la Asamblea en este Decreto, las Unidades Responsables del Gasto, en sus actividades institucionales, deberán considerar por lo menos, las líneas de acción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que les correspondan, según el Anexo VIII, siempre y cuando esas líneas no hayan sido concluidas con anterioridad. Las Unidades Responsables del Gasto informarán a la Secretaría sobre las líneas anteriores y otras líneas que se enmarquen en sus áreas de competencia, conforme a los criterios y frecuencia que establezca.” El Anexo VIII no incluye al órgano legislativo.

<sup>215</sup> **Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013**, Artículo 24: “Los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades, serán conjuntamente responsables con los servidores públicos encargados de la administración de los recursos asignados, de las erogaciones por los conceptos que a continuación se indican, los cuales se sujetarán a los siguientes criterios de racionalidad, austeridad, economía, gasto eficiente y disciplina presupuestal, así como en su caso a lo previsto en el artículo 83 de la Ley.”

<sup>216</sup> **Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013**, Artículo 25: “Los titulares de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, sólo con autorización de la Oficialía podrán efectuar adquisiciones de los siguientes bienes restringidos: I. Equipo de comunicaciones y telecomunicaciones; II. Vehículos terrestres y aéreos, únicamente en aquellos casos que resulten necesarios para salvaguardar la seguridad pública, la procuración de justicia, los servicios de salud y los que a criterio de la Oficialía sean indispensables para el desarrollo de los programas del Gobierno del Distrito Federal; III. Mobiliario, bienes informáticos y equipo para oficinas públicas, únicamente en aquellos casos que resulten indispensables para la operación; IV. Bienes inmuebles para oficinas públicas, sólo en los casos que sean indispensables para la operación de las Dependencias, Órganos Desconcentrados y Entidades, de acuerdo al ajuste de la estructura administrativa, y V. Los demás que se establezcan en la normatividad de la materia.”

<sup>217</sup> **Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013**, Artículo 36: “Para los efectos referidos en el artículo 62 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, los montos máximos de adjudicación directa y de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres concursantes que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras públicas que podrán realizar las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades durante el año 2013, serán los siguientes: (...)”

<sup>218</sup> **Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013**, Artículo 36: “Para los efectos referidos en el artículo 62 de la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, los montos máximos de adjudicación directa y de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres concursantes que reúnan los requisitos a que dicha disposición se refiere, de las obras públicas que podrán realizar las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades durante el año 2013, serán los siguientes: (...)”

menos tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios de cualquier naturaleza<sup>219</sup>.

En este caso tenemos que la función administrativa del órgano legislativo, en su aspecto más importante (la administración de recursos públicos), tiene una fuente normativa común con los otros órganos de gobierno, especialmente con la Administración Pública del órgano ejecutivo; aunque reconociéndose aspectos que le son específicos como órgano legislativo, y englobados en el concepto de autonomía presupuestaria y de gestión.

Respecto de la *Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, y como ya se planteó más arriba, no contiene esta norma referencia alguna a su aplicación para los procesos administrativos del órgano legislativo, sino exclusivamente para la Administración Pública del ejecutivo local.

La regulación en materia del personal o del recurso humano del órgano legislativo, (aspectos fundamentales de la función administrativa), pasa por dos pilares del marco jurídico. Por un lado y en materia de actuación y responsabilidades de los servidores públicos del órgano legislativo del Distrito Federal, encuentra su fuente en el Artículo 108 constitucional<sup>220</sup>, y en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, de la misma manera que los otros dos órganos de gobierno del Distrito Federal<sup>221</sup>.

Y por el otro lado, la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* aplica en la regulación de las relaciones laborales entre los titulares

<sup>219</sup> *Cfr. Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2013*, Artículo 37: “Para los efectos del artículo 55 de la *Ley de Adquisiciones*, los montos máximos de adjudicación directa y los de adjudicación mediante invitación restringida a cuando menos tres proveedores, de las adquisiciones, arrendamientos o prestación de servicios de cualquier naturaleza, que podrán realizar las Dependencias, Órganos Desconcentrados, Delegaciones y Entidades durante el año 2013, serán los siguientes: (...)”

<sup>220</sup> *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 8: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.”

<sup>221</sup> *Cfr. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, Artículo 2: “Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.”



de los órganos del Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores<sup>222</sup>, por lo que es extensiva a la realidad administrativa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la misma manera que las disposiciones en materia de seguridad social que comprende la *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, impactan en una parte de la función administrativa del órgano legislativo: la que corresponde a la administración de personal<sup>223</sup>.

De esta manera, encontramos en el ámbito federal las fuentes normativas que regulan tanto la actuación de los servidores públicos, como las relaciones laborales del personal de base y de confianza de la Asamblea Legislativa; es decir estos componentes fundamentales de la función administrativa, de origen han sido homologados con los correspondientes en las administraciones públicas federal y del Distrito Federal. También, en estas materias, el órgano legislativo del Distrito Federal al igual que cualquier otro órgano legislativo, ejecutivo o judicial, federal y local, opera de la misma manera en su administración.

De una manera similar al caso de la *Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal*, la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* constituye para el órgano legislativo del Distrito Federal, la fuente normativa en materia de registro y fiscalización de los activos, pasivos, ingresos y gastos y, en general, medición de la eficacia, economía y eficiencia del gasto e ingresos públicos, la administración de la deuda pública, incluyendo las obligaciones contingentes y el patrimonio del Estado. En este caso, dichas

---

<sup>222</sup> *Cfr. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, Artículo 1: “La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

<sup>223</sup> *Cfr. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, Artículo 1: “La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes, de: (...) VII. El Gobierno del Distrito Federal, sus órganos político administrativos, sus órganos autónomos, sus Dependencias y Entidades, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, incluyendo sus diputados, y el órgano judicial del Distrito Federal, incluyendo magistrados, jueces y miembros del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, conforme a su normatividad específica y con base en los convenios que celebren con el Instituto”

materias que son de interés primordial para el Estado Mexicano, homologan la contabilidad gubernamental en todos los Poderes y órganos ejecutivo, legislativo y judicial, en sus tres niveles de gobierno<sup>224</sup>.

#### 4.5. La Especificidad de la Administración Parlamentaria del Distrito Federal.

Retomando el análisis de las disposiciones que componen el marco jurídico de la Asamblea Legislativa, específicamente las normas cuyo objeto consiste en regular la operación y funcionamiento del órgano legislativo del Distrito Federal, para identificar la “solución” que se ha aplicado para dotar de un espacio institucional en el plano de la norma, a la administración del órgano legislativo, sus actos administrativos y sus consecuencias jurídicas, hemos buscado en ella las fuentes de una Administración Parlamentaria que, o bien la hacen específica y diferenciada de la Administración Pública, o por el contrario la mimetizan en su organización y funcionamiento con ésta.

De esta manera, encontramos en el primer ordenamiento que regula su organización y funcionamiento, la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, no sólo la descripción de la forma en que está conformada la estructura de la Administración Parlamentaria, sino que también identifica los aspectos que considera esenciales para este tipo específico de administración. Sobre este último tema, encontramos en la disposición normativa que comentamos, los siguientes elementos:

---

<sup>224</sup> *Cfr. Ley General de Contabilidad Gubernamental*, Artículo 1: “La presente Ley es de orden público y tiene como objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización. La presente Ley es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos políticos administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.”

Los gobiernos estatales deberán coordinarse con los municipales para que éstos armonicen su contabilidad con base en las disposiciones de esta Ley. El Gobierno del Distrito Federal deberá coordinarse con los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales. Las entidades federativas deberán respetar los derechos de los municipios con población indígena, entre los cuales se encuentran el derecho a decidir las formas internas de convivencia política y el derecho a elegir, conforme a sus normas y, en su caso, costumbres, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.”

1. Un propósito para la actuación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es decir, para su Administración Parlamentaria:

*“En el cumplimiento de sus atribuciones, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal procurará el desarrollo del Distrito Federal y sus instituciones, velando por los intereses sociales en las materias de su competencia, salvaguardando el Estado de derecho y la sana convivencia con los órganos de Gobierno Locales y Poderes Federales<sup>225</sup>”.*

2. Autonomía en su autorregulación, organización, y operación; desde el rechazo a la injerencia de cualquier otra autoridad en su ámbito institucional<sup>226</sup>, hasta para la autodeterminación y ejercicio de su presupuesto<sup>227</sup>, incluyendo la creación de su propio Servicio Parlamentario de Carrera<sup>228</sup>, así como de los órganos que le son necesarios para determinar responsabilidad y sancionar a sus servidores públicos<sup>229</sup>.

---

<sup>225</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 1, segundo párrafo.

<sup>226</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 3: “La sede oficial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal será el recinto donde se reúna a sesionar; el cual es inviolable por persona o por autoridad alguna. Queda prohibido a toda fuerza pública, tener acceso al mismo, salvo con permiso del Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea o, en los recesos, por el Presidente de la Diputación Permanente, quienes asumirán el mando de la misma, en sus respectivos periodos.” Y Artículo 5: “Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes destinados al servicio de la Asamblea, ni sobre las personas o bienes de sus miembros en el interior del recinto.”

<sup>227</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 10, fracción V: “Son atribuciones de la Asamblea Legislativa: (...) V.- Formular su proyecto de presupuesto que enviará oportunamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para que éste ordene su incorporación en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal. La Asamblea manejará, administrará y ejercerá de manera autónoma su presupuesto.”

<sup>228</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 87 sextus: “Se instituye el Servicio Parlamentario de Carrera, con el propósito de 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.

*Le corresponde a la Coordinación de Servicios Parlamentarios, establecer las bases para la planeación, organización, operación, desarrollo del Servicio Parlamentario de Carrera en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conforme a la Ley del Servicio Parlamentario de Carrera de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.”*

<sup>229</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 10, fracción XXIX: “Establecer los órganos y sistemas para identificar, investigar y determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones de su personal administrativo de mandos medios y superiores previstas en la Ley de la materia, así como aplicar las sanciones establecidas en dicho ordenamiento, conforme a la legislación respectiva, y por lo que hace a su competencia.”

### 3. Formación de sus propias y específicas unidades administrativas:

*“La Asamblea dispondrá de las unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto<sup>230</sup>”.*

Con el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se detallan los componentes de la Administración Parlamentaria ya prefigurados en la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, tanto aquellos que refieren a sus procesos internos o funcionamiento del trabajo legislativo, como aquellos otros que refieren a la estructura interna bajo la que se organiza esta Administración Parlamentaria.

Entre los elementos que este Reglamento contiene, y que arrojan luz sobre la “solución” que se ha aplicado para dotar de un espacio institucional en el plano de la norma, a la administración del órgano legislativo, sobresalen los siguientes:

1. Un objetivo para la Administración Parlamentaria. Si bien en la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* se configura un **propósito** para su actuación, y si hemos de identificar movimiento o actividad del órgano con su administración, entonces es también un propósito para la Administración Parlamentaria, en el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* encontramos configurado un conjunto de **objetivos** para esta Administración Parlamentaria:

*“Para la interpretación e integración de las normas de este Reglamento, se estará a los principios y prácticas que mejor garanticen y reflejen la integración y las decisiones plurales de la Asamblea, la libre expresión de todos los diputados, la participación de todos los grupos parlamentarios, la eficacia y eficiencia de los trabajos de la Asamblea y al principio de transparencia y rendición de cuentas de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos de la materia.*

*Se entiende como práctica parlamentaria, los principios generales del Derecho que se desarrollan en el desahogo de los procesos*

---

<sup>230</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 81.

*parlamentarios, que permiten la toma de decisiones para garantizar una conducción imparcial e institucional de los trabajos de la Asamblea, de sus Comisiones y Comités<sup>231</sup>”.*

2. La posibilidad de reproducir en el órgano legislativo la normatividad aplicada en la Administración Pública. El mismo artículo tercero del Reglamento nos aporta otro elemento fundamental, y es la justificación primera para “mimetizar” las normas que regulan la operación y organización de la Administración Parlamentaria. Al disponer que las normas que integran el Reglamento, serán las “*que mejor garanticen y reflejen*”, entre otras, “*la eficacia y eficiencia de los trabajos de la Asamblea*” pero *de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos de la materia<sup>232</sup>*” el legislador de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal optó por regular la organización y operación al interior del órgano legislativo, también con las disposiciones jurídicas ya “probadas” y efectivas, fundamentalmente en la Administración Pública del ejecutivo federal y local.
3. La clara definición de las actividades funcionales del órgano legislativo. De la misma forma en que este tipo de actividades forman parte de la concepción que de la administración tiene la Ciencia Administrativa<sup>233</sup>, la administración del órgano legislativo parece recoger esta intención al definir la práctica parlamentaria en el segundo párrafo del artículo 3, arriba citado. Es esta práctica parlamentaria, como actividad funcional del órgano legislativo, la que singulariza el tipo de administración para darle un cariz único y específico, y de hecho la que guía la forma en que se construye orgánicamente y opera el órgano legislativo. Es realmente fundamental.
4. La clara definición de las actividades institucionales del órgano legislativo. En el lado complementario del concepto administrar, el Reglamento reconoce y enlista los tipos de requerimientos físicos que la institución, la Asamblea, debe proveer a los diputados para el desarrollo de sus actividades sustantivas:

<sup>231</sup> *Ibíd.*, Artículo 3.

<sup>232</sup> *Ibíd.*, Artículo 81.

<sup>233</sup> “*Para la ciencia de la administración, administrar significa el desempeño de las actividades funcionales y las actividades institucionales de la administración pública dentro de la misma entidad.*” Guerrero Orozco, Omar. *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, p. 16.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

*“Atendiendo al número de integrantes de cada Grupo Parlamentario, la Asamblea, con cargo a su presupuesto, pondrá a disposición de éstos, espacios físicos dentro de sus inmuebles, recursos materiales, recursos humanos y recursos económicos los cuales deberán ser suficientes para el buen funcionamiento de cada Grupo Parlamentario y en su caso, el desempeño de las funciones legislativas de cada Diputado.*

*Para el buen funcionamiento de lo estipulado en el párrafo anterior, la Oficialía Mayor deberá dar a conocer a los Grupos Parlamentarios, el inventario de muebles e inmuebles con que cuenta en un plazo no mayor a un mes contados a partir de la apertura del primer periodo de Sesiones Ordinarias del primer año de cada legislatura, mediante escrito dirigido a la persona responsable de la función administrativa y financiera de cada Grupo.*

*A más tardar en el plazo de dos meses, la Oficialía Mayor de acuerdo a sus disponibilidades deberá atender los requerimientos de personal, recursos materiales y espacios físicos dentro de sus inmuebles, que requieran los Grupos Parlamentarios para el buen desempeño de sus funciones.*

*Lo señalado en este artículo también será aplicable a los Diputados Independientes, en cuyo caso la comunicación será directa.*

*La persona responsable de la función administrativa y financiera a que se refiere el párrafo segundo de este artículo, será nombrado y denominado como lo determine cada Grupo Parlamentario, lo cual será comunicado a la Comisión de Gobierno<sup>234</sup>”.*

El Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, regula la organización y operación de este órgano técnico que cuenta con autonomía técnica, de gestión y que tiene carácter de autoridad administrativa. Como tal, puede internamente crear su propio marco regulatorio para su administración y operación, el cual no es aplicable directamente a los esquemas de administración de la Asamblea Legislativa. Desde esta perspectiva, y sólo desde esta, las disposiciones de este reglamento que detallan la autonomía de la Contaduría Mayor aportan

---

<sup>234</sup> Cfr. Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Artículo 16.

poco a la identificación de la “solución” que se ha aplicado para dotar de un espacio institucional, a la administración del órgano legislativo.

El Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, norma la organización y funcionamiento de estos cuerpos colegiados que se forman al interior del órgano legislativo; contiene, pues, una parte importante de lo que en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, define como *práctica parlamentaria*, o sean las actividades funcionales del órgano legislativo, que constituyen una de las dos partes de la Administración Parlamentaria.

De la revisión hecha al marco jurídico de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, hemos encontrado que en el plano de las actividades institucionales, el órgano legislativo tiende a mimetizar su forma y operación con las de la Administración Pública, pero aplicando las pequeñas variaciones necesarias que corresponden a su carácter autónomo respecto de esta misma administración del órgano ejecutivo. Sin embargo, el ámbito de la vida de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con el sentido de autenticidad y pertinencia más robusto, reside en su actividad funcional, es decir, la sustancia de su acción: el trabajo legislativo específicamente, o lo que el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa define como *práctica parlamentaria*.

La acción de administrar está conformada, por dos vertientes o dos caras de la misma moneda: los aspectos sustantivos de la actividad institucional y, por el otro lado, los procesos de gestión con los cuales se despachan los negocios públicos, aspectos ambos estrechamente vinculados en un mismo espacio organizativo<sup>235</sup>. Es posible partir, al igual que lo hace el Dr. Omar Guerrero para la administración de justicia, de la conceptualización del campo y de los medios de acción de este tipo de administración, el qué y el cómo respectivamente:

---

<sup>235</sup> De esta definición diferenciada del administrar, encuentra el Dr. Omar Guerrero materia de estudio peculiar al investigar a la Secretaría de Justicia, pues su naturaleza institucional obedece a una separación de los aspectos sustantivos respecto de los procesos de gestión; desvinculación estrechamente asociada a la paulatina separación de poderes en el desarrollo histórico de la institución estatal hasta llegar al Estado de Derecho. “*A medida que se desarrolla el Estado de derecho, la desvinculación entre administración y jurisdicción se va afirmando.*” (Beneyto, Juan. *Historia de la administración española e hispanoamericana*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 557. *Cit. Pos.*, Guerrero, Omar, *Óp. Cit.*, p. 19).

*“El qué se refiere a los aspectos sustantivos de la acción judicial, es decir, la impartición de justicia; en tanto que el cómo relata los procedimientos de gestión mediante los cuales se despachan los negocios judiciales, es decir, se refieren a lo que Canales Aliende denomina servicio público de justicia<sup>236</sup>”.*

De esta manera, el carácter distintivo y definitorio de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, reside tanto en aquellas pequeñas variaciones respecto de la Administración Pública, indispensables para salvar el asunto de la autonomía presupuestal y de gestión del órgano legislativo, como –y principalmente– en la actividad más robusta de la práctica parlamentaria que es, por antonomasia, la actividad sustantiva de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Cabe, entonces, una revisión de la práctica parlamentaria desde esta óptica de la Administración Parlamentaria. José Luis Camacho Vargas define a esta práctica parlamentaria como *“el ejercicio de las funciones, facultades y actividades que llevan a cabo quienes per se integran el parlamento conforme al marco normativo que regula la estructura, organización y funcionamiento de esta institución<sup>237</sup>”.*

#### **4.6. La Actividad Funcional o Sustantiva de la Administración Parlamentaria del Distrito Federal.**

El mismo principio que prevalece en la separación de poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de las funciones públicas es una característica esencial del constitucionalismo contemporáneo, donde lo que se pretende es un control mutuo, es también aplicado a la práctica parlamentaria del Poder Legislativo, donde *“al ser éste un órgano de amplia y plural integración debe encontrar, a partir de un juego de contrapesos o resistencias, un punto de equilibrio que permita crear leyes por consenso<sup>238</sup>”.*

Este principio se realiza de múltiples formas: la existencia de dos cámaras (diputados y senadores); la integración de cada cámara por representantes

<sup>236</sup> Ridley, F.F. *“Public Administration: Cause for Dicontent”*, *Public Administration*, Londres, vol. 50, 1972, p. 21. *Cit. Pos.*, Guerrero, Omar. *Óp. Cit.*, p. 25.

<sup>237</sup> Camacho Vargas, José Luis. *El derecho parlamentario del Distrito Federal*, p. 8.

<sup>238</sup> *Ibíd.*, p. 10.



bajo distintos principios: el de mayoría relativa, el de representación proporcional, y en el Senado también el de primera minoría; además en cada cámara se constituyen múltiples órganos colegiados en los que se distribuye, organiza y complementa el trabajo parlamentario<sup>239</sup>.

*En suma “el funcionamiento de los órganos internos del Congreso Mexicano y en general cualquier órgano parlamentario también gira en torno a una dinámica de control mutuo que evita la concentración del poder decisorio en una sola persona, grupo o institución”<sup>240</sup>”.*

Otra característica de la práctica parlamentaria es que la función principal de los representantes populares se realiza en dos tipos de procesos legislativos: el ordinario, que se refiere a la creación o reforma de leyes secundarias de aplicación estatal o nacional; y el constituyente que se refiere al proceso para modificar el ordenamiento constitucional, tanto federal como local<sup>241</sup>. Es importante destacar que el DF carece de facultades para este último proceso legislativo, pudiendo en cambio los representantes presentar sus iniciativas al Congreso de la Unión para que éste realice las reformas requeridas tanto al Estatuto como a la Constitución<sup>242</sup>.

La técnica legislativa es entendida como una disciplina auxiliar de la Teoría de la Legislación, y se refiere al

*“conocimiento de los pasos, reglas, normas técnicas y aplicaciones prácticas a las cuales se debe ajustar el proceso de creación de las normas jurídicas, así como las reformas, abrogaciones o derogaciones a las existentes, con el único objetivo de contribuir a la calidad de las disposiciones normativas legales en sus contenidos de fondo y forma”<sup>243</sup>”.*

Dicha definición de la Técnica Legislativa especifica un objeto dividido en dos partes: general y especial; el general a su vez está dividido en dos tipos de temas: los que se refieren al lenguaje legal, y los que se refieren a la estructura, composición, y sistematicidad de las leyes y disposiciones

---

<sup>239</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>240</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>243</sup> *Ibid.*, p. 17.

jurídicas generales. Por el otro lado, la parte especial del objeto de la técnica legislativa comprende los criterios que deben observarse para elaborar los diversos tipos de disposiciones legales<sup>244</sup>. De acuerdo con Francisco Berlín Valenzuela, en la página 1022 de su *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, la Técnica legislativa se divide en tres etapas:

- “la técnica de redacción que comprende 1. La iniciativa, 2. El dictamen; y 3. el voto particular;
- la técnica de discusión que abarca: 1. el debate cerrado (lectura) y el debate abierto; y
- la técnica de votación cuyo contenido está referido a estudiar todos los detalles que rodean a la aprobación de las leyes o decretos por parte de los miembros del parlamento y a los distintos tipos para recoger la misma<sup>245</sup>”.

La técnica legislativa se interpreta a partir de dos tradiciones distintas y excluyentes: la anglosajona, que es centralista y busca profesionalizar la tarea de redacción de leyes en un solo órgano especializado del gobierno; en tanto que la tradición germánica o continental donde la responsabilidad de la redacción de leyes está descentralizada en los diversos órganos (comisiones) del cuerpo parlamentario<sup>246</sup>.

A decir de Reyes Rodríguez Mondragón<sup>247</sup>, el proceso de producción legislativa se divide en tres etapas: Prelegislativa, legislativa y postlegislativa. En la primera define como propósito la identificación del problema a resolver, implementando la creación, reforma o adición a las normas jurídicas; caracteriza a esta etapa como la prevalencia de la consulta y la negociación entre diversas fuerzas políticas; la elaboración de los argumentos jurídicos, políticos, económicos, sociales o técnicos que justifiquen las reformas por realizar; la identificación del problema a resolver, de los actores involucrados, los fines y objetivos, el contexto; la materia de la ley y el diseño legislativo; realización del trabajo de investigación, análisis, estudio, diagnóstico y justificación de la reforma.

<sup>244</sup> Francisco Berlín Valenzuela (coord.). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Porrúa, 1998, p. 1021. *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, José, *Óp. Cit.*, p. 17.

<sup>245</sup> *Ibid.*, p. 1022.

<sup>246</sup> Camacho Vargas, José Luis. *El ABC de la Cámara de Diputados*, México, Instituto Mexicano de Estudios sobre el Poder Legislativo, A.C. (IMEPOL), 2008, p. 72, *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 18.

<sup>247</sup> “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Miguel Carbonell y Susana Talía Pedroza de la Llave (coord.), *Elementos de Técnica Legislativa*, México, Editorial Porrúa, IJ/UNAM, 2004, pp. 149-153, *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, pp. 19-20.

En la segunda etapa define como propósito la elaboración del documento del proyecto de iniciativa de ley, y se caracteriza por la investigación, almacenamiento y recuperación formal de la información concerniente a los antecedentes de la materia a reformar; el diseño basado en una ordenación del conocimiento, una comparación de políticas y normas federales y locales; el documento tenga buena redacción, disponga de un preámbulo y la exposición de motivos.

La tercera etapa define como propósito la evaluación de la adecuación de las disposiciones normativas y el cumplimiento de sus objetivos, y se caracteriza por el seguimiento de cerca de los estudios, estadísticas o cualquier otro tipo de información que permita deducir si hubo cambios positivos o no en la norma creada.

En el marco de la etapa de la técnica de redacción de la técnica legislativa descrita por Francisco Berlín Valenzuela<sup>248</sup> se incorporan a continuación referencias detalladas a la forma de elaboración de iniciativas, dictámenes y acuerdos.

El trabajo (o práctica) legislativo se realiza en cuatro principales productos: la iniciativa, el dictamen, las proposiciones y los proyectos o minutas: todos se encuentran definidos y normados en cuanto a su contenido en el Reglamento de la Cámara de Diputados vigente. Camacho Vargas cita a Eduardo García Máynez<sup>249</sup> para definir y caracterizar cada uno de estos productos.

Camacho Vargas describe con más detalle tres de las anteriores realizaciones del trabajo legislativo: la iniciativa, el dictamen y los acuerdos. Para el primero, cuyos once elementos constituyentes se encuentran determinados en el artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el autor se apoya en la descripción de sus elementos que hacen Jesús Quintana Valtierra y Franco Carreño García<sup>250</sup>: exposición de motivos, el texto de la ley o decreto, y los artículos transitorios o disposiciones finales. De la misma manera, los 14 elementos necesarios para el Dictamen se establecen

---

<sup>248</sup> *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 26.

<sup>249</sup> *Introducción al Estudio del Derecho*, 62 edición, México, Editorial Porrúa, 2010.

<sup>250</sup> *Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México*, México, Editorial Porrúa, 2006, pp. 241, 274 y 275.

en el artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Finalmente los acuerdos son conceptualizados por Camacho Vargas como el

*“documento que es aprobado de forma ágil con el fin de permitir una mayor dinamización al interior del cuerpo parlamentario. Por lo general los acuerdos parlamentarios deben llevar el título de la materia; las consideraciones en las que se expondrán los motivos y la importancia de aprobar dicho documento; así como los puntos sobre los que versará el acuerdo<sup>251</sup>”.*

En el marco de la etapa de la técnica de discusión de la técnica legislativa descrita por Francisco Berlín Valenzuela<sup>252</sup>, Camacho Vargas hace dos precisiones importantes: en estricto sentido lo que se discute en el Pleno camaral son dictámenes y no iniciativas; y la discusión propiamente dicha inicia cuando la Mesa Directiva (el órgano conductor del debate parlamentario) lleva a consideración del Pleno un dictamen<sup>253</sup>. Inmediatamente Camacho Vargas describe, en lo que él identifica la técnica de discusión, un proceso claramente secuenciado con las actividades que integran esta etapa de discusión, y que conviene recitar textualmente, pues es prácticamente susceptible de diagramarse como procedimiento:

- “1. Una vez que el dictamen es recibido por el Pleno se lee para que los legisladores presentes conozcan el análisis que se realizó. En caso de que haya incluido un voto particular por parte de alguno de los miembros de la comisión, dicho documento también es leído junto con el dictamen.*
- 2. A continuación se puede dispensar la lectura del dictamen siempre y cuando sea publicado en la Gaceta o cuando se tenga la aprobación del Pleno. Además la comisión dictaminadora puede explicar los fundamentos en caso de ser requeridos.*
- 3. Después se procede a discutir y votar el dictamen en lo general, momento en que los oradores pueden fijar una posición a favor o en contra del mismo. Los legisladores que no se encuentren inscritos*

---

<sup>251</sup> Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 26.

<sup>252</sup> *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 26.

<sup>253</sup> Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 27.

*en la lista formulada por la Mesa Directiva, podrán hacer uso de la palabra sólo para rectificación de hechos o para realizar alusiones personales.*

4. *Terminado el registro de oradores, se pregunta al Pleno si el asunto fue lo suficientemente discutido en lo general, en caso de recibir una respuesta positiva, se procede a la votación, y en caso negativo se continúa el debate, bastando con que un orador hable a favor y uno en contra para que se vuelva a preguntar si el asunto fue lo suficientemente discutido.*
5. *Una vez discutido en lo general el dictamen el presidente de la Mesa Directiva debe leer los artículos reservados y procede de inmediato a la votación en lo general de los artículos no reservados. En caso de ser aprobados, se continúa con la discusión en lo particular; en caso contrario, se pregunta si el dictamen vuelve a comisión para ser revisado o es desechado.*
6. *Posteriormente se procede a discutir el dictamen en lo particular de cada uno de los artículos reservados. Cuando se considere lo suficientemente discutido el presidente de la Mesa Directiva pregunta al Pleno si se procede a votar el artículo respectivo, si se recibe la anuencia de la mayoría de los legisladores continúa el proceso, en caso negativo el artículo regresa a la comisión o comisiones para volver a ser estudiado y analizado. Es importante señalar que durante el debate pueden presentarse adiciones o modificaciones a los artículos reservados, aunque éstas deban ser sometidas a votación del Pleno para que se admitan a discusión; en caso contrario son desechadas. Las adiciones o modificaciones podrán ser reservadas para su votación en conjunto.*
7. *Si el proyecto es aprobado en lo general y en lo particular, el presidente de la Mesa Directiva declara concluido el debate y dicta, en consecuente, el trámite que deba seguirse, con lo cual finaliza la técnica de la discusión<sup>254</sup>”.*

En cuanto a la Técnica de Votación, parte integrante de la Técnica Legislativa de Francisco Berlín Valenzuela, Camacho Vargas utiliza la

---

<sup>254</sup> *Ibid.*, pp. 27-29.

clasificación de Enrique Armando Salazar Abaroa<sup>255</sup>, que identifica tres tipos: votación económica, nominal y por cédula o secreta: entendiendo la primera como aquella que se

*“lleva a cabo cuando se solicita a los legisladores que se pongan de pie o levanten la mano para pronunciarse a favor o en contra de algún asunto. Es un tipo de votación que permite agilizar los procesos de votación”.*

En tanto que la votación nominal

*“tiene lugar por un pase de lista en el que los diputados deberán pronunciar “a favor” o “en contra” cuando la Mesa Directiva pregunte el sentido de su votación. Generalmente se utiliza para pronunciarse en relación a un asunto legislativo. Actualmente existen los tableros electrónicos.”*

Y finalmente la votación por cédula o secreta

*“se realiza cuando se designan cargos específicos, de acuerdo a la ley; y en algunos casos cuando se deba cumplir con el proceso que impute responsabilidad a algún servidor público”<sup>256</sup>.*

La misma clasificación de la votación se encuentra en el artículo 134 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del D.F., y los procedimientos particulares de cada uno de estos tipos de votación, en los artículos 135 a 142.

Junto con la Técnica Legislativa, que acabamos de revisar como parte de la práctica parlamentaria –identificando a ésta como una de las dos actividades (la sustantiva) de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa– también hemos de considerar el análisis funcional de la práctica parlamentaria como parte constituyente de ésta. En este contexto, se reconocen generalmente siete tipos de funciones especializadas como parte de la función parlamentaria:

<sup>255</sup> Cámara de Diputados LIX Legislatura. *Derecho Político Parlamentario*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 289-291.

<sup>256</sup> *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 29.

1. Función legislativa;
2. Función financiera;
3. Función de control;
4. Función representativa;
5. Función jurisdiccional;
6. Función administrativa, y
7. Función de dirección política<sup>257</sup>.

José Luis Camacho Vargas define a la función legislativa como

*“la capacidad de crear, reformar, adicionar, derogar o abrogar ordenamientos jurídicos que regulen a la sociedad y al gobierno (...) y cuyas resoluciones tienen carácter de Ley o decreto<sup>258</sup>”.*

Aunque para el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal

*“sólo se le reconocen facultades legislativas residuales con respecto al Congreso de la Unión –tal como lo señala la fracción I, apartado A del artículo 122 de la Constitución Política Federal–<sup>259</sup>”.*

En lo que concierne a la función administrativa, se ha referido que

*“el ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con mira al logro de los fines del Estado, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y el orden públicos<sup>260</sup>”.*

En general, estas funciones administrativas se refieren a:

- Decidir sobre nombramientos o cubrir vacantes de la Administración Pública local;

---

<sup>257</sup> Chávez Vázquez, Efrén, *El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación*, en Efrén Chávez Vázquez (Coord.), *Introducción al Derecho parlamentario estatal*, México, IIJ/UNAM Senado de la República, LXI Legislatura, 2009, p. 263, *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 55.

<sup>258</sup> Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 59.

<sup>259</sup> *Ibid.*

<sup>260</sup> Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*, Tercera Edición, México, Editorial Porrúa, UNAM, 2010, p. 234, *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 61.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

- Realizar actos que procuren el correcto funcionamiento del cuerpo parlamentario, a través de la expedición de su Ley Orgánica, acuerdos o licencias;
- Establecer una correcta comunicación con los órganos de gobierno locales<sup>261</sup>.

En específico, José Luis Camacho identifica las funciones administrativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con las facultades que en esta materia le reconoce la legislación vigente:

- *“Citar a los servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal para que informen al pleno o las comisiones cuando se discuta una Ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivos ramos y actividades;*
- *Aprobar las solicitudes de licencia de sus miembros;*
- *Decidir sobre las propuestas que haga el Jefe de Gobierno del Distrito Federal de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y ratificar los nombramientos de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso y Administrativo del Distrito Federal;*
- *Designar, a propuesta del Jefe de Gobierno, por el voto de la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la Legislatura, a los sustitutos que concluyan el período del encargo en caso de ausencia definitiva de los Jefes Delegacionales;*
- *Comunicarse con los órganos de gobierno locales, con la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, con la Comisión de Derechos Humanos local o con cualquier otra dependencia o entidad por conducto de la Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno, o sus órganos internos de trabajo;*
- *Y otorgar reconocimientos a quienes hayan prestado servicios a la Ciudad, a la Nación o a la Humanidad<sup>262</sup>”.*

---

<sup>261</sup> Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 62.

<sup>262</sup> *Ibíd.*, p. 62.



A la función parlamentaria de control se le ha reconocido como objetivo

*“equilibrar las facultades entre los diversos órganos de gobierno en el Distrito Federal y así permitir un correcto desarrollo de la gestión gubernamental<sup>263</sup>”.*

A partir de la definición de este objetivo de la función de control, se han identificado las facultades correspondientes de control político de la Asamblea Legislativa, tanto en el artículo 122 Constitucional como en el artículo 42 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal:

- *“Formular observaciones al programa general de desarrollo del Distrito Federal que le remita el Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su examen y opinión;*
- *Determinar la ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de Leyes de Ingreso y Proyectos de Presupuestos de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Jefe de Gobierno del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea;*
- *Recibir durante el segundo período de sesiones ordinarias y con presencia ante su pleno, los informes por escrito de los resultados anuales del Procurador General de Justicia local, el servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública, el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Contralor General de la Administración Pública a nivel local;*
- *Así como recibir y analizar el informe de gestión anual que le presenten, por conducto del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Jefes Delegacionales, mismos que podrán ser citados a comparecer ante las comisiones<sup>264</sup>”.*

A las funciones financieras o presupuestarias se les ha definido como

*“aquellas que facultan al cuerpo colegiado para participar en la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y la Revisión de la Cuenta Pública<sup>265</sup>”.*

<sup>263</sup> *Ibíd.*, p. 63.

<sup>264</sup> *Ibíd.*

<sup>265</sup> Chávez, Efrén. *Óp. Cit.*, p. 258. *Cit. Pos.*, Camacho, *Óp. Cit.*, p. 64.

Por otra parte, las funciones jurisdiccionales que se refieren a la facultad de estudiar, analizar y decidir sobre las denuncias y solicitudes de remoción de servidores públicos locales cuando incurran en faltas u omisiones graves en el desempeño de su encargo<sup>266</sup>, en el caso de la Asamblea le permiten actuar únicamente sobre los siguientes servidores públicos:

- “*Los Titulares de los Órganos Político Administrativos;*
- *Los Comisionados Ciudadanos del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal;*
- *El Contador Mayor de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea;*
- *Los Consejeros Electores del Instituto Electoral del Distrito Federal*<sup>267</sup>”.

#### 4.7. Los Órganos de la Administración Parlamentaria.

Atendiendo a su composición orgánica, la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa se compone de dos tipos de órganos: los de gobierno y los de trabajo<sup>268</sup>, o como lo definen otros autores, los de naturaleza política y los de carácter técnico<sup>269</sup>, respectivamente.

Retomando la clasificación de José Luis Camacho, los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa “*asientan las condiciones para facilitar los debates, y están encargados de hacer prevalecer los acuerdos adoptados por la mayoría de los diputados, siendo ellos la Mesa Directiva y la Comisión*

<sup>266</sup> Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 65.

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> Camacho Vargas divide los órganos legislativos en dos rubros: los de gobierno, que “*asientan las condiciones para facilitar los debates, y están encargados de hacer prevalecer los acuerdos adoptados por la mayoría de los diputados, siendo ellos la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno; mientras que los órganos de trabajo, permiten el análisis, discusión y dictamen de los asuntos legislativos que son turnados para su estudio y trazan una postura común en torno a los temas parlamentarios, siendo ellos los grupos parlamentarios, las comisiones y los comités.*” *Óp. Cit.*, pp. 116-117.

<sup>269</sup> “La Administración Parlamentaria está integrada, por dos tipos de órganos:  
— de naturaleza política (órganos de Gobierno de las Cámaras: Presidentes y Mesas);  
— de carácter técnico (Secretarías Generales)”. Cid Villagrasa, Blanca, “*Administración Parlamentaria*” en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 3, junio de 2000, p. 131.

de Gobierno<sup>270</sup>”. Una y otra disponen tanto de estructura orgánica como de funciones claramente definidas en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Mesa Directiva está conformada por un Presidente, cuatro Vicepresidentes, dos Secretarios y dos Prosecretarios. Al respecto y mientras que el Estatuto de Gobierno sólo establece las figuras que conforman la Mesa Directiva (Presidente, Vicepresidente y Secretario)<sup>271</sup>, es la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa la que dispone la cantidad de vicepresidentes y secretarios que auxilian al Presidente, además de agregar la figura de prosecretarios y determinar su número de dos<sup>272</sup>. De esta manera, las funciones de cada figura que conforman la Mesa Directiva, son establecidas en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa<sup>273</sup>.

La Mesa Directiva funge en su encargo por un mes, y es electa por la mayoría de diputados presentes sin posibilidades de reelección. Tanto los vicepresidentes como los prosecretarios tienen funciones asistenciales del Presidente y de los secretarios, respectivamente, y podrán suplirlos en sus ausencias, conforme el orden en que fueron electos.

Entre las funciones del Presidente de la Mesa Directiva, sobresalen: abrir, clausurar, prorrogar, declarar en receso, en sesión permanente o suspender por causa justificada las sesiones del Pleno; adoptar las medidas que se requieran para la organización del trabajo de las sesiones del Pleno; programar y elaborar, en consulta con la Comisión de Gobierno, el desarrollo general de las sesiones y el orden del día; dar curso reglamentario a los asuntos inscritos en el orden del día y fijar los trámites que deben seguirse para el cumplimiento de los acuerdos tomados en el Pleno; dirigir y coordinar la acción de la Mesa Directiva y ostentar la representación oficial de la Asamblea; turnar a las comisiones y comités, los asuntos de su competencia a efecto de que presenten los dictámenes procedentes o den el

<sup>270</sup> Camacho Vargas, José Luis, *Óp. Cit.*, p. 116.

<sup>271</sup> *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, Artículo 38.

<sup>272</sup> *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 32.

<sup>273</sup> *Cfr. Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 36 para las funciones del Presidente de la Mesa Directiva en XXI fracciones; Artículo 37 para las funciones de los vicepresidentes; Artículo 38 para las funciones de los Secretarios en XIII fracciones, y Artículo 39 para las funciones de los prosecretarios.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

trámite legislativo que corresponda; conducir los debates y deliberaciones del Pleno; y exhortar a las comisiones y comités a realizar sesiones, con la periodicidad reglamentaria, para que éstas presenten sus dictámenes dentro de los treinta días siguientes a su recepción<sup>274</sup>.

Por su parte los secretarios encuentran sus atribuciones en el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, y de entre ellas sobresalen: auxiliar en la preparación del orden del día de las sesiones; comprobar la existencia de quórum al inicio de las sesiones y previo a las votaciones; distribuir el orden del día entre los diputados; extender, con el apoyo de la Coordinación de Servicios Parlamentarios, las actas de las sesiones, firmarlas después de ser aprobadas por el Pleno y asentarlas bajo su firma en el libro respectivo; y leer ante el Pleno los documentos listados en el orden del día<sup>275</sup>.

El otro elemento fundamental de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo constituye precisamente la Comisión de Gobierno, en la clasificación de Camacho Vargas antes referida. Este autor define a la Comisión de Gobierno como

*“un órgano directivo del trabajo parlamentario que se encarga de gestionar correctamente los acuerdos celebrados entre los integrantes de la ALDF<sup>276</sup>”*.

Componen a la Comisión de Gobierno los coordinadores de los grupos parlamentarios, más otros tantos diputados del grupo con mayoría absoluta. De entre ellos, se elige un Presidente y un Secretario. La Comisión de Gobierno tiene entre sus atribuciones, la de suscribir acuerdos relativos a asuntos que se desahoguen en el Pleno; proponer a los integrantes de las comisiones y comités; proponer el proyecto y programa operativo de presupuesto anual de la ALDF para su discusión y para su aprobación en el Pleno; sustituir a sus miembros y someterlos para su ratificación al Pleno de la Asamblea, o a la Diputación Permanente durante los recesos de aquel; durante los recesos convocar a sesión extraordinaria para que la Asamblea califique las causas de la renuncia del Jefe de Gobierno, para conceder las

<sup>274</sup> Cfr. *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 36, *Cit. Pos.*, Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p 118.

<sup>275</sup> Camacho Vargas, *Óp. Cit.*, p. 120.

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 121.

licencias que éste solicite o para que designe un sustituto que termine el encargo<sup>277</sup>.

En la perspectiva de Camacho Vargas, los así denominados órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa se identifican, como ya vimos, con la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno. Deja en la otra clase o grupo (el de los “órganos de trabajo”) a los grupos parlamentarios, las comisiones y los comités. Esta clasificación pone énfasis en la actividad funcional o sustantiva del órgano legislativo, haciendo abstracción de la actividad institucional, es decir, la que se refiere a la *“seguridad y mantenimiento de la planta física, reclutamiento y manejo de personal, así como la contabilidad y la información”*<sup>278</sup>.

La otra clasificación antes referida, la que considera órganos de naturaleza política (órganos de Gobierno de las Cámaras: Presidentes y Mesas), y los de carácter técnico (Secretarías Generales) planteada por Blanca Cid Villagrasa y que constituye un reflejo de la realidad parlamentaria española, tiene la feliz particularidad de abarcar en su concepción tanto a las actividades funcionales como a las institucionales de los órganos legislativos, porque comprende en este doble espacio todo el ámbito de la Administración Parlamentaria.

Bajo esta otra concepción de los órganos internos del órgano legislativo, se puede identificar a la Mesa Directiva, y su Presidente, como el asiento del gobierno de la Asamblea Legislativa sobre sus actividades parlamentarias pero, también, sobre los órganos o unidades administrativas. El otro grupo de órganos que, bajo esta clasificación reflejante de la realidad parlamentaria española, identifica como de naturaleza técnica a la Secretaría General, institución que

*“con el carácter de unidad funcional central, corresponderá la asistencia, asesoramiento y apoyo técnico y jurídico de los órganos parlamentarios, así como la gestión y ejecución de la actividad materialmente administrativa de la Asamblea bajo la dirección del Presidente”*<sup>279</sup>.

<sup>277</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>278</sup> Guerrero, Omar, *Óp. Cit.*, p. 26.

<sup>279</sup> Artículo 86.1 del *Reglamento de la Asamblea de Madrid. Cit. Pos.*, Cid Villagrasa, Blanca, *Óp. Cit.*, p. 140.

Es decir, constituye el órgano en cuya actividad recae la mayor parte de la Administración Parlamentaria. Sin embargo, en las asambleas españolas a diferencia del órgano legislativo del Distrito Federal mexicano, las secretarías generales tienen una formación especializada y “ajena” en cierto sentido a la naturaleza política de los órganos de gobierno correspondientes:

*“El Secretario General será nombrado por el Presidente previa libre designación por la Mesa, a propuesta del propio Presidente, de entre el personal funcionario de carrera perteneciente al Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de las Cortes Generales”<sup>280</sup>.*

En esta configuración ibérica de la organización de la Administración Parlamentaria, las actividades que antes se han identificado como institucionales, para diferenciarlas de las funcionales (o sustantivas del órgano legislativo), son realizadas por esta figura del Secretario General, excluido completamente de la naturaleza política de los órganos de gobierno, y que funge precisamente como enlace entre éstos y las áreas administrativas de la Asamblea. Blanca Cid lo define de esta manera:

*“En cuanto al Secretario General o Letrado Mayor, cabe decir, que si la Secretaría General de las Asambleas Legislativas se constituye en el ámbito jurídico español como la pirámide del sistema de función pública parlamentaria, su titular, el Secretario General o Letrado Mayor, es el encargado de servir de engarce entre la dirección política y la organización administrativa, cuidando de que ésta cumpla con el cometido propio de su naturaleza vicarial al servicio de las directrices emanadas de los órganos del gobierno parlamentario”<sup>281</sup>.*

La Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa, bien pudiera equipararse a esta figura española del Secretario Técnico, en cuanto a su papel medular o mejor aún en su carácter de recipiente de la Administración Parlamentaria. Sin embargo, existen hondas diferencias entre la figura peninsular y la mexicana, que conviene describir:

---

<sup>280</sup> Cfr. Artículo 86.3 del *Reglamento de la Asamblea de Madrid* del 31 de enero de 1997. *Cit. Pos.*, Cid Villagrasa, *Óp. Cit.*, p. 142.

<sup>281</sup> Cid Villagrasa, Blanca, *Óp. Cit.*, p. 140.

En primer lugar, el papel como engarce entre el gobierno y la administración del órgano legislativo, es cumplido por estas dos figuras desde perspectivas diferentes: por un lado la Secretaría General española como en el caso de la Asamblea de Madrid, es definida como un órgano administrativo cuyo titular para ser designado debe formar parte del personal de servicio profesional de carrera al que se denomina Cuerpo de Letrados, ya sea éste de la propia Asamblea de Madrid o de cualquier otra Asamblea de las Comunidades Autónomas, o de las mismas Cortes Generales<sup>282</sup>.

Por el otro lado, en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la Comisión de Gobierno es un cuerpo colegiado definido 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; como órgano colegiado impulsará acuerdos, consensos y decisiones a este efecto se reunirá cuando menos dos veces al mes<sup>283</sup>”.*

Si bien los integrantes de la Comisión de Gobierno también proceden de la propia Asamblea Legislativa como la Secretaría Técnica española, difieren de ésta en que provienen de los representantes populares y por lo tanto del cuerpo político de la Asamblea, y no del técnico del personal funcionario de carrera como el caso español:

*“La Comisión de Gobierno estará integrada por los coordinadores de cada uno de los Grupos Parlamentarios, más otros tantos Diputados del grupo con mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*

*De no darse el supuesto anterior de mayoría absoluta por alguno de los Grupos Parlamentarios, la Comisión de Gobierno se integrará por Diputados de cada uno de los Grupos Parlamentarios, incluyendo al Coordinador, observando la proporcionalidad de éstos y garantizando la gobernabilidad del órgano.*

---

282 *Cfr.* La definición de Secretaría General, así como la representación de su estructura orgánica que la propia Asamblea de Madrid presenta en su página web, en la liga: <http://www.asambleamadrid.es/AsambleaDeMadrid/ES/QueEsLaAsamblea/ComoFunciona/EstructuraAdministrativa/>

283 *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.* Párrafo primero del Artículo 41.

La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública.  
La Asamblea Legislativa del Distrito Federal

*Los votos de cada Grupo Parlamentario serán ponderados con relación al número de integrantes que éste tenga en la Asamblea.*

*En el supuesto del párrafo segundo de este artículo y caso de ausencia del Coordinador de algún Grupo Parlamentario en la sesión respectiva de la Comisión de Gobierno, podrá actuar y votar en consecuencia, el Vicecoordinador.*

*Los Diputados independientes, podrán asistir a la Comisión de Gobierno, contando con derecho a voz y sin voto en las determinaciones que se tomen, previa autorización de la Comisión de Gobierno<sup>284</sup>”.*

De esta manera podemos definir las diferentes perspectivas que poseen la Secretaría General y la Comisión de Gobierno, de la siguiente manera:

1. La Secretaría General de la Asamblea de Madrid asume un papel de **órgano auxiliar** a los órganos de gobierno y a la propia Asamblea, tanto en materia de asesoramiento como de actividades “materialmente administrativas”, es decir de disposición de los recursos humanos, materiales, financieros y de información.
2. La Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no sólo desempeña el papel de proveedor de recursos y servicios a los diputados en su labor legislativa, sino que a través de estas prestaciones y del ejercicio de sus facultades organizativas también influye, conduce, guía el trabajo parlamentario por medio de comisiones, comités y unidades administrativas. De alguna manera materializa las decisiones y acuerdos tomados por los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa, de manera similar a la forma en que la Administración Pública en el Ejecutivo realiza en la realidad social y económica del conjunto social las disposiciones contenidas en las Leyes.

Al final de este análisis tenemos claro que la Administración Parlamentaria no sólo tiene una realidad objetiva en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sino que se manifiesta de una forma muy específica a través de una concepción única de la autonomía parlamentaria, del derecho administrativo

<sup>284</sup> Ley *Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. Párrafos segundo al sexto del Artículo 41.



y de los actos administrativos que se derivan de su operación. Es posible, pues, una definición concreta de la Administración Parlamentaria como fenómeno administrativo y político, y en el caso de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es claro también que reside fundamentalmente en la Comisión de Gobierno y en los órganos que ésta controla. A partir de este hecho, realizamos en los siguientes capítulos un análisis detallado de la forma en que se organiza y opera la Administración Parlamentaria del Distrito Federal desde el interior de la Comisión de Gobierno.