

Capítulo 5.

5. La Comisión de Gobierno y su Liderazgo en la conducción de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (La Oficialía Mayor y la Tesorería).

A partir del hecho de que la Administración Parlamentaria se concentra en la Comisión de Gobierno, y de que es conducida por este órgano de gobierno a través del manejo que hace del trabajo que realizan las demás comisiones, comisiones especiales y los comités, y de las unidades administrativas, nos abocamos a realizar un análisis de los mecanismos de que dispone la Comisión de Gobierno para dirigir la Administración Parlamentaria. Para tal efecto, abordamos con mayor énfasis la forma de organización y de operación de las unidades administrativas de la Asamblea Legislativa, donde se concentra la mayor parte de la actividad de la Administración Parlamentaria, o sea en la Oficialía Mayor y la Tesorería.

Con el propósito de ahondar en la especificidad de la Administración Parlamentaria como concepto diferenciado, el análisis de las unidades administrativas se ha realizado a partir de la comparación de su organización y funcionamiento con las formas en que se organizan y operan las mismas funciones en la Administración Pública del ejecutivo local.

Dadas las dimensiones del análisis realizado a la Oficialía Mayor y a la Tesorería de la Asamblea Legislativa, se presentan en este capítulo los resultados obtenidos de la revisión hecha a la organización y operación de las dos unidades mencionadas, y que además constituyen la parte más extensa en su estructura y con mayor regulación de entre las siete que controla la Comisión de Gobierno. Demos pues, paso al análisis pertinente.

Comenzaremos por el análisis que se puede realizar a los dos órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa²⁸⁵, la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno, no se desprende formalmente una relación jerárquica o de dependencia entre ambos; antes bien se desempeñan como instituciones complementarias y mutuamente dependientes²⁸⁶. Por un lado, a la Mesa

²⁸⁵ En esta clasificación de José Luis Camacho Vargas, que los entiende como elementos de la función sustantiva de dicho órgano legislativo del Distrito Federal, en *El Derecho Parlamentario del Distrito Federal*, pp. 116-117.

²⁸⁶ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, “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. Así mismo, dispondrá de las comisiones y unidades administrativas que sean necesarias para el mejor cumplimiento de sus atribuciones y que determine su presupuesto.” Y Artículo 50: “En la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, habrá una Comisión de Gobierno integrada de manera plural, en los términos de su Ley Orgánica, por diputados electos por el voto mayoritario del pleno de la Asamblea y será presidida por quien designen los miembros de dicha Comisión. Ésta se elegirá e instalará durante el primer periodo ordinario del primer año de ejercicio.”

Directiva se le han asignado específicamente atribuciones sobre el control y guía de los debates en el Pleno:

“Corresponde a la Mesa Directiva, bajo la autoridad de su Presidente, preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de sesiones, cuidar de la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de esta ley, del Reglamento para el Gobierno Interior de la propia Asamblea y de los acuerdos del Pleno.

Cuando el presidente tome la palabra en el ejercicio de sus atribuciones permanecerá sentado, si quisiere entrar al debate o discusión de algún asunto, hará uso de la tribuna como el resto de los Diputados, en el turno que le corresponda y en términos de esta ley y su reglamento²⁸⁷”.

En tanto que a la Comisión de Gobierno le corresponde *“dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma (Asamblea)²⁸⁸”*.

Retomando lo ya dicho en el capítulo anterior, tenemos que la Comisión de Gobierno es un órgano colegiado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conformado por los coordinadores de cada grupo parlamentario, más otros tantos diputados del grupo con mayoría absoluta²⁸⁹, cuya organización se limita a un Presidente, y un Secretario Técnico²⁹⁰, y a la que jerárquicamente están adscritas las Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa²⁹¹:

- Oficialía Mayor;
- Tesorería;
- Contraloría General;
- Coordinación General de Comunicación Social;

²⁸⁷ *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 35, primero y segundo párrafos.

²⁸⁸ *Ibid.* Artículo 41, parte del primer párrafo; en tanto que el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa* define como: “el órgano interno de gobierno permanente de la Asamblea encargado de optimizar el ejercicio de sus funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma y tendrá las facultades que la Ley Orgánica y el presente Reglamento le otorguen.”

²⁸⁹ *Ibid.*, Artículo 41.

²⁹⁰ *Ibid.*, Artículo 42.

²⁹¹ *Cfr.* Artículo 57 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

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

- Instituto de Investigaciones Parlamentarias;
- Unidad de Estudios de Finanzas;
- Coordinación de Servicios Parlamentarios²⁹².

Sobre las Unidades Administrativas, además de la dependencia directa, la Comisión de Gobierno conserva su control a través de diversos mecanismos que se derivan de las atribuciones asignadas por el legislador a ésta y aquéllas:

- a) La facultad de la Comisión de Gobierno de “*otorgar y revocar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas a los servidores públicos de las unidades administrativas de la Asamblea*²⁹³”.
- b) La atribución de la Comisión de Gobierno, de proponer al Pleno de la Asamblea, la designación de los titulares de cada una de las unidades administrativas²⁹⁴.
- c) La obligación de la Oficialía Mayor de proponer a la Comisión de Gobierno para su aprobación, las normas de organización y gestión del Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa, “*con base en el principio de transparencia y de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos de la materia*²⁹⁵”.
- d) Las obligaciones del Contralor Interno de la Asamblea, de dar a conocer sus resoluciones en primera instancia a la Comisión de Gobierno²⁹⁶, así como de informar a ésta de inmediato cuando haya detectado irregularidades que afecten la hacienda pública²⁹⁷; de informar a la Comisión de Gobierno de las acciones legales que deba promover la Contraloría Interna por las irregularidades detectadas que se configuran como delitos²⁹⁸; presentar a la aprobación de la Comisión de Gobierno su Programa Anual de Auditorías y las que

²⁹² *Óp. Cit., Ley Orgánica...*, Artículo 82.

²⁹³ *Ibíd.*, Artículo 42, fracción III. Esta disposición encuentra una duplicidad con la misma atribución reconocida al Presidente de la Mesa Directiva en el Artículo 36, fracción XVI de la misma *Ley Orgánica*.

²⁹⁴ *Ibíd.*, Artículo 82 y Artículo 59 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

²⁹⁵ *Ibíd., Reglamento...*, Artículo 60, fracción IX.

²⁹⁶ *Ibíd.*, Artículo 64, párrafo tercero.

²⁹⁷ *Ibíd.*, Artículo 66, párrafo primero.

²⁹⁸ *Ibíd.*, Artículo 64, fracción II.

deba realizar fuera del Programa²⁹⁹; de informar semestralmente a la Comisión de Gobierno sobre los resultados de las auditorías y las evaluaciones practicadas a las unidades administrativas y la Contaduría Mayor, así como de las acciones indicadas para mejorar la gestión³⁰⁰;

Asimismo, y aunque la Contaduría Mayor de Hacienda no es un órgano que se encuentre adscrito a la Comisión de Gobierno, ésta última tiene facultad para “*designar o suspender provisionalmente, a los titulares de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*”³⁰¹.

Por otro lado, y aunque no existe formalmente una relación de dependencia jerárquica del resto de las Comisiones (definidos como “órganos internos de organización para el mejor y más expedito desempeño de las funciones legislativas, políticas, administrativas, de fiscalización e investigación de la Asamblea³⁰²”) y los Comités (definidos como “órganos auxiliares de carácter administrativo, para realizar tareas diferentes a las de las comisiones³⁰³”) respecto de la Comisión de Gobierno, como podría ser tal vez el caso natural en el ámbito de la Administración Pública, sí existe una enorme influencia de esta Comisión de Gobierno sobre aquellas Comisiones y estos Comités, que se materializa a través de mecanismos muy concretos:

En primer lugar, la facultad de seleccionar y proponer al Pleno, el nombramiento de cada integrante de todas y cada una de las Comisiones y de los Comités³⁰⁴.

En segundo lugar, la obligación de cada Comisión de entregar a la Comisión de Gobierno, durante la última semana de cada receso,

²⁹⁹ *Ibíd.*, Artículo 64, fracción VII.

³⁰⁰ *Ibíd.*, Artículo 64, fracción VIII.

³⁰¹ *Óp. Cit., Ley Orgánica...*, Artículo 44, fracción VIII.

³⁰² *Ibíd.*, Artículo 59, párrafo segundo.

³⁰³ *Ibíd.*, Artículo 79.

³⁰⁴ *Cfr.* Artículo 44, fracción II de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; Artículo 28, párrafo tercero del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; y Artículo 5º párrafo primero del *Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

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

“un informe por escrito de las actividades desarrolladas durante el receso y un listado de los asuntos dictaminados, así como las iniciativas y actividades pendientes o en proceso de Dictamen³⁰⁵”.

En tercer lugar, la obligación de los Comités de mantener algún vínculo de subordinación a la Comisión de Gobierno, ya sea a través de reportar periódicamente un informe de actividades, o de remitir propuestas específicas para que la Comisión determine y establezca³⁰⁶:

El Comité de Atención, Orientación, y Quejas Ciudadanas debe *“Informar, semestralmente y por escrito, a la Comisión de Gobierno sobre las peticiones y quejas presentadas por los ciudadanos y del trámite que les dio a las mismas³⁰⁷”.*

El Comité de Asuntos Internacionales, debe *“informar, semestralmente y por escrito, a la Comisión de Gobierno sobre las peticiones y quejas presentadas por los ciudadanos y las gestiones realizadas ante los Órganos Internacionales y otras autoridades en los cuales tenga competencia el Distrito Federal³⁰⁸”.*

El Comité de Capacitación, debe *“informar, semestralmente y por escrito, a la Comisión de Gobierno sobre la organización y resultados de los programas ejercidos en materia de capacitación³⁰⁹”.*

El Comité para la Promoción y Seguimiento de la Cultura de la Legalidad debe *“informar, semestralmente y por escrito, a la Comisión de Gobierno sobre las peticiones y quejas presentadas por los ciudadanos y las gestiones realizadas ante las autoridades³¹⁰”.*

³⁰⁵ *Óp. Cit., Reglamento...*, Artículo 42.

³⁰⁶ Es interesante observar que en este contexto, son dos los Comités del órgano legislativo que, al menos formalmente, no están obligados a alguna relación de subordinación respecto de la Comisión de Gobierno, más allá de haber seleccionado y propuesto ésta a cada uno de sus respectivos integrantes: el Comité de Asuntos Editoriales (*Cfr.* sus atribuciones en el Artículo 54 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*), y el Comité de la Biblioteca Francisco Zarco (*Cfr.* sus atribuciones en el Artículo 55 del mismo Reglamento).

³⁰⁷ *Ibíd., Reglamento...*, Artículo 56, fracción VI.

³⁰⁸ *Ibíd.*, Artículo 56 Bis, fracción V.

³⁰⁹ *Ibíd.*, Artículo 56 ter, fracción IV.

³¹⁰ *Ibíd.*, Artículo 56 quater, fracción VI.

El Comité de Estudios y Estadística sobre la Ciudad de México, debe “proponer a la Comisión de Gobierno la elaboración de estudios sobre la Ciudad de México³¹¹”.

El Comité de Asuntos Interinstitucionales, debe “actuar de forma conjunta con la Comisión de Gobierno y la Comisión de Desarrollo Metropolitano a efecto de proponer encuentros entre Congresos Locales con el objeto de enriquecer el trabajo legislativo³¹²”.

El Comité de Administración, debe “proponer a la Comisión de Gobierno la creación de órganos de apoyo administrativo que coadyuven al desempeño de la administración de la Asamblea³¹³”; además de presentar a la misma Comisión de Gobierno el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos y el Programa Operativo Anual de la Asamblea³¹⁴.

En cuarto lugar, la facultad de la Comisión de Gobierno de autorizar a las Comisiones la realización de investigaciones, foros y consultas legislativas sobre los asuntos a su cargo³¹⁵.

En quinto lugar, las Comisiones de Investigación³¹⁶, y las Comisiones Especiales³¹⁷, de carácter transitorio y circunstancial, se crean a propuesta de la Comisión de Gobierno.

En sexto lugar, la facultad de la Comisión de Gobierno de acordar expresamente un número de integrantes en Comisiones, diferente a la establecida en la norma³¹⁸.

³¹¹ *Ibid.*, Artículo 56 quintus, fracción VI.

³¹² *Ibid.*, Artículo 56 sextus, fracción III.

³¹³ *Ibid.*, Artículo 50, fracción VIII.

³¹⁴ *Ibid.*, Artículo 51.

³¹⁵ *Ibid.*, Artículo 9º, fracción IV.

³¹⁶ *Cfr.* Artículo 69 de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; aunque el Artículo 44 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal* dispone en su segundo párrafo que “Podrán constituirse por acuerdo del Pleno de la Asamblea Legislativa a propuesta de cuando menos 17 Diputados a la Asamblea y se integrará con los Diputados que apruebe el pleno, en los términos de lo establecido en la *Ley Orgánica*.”

³¹⁷ *Óp. Cit., Reglamento...*, Artículo 47.

³¹⁸ *Ibid.*, Artículo 15.

En séptimo lugar, la atribución de la Comisión de Gobierno de acordar fechas diversas para las reuniones en sesión de las Comisiones³¹⁹, o fuera del Distrito Federal³²⁰.

No obstante lo dispuesto en el Artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es preciso destacar una particularidad interesante en la organización de la Administración Parlamentaria, respecto de la prevalencia de la Comisión de Gobierno sobre los Comités y sobre las Unidades Administrativas. Y es que, sólo entendible bajo el supuesto del principio de los pesos y contrapesos que se ha aplicado en el diseño organizacional del órgano legislativo (cuya explicación amerita el planteamiento de alguna hipótesis, y una evaluación de su efectividad en la práctica, así como la medición de su eficiencia operativa, para otra investigación), está el hecho formal de la Tesorería que reporta directamente al Comité de Administración –otro órgano colegiado– antes que a la Comisión de Gobierno, como lo dispone el Artículo 62, fracciones I y VI del citado Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

O el otro hecho que el informe anual de cumplimiento de metas y objetivos de sus respectivos programas de trabajo al que están obligados a elaborar y presentar cada una de las Unidades Administrativas, y que es integrado y evaluado por la Contraloría General, ésta a su vez debe presentarlo para su nueva evaluación, tanto a la Comisión de Gobierno como al Comité de Administración al mismo tiempo³²¹.

Esta ambivalencia en el “mando” sobre unidades administrativas específicas, se reproduce también en la Coordinación General de Comunicación Social, cuyas políticas se fijan de acuerdo a criterios que emiten tanto la Comisión de Gobierno como el Comité de Administración³²².

Sin embargo, otro ingrediente que hace más complicada esta relación ejecutiva entre las unidades administrativas, y la Comisión de Gobierno y el Comité de Administración, es el hecho de que a éste último se le

³¹⁹ *Ibid.*, Artículo 20.

³²⁰ *Ibid.*, Artículo 23.

³²¹ *Ibid.*, Artículo 57, párrafo tercero.

³²² *Ibid.*, Artículo 68, fracción V.

ha asignado la atribución de realizar las disposiciones del “órgano de gobierno” sobre las unidades administrativas, es decir:

“cumplimentar los acuerdos que emita el órgano de gobierno de la Asamblea en materia de planeación, organización, dirección y control de las actividades de las unidades administrativas³²³”.

5.1. La Actividad Administrativa del Órgano Legislativo.

Las dos vertientes de la Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa, la sustantiva³²⁴ y la adjetiva³²⁵, se concentran en su mayor parte en la Comisión de Gobierno³²⁶.

Es evidente, también, que esta Administración Parlamentaria concentrada en la Comisión de Gobierno adopta formas peculiares que son diferentes a las de la Administración Pública, al menos en su diseño organizacional: el hecho de que en la cúspide de la estructura administrativa se encuentre un órgano colegiado conduciéndola, imprime por sí mismo un carácter original al conjunto de la Administración Parlamentaria; el otro hecho fundamental en la diferenciación de este tipo de administración, es la prevalencia del principio de pesos y contrapesos –propio de la teoría de división de poderes– que permea la organización y estructura de los órganos y unidades administrativas de la Asamblea Legislativa.

Ambos factores esenciales que necesariamente diferencian la forma en que se administran los bienes y tareas públicas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, seguramente intervienen en la organización y operación de las unidades administrativas del órgano legislativo: esa parte de la actividad parlamentaria a la que en otras latitudes le han llamado “actividad

³²³ *Ibid.*, Artículo 50, fracción I.

³²⁴ O funcional, concentrada en lo que la propia normatividad define como “práctica parlamentaria”: “los principios generales del Derecho que se desarrollan en el desahogo de los procesos 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.” Artículo 3, párrafo segundo del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

³²⁵ O Institucional, con referencia a la gestión y administración de los recursos para el mantenimiento de la Institución.

³²⁶ Dejando fuera de este órgano únicamente lo relativo a la conducción de la actividad sustantiva parlamentaria que se circunscribe a los debates del Pleno.

materialmente administrativa³²⁷”. Comprobar esa intervención de dichos factores en la organización y operación de las unidades administrativas, es nuestra siguiente tarea.

5.1.1. La Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Oficialía Mayor es la primera de las Unidades Administrativas enlistadas por la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; en su desempeño y ejercicio de sus funciones, depende directamente de la Comisión de Gobierno³²⁸, y la designación del titular es propuesta al Pleno por la misma Comisión de Gobierno³²⁹.

La Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa está constituida³³⁰ por el titular de la Unidad Administrativa, una secretaría particular, un área de asistencia técnica, cinco direcciones generales, tres áreas de apoyo técnico, nueve direcciones de área, diecisiete subdirecciones de área, cuarenta y tres jefaturas de departamento y cuatro plazas de médico, organizados bajo el siguiente esquema:

1. Oficialía Mayor
 - 1.1. Secretaría Particular
 - 1.2. Asistente Técnico
 - 1.3. Dirección General de Administración
 - 1.3.1. Apoyo Técnico
 - 1.3.2. Dirección de Recursos Humanos

³²⁷ “Esta actividad materialmente administrativa es sin duda muy parecida a la actividad administrativa en sentido propio, con la única diferencia aparente de no proceder de una Administración Pública”; Blanca Cid Villagrasa. *La Administración Parlamentaria*, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 3, junio de 2000, p. 128.

³²⁸ *Óp. Cit., Reglamento...*, Artículo 57.

³²⁹ Artículo 82 de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. No obstante, es importante referir que la XIII atribución reconocida al Comité de Administración en el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, determina: “Elaborar y publicar las convocatorias al concurso de oposición para los titulares de las unidades administrativas, de acuerdo con lo que establece el Reglamento del Concurso de Oposición para los Titulares de las unidades administrativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.” Hasta la fecha de la presente investigación, no ha sido publicado dicho Reglamento del Concurso de Oposición para los Titulares de las unidades administrativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

³³⁰ Conforme al *Manual de Organización de la Oficialía Mayor emitido el 15 de abril de 2000, y actualizado el 18 de julio de 2012*. Vigente. Cfr. <http://www.aldf.gob.mx/archivo-aa4ee949d5ff003ed8a776d1d7ffa3d.pdf>

- 1.3.2.1. Subdirección de Administración de Personal
 - 1.3.2.1.1. Departamento de Contratación y Administración de Sueldos
 - 1.3.2.1.2. Departamento de Reclutamiento y Selección de Personal
 - 1.3.2.1.3. Departamento de Prestaciones y Servicios al Personal
 - 1.3.2.1.4. Departamento de Relaciones Laborales y Control de Personal
- 1.3.2.2. Subdirección de Capacitación y Desarrollo
 - 1.3.2.2.1. Departamento de Planeación de Capacitación y Desarrollo
 - 1.3.2.2.2. Departamento de Coordinación y Evaluación
- 1.3.3. Dirección de Adquisiciones
 - 1.3.3.1. Subdirección de Adquisiciones
 - 1.3.3.1.1. Departamento de Programación y Padrón de Proveedores
 - 1.3.3.1.2. Departamento de Licitaciones y Contratos
 - 1.3.3.2. Subdirección de Proceso de Adquisiciones
 - 1.3.3.2.1. Departamento de Cotizaciones y Pedidos
 - 1.3.3.3. Subdirección de Servicios Médicos
 - 1.3.3.3.1. Departamento de Control y Supervisión de Servicios Médicos
 - 1.3.3.3.2. Médico
- 1.4. Dirección General de Servicios
 - 1.4.1. Apoyo Técnico
 - 1.4.2. Dirección de Servicios Generales
 - 1.4.2.1. Subdirección de Servicios Básicos y Mantenimiento
 - 1.4.2.1.1. Departamento de Contratación y Coordinación de Servicios
 - 1.4.2.1.2. Departamento de Mantenimiento
 - 1.4.2.1.3. Departamento de Administración Sustentable
 - 1.4.2.1.4. Departamento de Control Vehicular
 - 1.4.2.2. Subdirección de Inventarios y Almacén

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

- 1.4.2.2.1. Departamento de Inventarios y Activo Fijo
- 1.4.2.2.2. Departamento de Almacén
- 1.4.2.2.3. Departamento de Intendencia Edificio Recinto
- 1.4.2.2.4. Departamento de Intendencia Edificio Zócalo
- 1.4.2.2.5. Departamento de Intendencia Edificio Gante/Juárez
- 1.4.2.3. Subdirección de Archivo Central
 - 1.4.2.3.1. Departamento de la Unidad de Archivo de Concentración
 - 1.4.2.3.2. Departamento de la Unidad de Archivo Histórico
- 1.4.3. Dirección de Eventos
 - 1.4.3.1. Subdirección de Organización de Eventos Institucionales
 - 1.4.3.1.1. Departamento de Programación y Logística
 - 1.4.3.1.2. Departamento de Coordinación de Apoyos
 - 1.4.3.1.3. Departamento de Edecanía
 - 1.4.3.1.4. Departamento de Control y Supervisión
 - 1.4.3.1.5. Departamento de Diseño y Reproducción
- 1.4.4. Dirección de Resguardo
 - 1.4.4.1. Subdirección de Resguardo
 - 1.4.4.1.1. Departamento de Resguardo Edificio Recinto
 - 1.4.4.1.2. Departamento de Resguardo Edificio Zócalo
 - 1.4.4.1.3. Departamento de Resguardo Edificio Gante/Juárez
- 1.5. Dirección General de Asuntos Jurídicos
 - 1.5.1. Apoyo Técnico
 - 1.5.2. Dirección de lo Consultivo
 - 1.5.2.1. Subdirección de Asesoría
 - 1.5.2.1.1. Departamento de Consultoría y Asesoría

- 1.5.2.1.2. Departamento de Convenios y Contratos
- 1.5.2.1.3. Departamento de Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas
- 1.5.3. Dirección de lo Contencioso
 - 1.5.3.1. Subdirección de Amparos
 - 1.5.3.1.1. Departamento de Control y Seguimiento de Procesos
 - 1.5.3.1.2. Departamento Laboral
 - 1.5.3.1.3. Departamento de Controversias y Acciones de Inconstitucionalidad
- 1.5.4. Dirección de Transparencia, Información Pública y Datos Personales
 - 1.5.4.1. Subdirección de Información Pública y Datos Personales
 - 1.5.4.1.1. Departamento de Información Pública
 - 1.5.4.1.2. Departamento de Evaluación
 - 1.5.4.1.3. Departamento de Difusión en Línea
- 1.6. Dirección General de Informática
 - 1.6.1. Dirección de Informática, Desarrollo y Telecomunicaciones
 - 1.6.1.1. Subdirección de Redes
 - 1.6.1.1.1. Departamento de Administración de la Red de Voz y Datos
 - 1.6.1.1.2. Departamento de Administración de Documentos y Web
 - 1.6.1.2. Subdirección de Desarrollo
 - 1.6.1.2.1. Departamento de Desarrollo de Sistemas
 - 1.6.1.2.2. Departamento de Soporte Técnico
- 1.7. Dirección General de Normatividad
 - 1.7.1.1. Subdirección de Lineamientos Administrativos
 - 1.7.1.1.1. Departamento de Análisis y Proyectos
 - 1.7.1.2. Subdirección de Normatividad

En el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa*, se le han definido XI atribuciones generales:

“I. Administrar los bienes muebles e inmuebles asignados a la Asamblea;

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

- II. *Auxiliar a la Mesa Directiva en las funciones que le señala la Ley Orgánica y este Reglamento;*
- III. *Coordinar los servicios administrativos de apoyo necesarios para la celebración de las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno, de las Comisiones y Comités;*
- IV. *Coordinar los servicios de asistencia médica; servicios de personal; servicios generales y las demás áreas que el presupuesto autorice para el desarrollo de los trabajos de la propia Asamblea;*
- V. *Fungir como apoderado de la Asamblea en los asuntos civiles, penales, mercantiles, laborales, administrativos, suscribir los convenios y contratos en los que la Asamblea sea parte;*
- VI. *Editar el órgano informativo;*
- VII. *Cumplimentar los acuerdos que de orden administrativo emita el Comité de Administración, derivado de lo dispuesto en el artículo 47 del presente Reglamento;*
- VIII. *Publicar el Diario de los Debates;*
- IX. *Administrar y custodiar el Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa y proponer a la Comisión de Gobierno para la aprobación, las normas de organización y gestión del mismo con base en el principio de transparencia y de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos de la materia;*
- X. *Ejecutar el Programa Operativo Anual aprobado por el Pleno de esta Asamblea, así como emitir los lineamientos necesarios para su cumplimiento; y*
- XI. *Las demás que señale la Ley Orgánica y el presente Reglamento*³³¹”.

Además, se le han asignado obligaciones específicas, que se enlistan a continuación:

- 1) Poner a disposición del Comité Técnico del Fondo de Apoyo a la Educación y el Empleo de las y los Jóvenes del Distrito Federal, los bienes muebles e inmuebles que éste requiera para el desempeño de sus funciones³³².
- 2) Disponer de un intérprete traductor de lenguaje dactilológico para el desarrollo de las sesiones solicitado con anterioridad por lo menos con 48 horas de anticipación por algún diputado, con el fin de

³³¹ *Óp. Cit.*, Reglamento..., Artículo 60.

³³² *Ibid.*, Artículo 78 bis.

traducir a la ciudadanía con discapacidad auditiva el asunto tratado en la misma³³³.

- 3) Hacer del conocimiento de los Grupos Parlamentarios, el inventario de muebles e inmuebles con que cuenta en un plazo no mayor a un mes a partir de la apertura del primer periodo de Sesiones Ordinarias del primer año de cada legislatura³³⁴.
- 4) Atender en un plazo de dos meses, los requerimientos de los Grupos Parlamentarios en materia de personal, recursos materiales y espacios físicos dentro de sus inmuebles³³⁵.
- 5) Apoyar a las Comisiones con la publicación de sus convocatorias en materia de entrega de preseas y reconocimientos, y dictámenes correspondientes³³⁶.
- 6) Integrar el registro público de personas que pretenden realizar actividades de cabildeo, mismo que está a cargo de la Comisión de Gobierno³³⁷.
- 7) Responder en un plazo no mayor de diez días hábiles, las solicitudes de inscripción al registro de cabilderos³³⁸.

A partir del análisis de las atribuciones y obligaciones, se puede apreciar que:

- Sólo dos de las once atribuciones de la Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa, están vinculadas a órganos colegiados al interior de la institución: concretamente a la Mesa Directiva en la atribución II (*“Auxiliar a la Mesa Directiva en las funciones que le señala la Ley Orgánica y este Reglamento”*); y al Pleno, Comisión de Gobierno, Comisiones y Comités, en la atribución III (*“Coordinar los servicios administrativos de apoyo necesarios para la celebración de las sesiones del Pleno, de la Comisión de Gobierno, de las Comisiones*

³³³ *Ibid.*, Artículo 96.

³³⁴ *Ibid.*, Artículo 16, segundo párrafo.

³³⁵ *Ibid.*, Artículo 16, tercer párrafo.

³³⁶ *Ibid.*, Artículo 178, fracción III y 179.

³³⁷ *Ibid.*, Artículo 229.

³³⁸ *Ibid.*, Artículo 230.

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

y *Comités*”). En tanto que seis de las siete obligaciones específicas de la Oficialía Mayor (1, 3, 4, 5, 6 y 7) que enlistamos arriba, están también vinculadas a órganos colegiados.

- Cuatro de las once atribuciones asignadas a la Oficialía Mayor, corresponden a actividades de administración básica:

- “I. Administrar los bienes muebles e inmuebles asignados a la Asamblea;*
- IV. Coordinar los servicios de asistencia médica; servicios de personal; servicios generales y las demás áreas que el presupuesto autorice para el desarrollo de los trabajos de la propia Asamblea;*
- VII. Cumplimentar los acuerdos que de orden administrativo emita el Comité de Administración, derivado de lo dispuesto en el artículo 47 del presente Reglamento; y*
- X. Ejecutar el Programa Operativo Anual aprobado por el Pleno de ésta Asamblea, así como emitir los lineamientos necesarios para su cumplimiento”.*

Ninguna de las obligaciones específicas enlistadas más arriba, están asociadas a actividades administrativas básicas.

- Dos de las once atribuciones asignadas a la Oficialía Mayor corresponden a efectos o productos de los actos administrativos del órgano legislativo:

- “V. Fungir como apoderado de la Asamblea en los asuntos civiles, penales, mercantiles, laborales, administrativos, suscribir los convenios y contratos en los que la Asamblea sea parte;*
- IX. Administrar y custodiar el Archivo Histórico de la Asamblea Legislativa y proponer a la Comisión de Gobierno para la aprobación, las normas de organización y gestión del mismo con base en el principio de transparencia y de conformidad con lo establecido en los ordenamientos jurídicos de la materia”.*

Mientras que ninguna de las obligaciones específicas enlistadas más arriba, están asociadas efectos o productos de los actos administrativos del órgano legislativo.

- Finalmente, tres de las once atribuciones establecidas para la Oficialía Mayor son asignaciones específicas:

*“VI. Editar el órgano informativo;
VIII. Publicar el Diario de los Debates;
XI. Las demás que señale la Ley Orgánica y el presente Reglamento”.*

En tanto que sólo una de las siete obligaciones específicas arriba enlistadas, corresponde a una asignación específica:

“Disponer de un intérprete traductor de lenguaje dactilológico para el desarrollo de las sesiones solicitado con anterioridad por lo menos con 48 horas de anticipación por algún diputado, con el fin de traducir a la ciudadanía con discapacidad auditiva el asunto tratado en la misma”.

Por otro lado, a través de las atribuciones y obligaciones, se vincula a la Oficialía Mayor con los siguientes órganos colegiados:

- La Mesa Directiva;
- El Pleno, la Comisión de Gobierno, las Comisiones y los Comités;
- El Comité Técnico del Fondo de Apoyo a la Educación y el Empleo de las y los Jóvenes del Distrito Federal;
- Los Grupos Parlamentarios;

Al trasladar este esquema de análisis a las 24 funciones asignadas a la Oficialía Mayor en su Manual de Organización vigente³³⁹, tenemos que:

- Sólo una de las veinticuatro funciones de la Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa, está vinculada a un órgano colegiado del interior de la institución: concretamente a la Comisión de Gobierno en la función 1 y precisamente para establecer una relación de subordinación de la unidad administrativa hacia aquel órgano: en el esquema de pesos y contrapesos internos, la Oficialía Mayor se encuentra alineada funcionalmente con la Comisión de Gobierno:

“Presentar a la Comisión de Gobierno el Programa de Trabajo Anual relacionado con la administración y desarrollo de personal; adquisiciones, arrendamiento y contratación de servicios; servicios médicos; asuntos jurídicos; transparencia; servicios básicos y de apoyo;

³³⁹ Cfr. *Manual de Organización de la Oficialía Mayor. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura. 18 de julio de 2012.*

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

mantenimiento de bienes muebles e inmuebles; eventos institucionales; resguardo; y desarrollo informático, verificando su cumplimiento de conformidad con los objetivos, políticas y sistemas establecidos³⁴⁰”.

- Quince de las veinticuatro funciones de la Oficialía Mayor corresponden a actividades de administración básica:

“3. Conservar los inmuebles asignados a la Asamblea, en apego a su valor histórico y cultural;

4. Promover acciones de aseguramiento de bienes muebles e inmuebles;

6. Coordinar la actualización de la información contenida en la página web de la Asamblea;

7. Presidir los Subcomités de Compras, Arrendamientos y Contratación de Servicios; de Bienes Muebles; y de Informática;

9. Presidir las sesiones del COTECIAD, de conformidad con la normativa aplicable;

10. Coordinar la instrumentación de acciones relacionadas con la aplicación de los sistemas de motivación al personal de la Asamblea; otorgar los estímulos y recompensas que establezca la Ley, las Condiciones Generales de Trabajo y demás disposiciones aplicables; resolver los casos de excepción y estimular la calidad en el servicio público prestado por la Asamblea, a través de la capacitación, el escalafón y la seguridad e higiene; aplicar las sanciones por incumplimiento de las obligaciones en materia laboral, con base en las condiciones laborales y los lineamientos que señale la Comisión de Gobierno y el Comité de Administración;

11. Expedir el nombramiento e identificación del personal de base y confianza de la Asamblea;

12. Conducir las relaciones con el Sindicato; participar de manera conjunta con éste en la revisión y la actualización de las

³⁴⁰ *Ibíd.* Hojas 26-29.

Condiciones Generales de Trabajo, para su formulación en el Comité de Administración y su cumplimiento, así como la difusión, entre los servidores públicos de la Asamblea;

13. *Establecer, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables, para el eficaz cumplimiento de los niveles de servicio, las políticas y lineamientos para las adquisiciones, los arrendamientos y la contratación de bienes y servicios o de remodelación que requieran las áreas e instancias legislativas y las Unidades Administrativas;*
15. *Dar seguimiento a los arrendamientos y adquisiciones que se realicen a la prestación de los servicios que se contraten y a la conservación de los bienes muebles e inmuebles de su propiedad o los que bajo cualquier título tenga en su posesión, conforme a la normativa en la materia;*
16. *Coordinar y atender las solicitudes para la adquisición de bienes y prestación de servicios presentadas por el Presidente de la Mesa Directiva, los Presidentes de comisiones y comités legislativos, los CC. Diputados y los titulares de las Unidades Administrativas de la Asamblea, para el desarrollo de eventos institucionales y culturales;*
17. *Organizar la logística para que se desarrollen las sesiones del Pleno, de la Comisión Permanente, de las comisiones y comités en el Recinto legislativo y otros espacios de la Asamblea;*
21. *Establecer estrategias, normas, políticas y mecanismos relacionados con los sistemas de informática y de su seguridad, en congruencia con los lineamientos de carácter técnico y administrativo definidos por el Subcomité de Informática y otras instancias competentes;*
22. *Evaluar el funcionamiento de las Comisiones Mixtas de Seguridad, Higiene y Medio Ambiente; de Capacitación y Adiestramiento; y de Escalafón;*
23. *Coadyuvar, con la Tesorería General, en la integración del proyecto de Presupuesto Anual de la Asamblea, a través del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, así*

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

*como en la integración del informe anual del ejercicio del gasto que el Comité de Administración presenta ante el Pleno, en el mes de marzo siguiente a la conclusión del ejercicio respectivo*³⁴¹;

- Cuatro de las veinticuatro funciones asignadas a la Oficialía Mayor corresponden a efectos o productos de los actos administrativos del órgano legislativo:

“2. *Promover acciones que tengan por objeto transparentar el ejercicio de las funciones de la Oficialía Mayor y garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública en posesión de la misma;*

14. *Suscribir, dar por terminado anticipadamente y rescindir en representación de la Asamblea los convenios y contratos que ésta celebre, conforme a las disposiciones normativas aplicables y de cuya ejecución se desprendan obligaciones patrimoniales a cargo de la misma, así como los demás documentos que impliquen actos de administración, tales como los contratos y convenios relacionados con la adquisición de bienes, contratación de servicios y arrendamientos;*

19. *Dirigir la atención de los servicios de asesoría y consulta en materia jurídica e interpretación de las leyes, decretos y acuerdos que rigen la normatividad de la Asamblea, ante la solicitud expresa de los CC. Diputados, comisiones o comités legislativos y Presidencia de la Mesa Directiva, así como las Unidades Administrativas de la Asamblea;*

20. *Representar a la Asamblea ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, Juntas Locales y Federales de Conciliación y Arbitraje, y demás autoridades de trabajo en las controversias, ejercitando las acciones, excepciones y defensas; conciliar, allanarse y transigir en los juicios en que intervenga en representación del organismo, interponiendo los recursos que procedan ante el Tribunal y las Juntas antes mencionadas; absolver posiciones a nombre de la Asamblea, ejerciendo la representación en el curso del proceso respectivo*³⁴².

³⁴¹ *Ibíd.*

³⁴² *Ibíd.*

- Y al final cuatro de las veinticuatro funciones definidas para la Oficialía Mayor son asignaciones específicas:

“5. Promover medidas de protección civil de conformidad con la normativa aplicable en la materia;

8. Presidir las sesiones del Comité de Transparencia, de conformidad con la legislación aplicable;

18. Garantizar la seguridad al interior de las instalaciones del Recinto legislativo y demás instalaciones de la Asamblea, sobre las personas que los ocupan y visitan, así como de los bienes patrimoniales, autorizando y evaluando las medidas de seguridad adoptadas;

24. Las demás funciones que sean atribuidas por la Ley Orgánica, el Reglamento, las normas, disposiciones y acuerdos aplicables”³⁴³.

Desde la perspectiva de los procesos que permean la Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa, el análisis de las atribuciones, obligaciones y funciones de esta unidad administrativa, nos conduce por un lado al hecho de una participación relativamente baja en el total de las atribuciones y funciones de la Oficialía Mayor vinculadas a órganos colegiados (18% y 4% respectivamente), aunque la situación es diferente en las obligaciones específicas de la Oficialía Mayor, en donde las que se vinculan a órganos colegiados constituyen el 86%.

Prevalen pues, en esta unidad administrativa las atribuciones y funciones orientadas a las actividades de administración elemental de recursos (36% y 63% respectivamente).

¿De qué manera impactan en la operación de la Oficialía Mayor, ese 18% de las atribuciones y 4% de las funciones vinculadas a órganos colegiados?

Corresponden a las áreas adscritas a la Oficialía Mayor, 14 de los 22 Manuales Administrativos de la Asamblea Legislativa³⁴⁴, las 2 Normas

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ *Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité de Compras, Arrendamientos y Contratación de Servicios; Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité de Informática; Manual de Integración y Funcionamientos del Subcomité de Bienes Muebles; Manual de Organización de la Oficialía Mayor; Manual de Organización – Dirección General de Servicios – Dirección de Eventos; Manual de Políticas y Procedimientos de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios;*

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

Administrativas³⁴⁵, 7 de 11 Reglas y Procedimientos³⁴⁶, y 7 de las 16 Políticas Emitidas³⁴⁷. Es, con mucho, la más documentada de las unidades administrativas dependientes de la Comisión de Gobierno, y en realidad de toda la Asamblea Legislativa.

5.1.1.1. Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité de Compras, Arrendamientos y Contratación de Servicios.

La única posible variación de este mecanismo administrativo básico, es la participación de los coordinadores parlamentarios en su estructura, aunque desde una posición muy acotada. Si bien en el objetivo del documento se establece que pretende la participación de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios en el análisis de los asuntos sometidos al Subcomité, en realidad estos Coordinadores se integran a la estructura del Subcomité como Invitados, es decir con derecho a voz pero sin voto.

Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Transparencia e Información Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección General de Informática; Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección General de Servicios. Dirección de Compras Generales; Manual de Políticas y Procedimientos de la Subdirección de Archivo Central; Manual de Políticas y Procedimientos para el Servicio de Atención Médica; Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración de Recursos Humanos; Manual Específico de Operación del Comité Técnico Institucional de Administración de Documentos; Manual General de Resguardo. Dirección General de Servicios. Dirección de Resguardo. Cfr. En el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Manuales Administrativos: <http://www.aldf.gob.mx/manuales-administrativos-302-4.html>.

³⁴⁵ *Normas para la Administración de Bienes Muebles, Normas para las Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Cfr. En el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Manuales Administrativos: <http://www.aldf.gob.mx/manuales-administrativos-302-4.html>*

³⁴⁶ *Clasificador por Objeto del Gasto, Guía para la Contratación de Seguros para Bienes Patrimoniales (Subcomité de Compras, Arrendamientos y Contratación de Servicios), Guía para la Elaboración de Manuales Administrativos, Guía para la Integración y Seguimiento del Programa de Trabajo Anual, Manual de Normas Generales y Procedimientos para la operación de Viáticos y Pasajes, Manual de Procedimientos de Servicios y Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Inmuebles, Manual de Procedimientos para la Asignación, Uso, Verificación y Pago del Servicio de Telefonía. Oficialía Mayor. Cfr. en el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Reglas y Procedimientos: <http://www.aldf.gob.mx/reglas-y-procedimientos-302-2.html>*

³⁴⁷ *Normas Generales para el Ejercicio de los Recursos asignados a Grupos Parlamentarios; Manual de Normas, Políticas y Procedimientos de la Dirección de Resguardo; Manual de Normas, Políticas y Procedimientos de la Dirección de Eventos; Manual de Normas para la Asignación y Administración de Recursos para la Operación de las Comisiones y Comités Legislativos; Manual de Normas para la Operación del Seguro de Separación Individualizado; Manual de Normas Políticas y Procedimientos para la Prestación de Servicios de Apoyo a Eventos Institucionales; Manual de Normas y Procedimientos para la Determinación y Pago de Tiempo Extraordinario. Cfr. en el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Políticas Emitidas: <http://www.aldf.gob.mx/politicas-emitidas-302-3.html>*

Por lo demás, en la estructura e integración del subcomité, prevalece la participación de las unidades administrativas. En el Grupo de Trabajo de Revisión de Bases, no hay presencia de los Coordinadores Parlamentarios, ni de ningún otro órgano colegiado.

5.1.1.2. Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité de Informática.

Se asigna como objetivo el establecer los instrumentos normativos necesarios para que participen en el análisis de los asuntos de la materia, los diputados (de una manera muy genérica), y los servidores públicos de la Asamblea Legislativa: en este caso no hay mayor influencia de los órganos colegiados sobre el subcomité.

En su estructura, los cargos de Presidente, Secretario Ejecutivo, Secretario Técnico, Vocales y Asesores, son ocupados por los titulares de las unidades administrativas; únicamente los invitados permanentes (con voz pero sin voto), corresponden a presidentes de órganos colegiados (el Comité de Administración, y la Comisión de Ciencia, Tecnología e Informática), en tanto que los puestos de invitados son cubiertos con dos diputados miembros del Comité de Administración. Es de resaltar dos aspectos sustanciales de este órgano colegiado. Por un lado, define la política y la normatividad informática de la Asamblea, en estricto sentido es la Oficialía Mayor junto con su Dirección General de Informática –unidades administrativas al fin– las que conforman estas políticas y marco normativo, y no un colegio de diputados; por el otro lado, el subcomité –aun siendo un órgano colegiado– asume el papel de intermediario o gestor de las necesidades de diputados, grupos parlamentarios, comisiones, comités y unidades administrativas, ante la oficialía mayor y sus áreas especializadas. (Convendría revisar este concepto de gestión a través de órganos colegiados).

5.1.1.3. Manual de Integración y Funcionamiento del Subcomité de Bienes Muebles.

Mejor que en el objetivo del Manual, en la introducción del documento que lo expide, se le define como “auxiliar del Comité de Administración en la coordinación de actividades conducentes al logro de los programas y objetivos en materia de administración, baja y destino final de los bienes que constituyen su patrimonio”.

En su estructura, los cargos de Presidente, Secretario Ejecutivo, Secretario Técnico, Vocales y Asesores, son ocupados por los titulares de las unidades administrativas; únicamente los invitados (con voz pero sin voto), corresponden a integrantes de la Mesa Directiva del Comité de Administración, así como a los Coordinadores Administrativos de los Grupos Parlamentarios.

5.1.1.4. Manual de Organización de la Oficialía Mayor.

En la primera función, se impone a la Oficialía Mayor el presentar a la Comisión de Gobierno su programa de actividades anual. Están adscritas a la Oficialía Mayor cinco Direcciones Generales: de Administración, de Servicios, de Asuntos Jurídicos, de Informática, y de Normatividad. En la Dirección General de Administración, si bien abundan las funciones en que hay subordinación explícita a la Oficialía Mayor, también se dispone la subordinación de esta área directamente a, al menos, un órgano colegiado (Comisión de Gobierno o Comité de Administración) en las materias de funciones y actividades del personal a su cargo, administración y desarrollo de personal, catálogo de puestos, control de remuneraciones y tabuladores salariales, relaciones laborales. En la Dirección General de Servicios la situación es más clara, pues la subordinación funcional sólo se dispone para con la Oficialía Mayor. Para la Dirección General de Asuntos Jurídicos, se establece una subordinación funcional a las presidencias de la Comisión de Gobierno y de la Mesa Directiva, además del Oficial Mayor, en la materia contenciosa, del interés de la Asamblea o simplemente que le sean instruidos por dichos órganos; así como en la obligación de mantener informados a esos mismos órganos en los juicios y procedimientos administrativos en que sea parte la Asamblea o tenga interés; a la Dirección General de Informática, se le ha establecido una subordinación funcional sólo con la Oficialía Mayor; a la Dirección General de Normatividad, igualmente, se le ha establecido una subordinación funcional sólo con la Oficialía Mayor.

5.1.1.5. Manual de Organización -Dirección General de Servicios -Dirección de Eventos.

La Dirección de Eventos, como prestadora de servicios para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, identifica como usuarios a los Presidentes de las Comisiones, Diputados, Comités Legislativos, Presidente de la Mesa Directiva y/o titulares de las Unidades Administrativas que integran la Asamblea, aunque se establece con claridad su alineación como área

subordinada a la Dirección General de Servicios. En materia de imagen institucional establece el papel regulador de la Comisión de Gobierno.

5.1.1.6. Manual de Políticas y Procedimientos de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios; y Normas para las Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Tanto este Manual, como las Normas en la materia, son producto de un esfuerzo de actualización realizado en la V Legislatura para resolver “la marcada inconsistencia en la normativa en dicha materia, la cual también se acompañaba de evidentes lagunas y elementos regulatorios desactualizados³⁴⁸. En ese momento se optó, a través de la Oficialía Mayor y la Contraloría General, por un proceso de revisión y análisis de la normatividad de otras instancias gubernamentales y sus mejores prácticas, El Manual documenta nueve procedimientos y en sus políticas generales que guía a los procedimientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios, la naturaleza de las referencias a los órganos colegiados (ya sea la Mesa Directiva, la Comisión de Gobierno, o el Comité de Administración) deja ver una forma de operación administrativa muy peculiar que difícilmente se encuentra en la Administración Pública del órgano de gobierno ejecutivo del Distrito Federal. Entre las peculiaridades que apreciamos en esta forma de administrar la adquisición y contratación de bienes y servicios, encontramos las siguientes:

1. Mientras en la normatividad en la materia del ejecutivo local, los montos de actuación para la adjudicación directa en los procesos de adquisición están claramente definidos al inicio de cada ejercicio fiscal, a través del Presupuesto de Egresos³⁴⁹, en la Administración Parlamentaria del Distrito Federal, la determinación de estos montos de actuación es facultad del Comité de Administración, y no están especificados en la normatividad correspondiente³⁵⁰.

³⁴⁸ Introducción, en *Manual de Políticas y Procedimientos de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, actualización del 18/07/12, V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, p. 4.

³⁴⁹ Cfr. Artículo 37 del *Decreto por el que se expide el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2013*.

³⁵⁰ “Los montos de actuación a que deben sujetarse los procedimientos de adjudicación directa. Invitación restringida a cuando menos tres proveedores y licitación pública nacional, serán determinados por el Comité de Administración.” en Políticas Generales, del *Manual de Políticas y Procedimientos de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, actualización del 18/07/12, V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, p. 8.

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

2. La preponderancia que tiene en el Manual en cuestión, las excepciones al procedimiento, cuya autorización en todos los casos es atribución de la Comisión de Gobierno³⁵¹: la implementación del proceso de adjudicación sin disponer inicialmente de la suficiencia presupuestal; la adjudicación de contratos con inicio de vigencia en el siguiente ejercicio fiscal; la calificación de inadecuados (“no idóneos”) para la licitación pública a tres casos, adicionales a los que califica la Administración Pública³⁵² en el Artículo 54 de la Ley de Adquisiciones del Distrito Federal, y uno parcialmente con relación a lo que establece el Artículo 57 de la misma Ley de Adquisiciones³⁵³.

Es interesante la comparación de los casos de excepción al proceso de licitación pública previstos en el artículo 54 de la Ley de Adquisiciones del D.F. con su equivalente en la Política General 9 del Manual en comento, la cual refleja lo dispuesto en la Norma 22 de las Normas para las Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

En la ley que regula a la Administración Pública del Distrito Federal, encontramos que el artículo 54 al enumerar los casos de excepción a la aplicación del proceso licitatorio para la adquisición de bienes o contratación de servicios, invoca como justificaciones casos que corresponden precisamente a los elementos esenciales de la Administración Pública, tal como la entendemos y definimos, es decir: coinciden con la idea de producción de las condiciones que establecen tanto el desarrollo de los

³⁵¹ *Cfr.* las Políticas Generales números 1, 4 y 5 del *Manual de Políticas y Procedimientos de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios, actualización del 18/07/12, V Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, p. 8.

³⁵² “9. El procedimiento de licitación pública nacional no resulta idóneo cuando se:
(...)

b. Arrienden y subarrienden inmuebles;

h. Requieran servicios profesionales de auditoría, dictaminación de los estados financieros o revisión fiscal prestados por personas físicas o morales, en los que se maneje información confidencial;

j. Existan mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento u oportunidad y éstas se demuestren o documenten.”

³⁵³ “9. El procedimiento de licitación pública nacional no resulta idóneo cuando se:
(...)

“g. Adquieran bienes o servicios con características particulares, regulados por otras disposiciones legales que se contrapongan con las Normas, o cuando ocurran circunstancias imprevisibles o exista premura, o cuando peligre la seguridad de las personas, las instalaciones o el desarrollo normal de las funciones de la Asamblea, o cuando se tenga que hacer frente a una emergencia o desastre a causa de algún fenómeno natural, o cuando se trate de un caso fortuito o de fuerza mayor;”

elementos constitutivos de la sociedad, como la expansión de las fuerzas interiores del Estado³⁵⁴.

De esta manera, se desarrollan los elementos constitutivos de la sociedad cuando se obvia el proceso licitatorio para: proteger el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente del Distrito Federal³⁵⁵; sostener los servicios de salud, los hospitales y las clínicas³⁵⁶; apoyar a grupos vulnerables de la sociedad como campesinos, grupos rurales, o marginados y sociedades cooperativas del Distrito Federal³⁵⁷; impulsar a las actividades culturales, artísticas, de investigación y divulgación científica e innovación tecnológica de la sociedad³⁵⁸; fortalecer la seguridad pública, la procuración de justicia y la readaptación social³⁵⁹. Por el otro lado, se expanden las fuerzas interiores del Estado cuando se obvia el proceso licitatorio para: proteger el interés público y la información restringida, reservada o confidencial de la Administración Pública del Distrito Federal³⁶⁰; fortalecer a las instituciones de la Administración Pública a través de obtener las mejores condiciones de compra de bienes o contratación de servicios que les son necesarios para el desarrollo de sus actividades³⁶¹; apoyar los procesos productivos de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades de la Administración Pública³⁶².

En el caso de la Administración Parlamentaria del Distrito Federal, y atendiendo a la definición que sobre ésta hemos adoptado en la presente investigación, encontramos que para obviar el proceso licitatorio la normatividad aplicable establece preponderantemente razones que buscan “el desarrollo de la potencia estatal” personificada en el órgano legislativo, como es el caso de obtener las mejores condiciones de compra de bienes o contratación de servicios que les son necesarios para el desarrollo de sus actividades³⁶³.

³⁵⁴ Cfr. Guerrero Orozco, Omar, *El Estado y la Administración Pública en México*, p. 34.

³⁵⁵ Artículo 54, fracción II de la *Ley de Adquisiciones del Distrito Federal*, vigente.

³⁵⁶ *Ibid.*, Artículo 54, fracción XV.

³⁵⁷ *Ibid.*, Artículo 54, fracción VIII.

³⁵⁸ *Ibid.*, Artículo 54, fracciones XIII, XVII y XVIII.

³⁵⁹ *Ibid.*, Artículo 54, fracción XIV.

³⁶⁰ *Ibid.*, Artículo 54, fracciones IV BIS y VII.

³⁶¹ *Ibid.*, Artículo 54, fracciones I, V, VI, X, XI, XII, y XVI.

³⁶² *Ibid.*, Artículo 54, fracción IX.

³⁶³ Cfr. Norma 22, fracciones I, II, III, IV, V, VII, VIII, IX y X de las *Normas para las Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; o Política 9, fracciones a, b, c, d, e, g, h, i y j del *Manual de Políticas y Procedimientos de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios*, vigentes.

En cuanto a los procedimientos:

- a. El procedimiento para la formulación y aprobación del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestación de Servicios, no contempla a los órganos colegiados como participantes del mismo, únicamente a los titulares de las unidades administrativas (como usuarios) y a las áreas internas de la Oficialía Mayor.
- b. El procedimiento para la elaboración y autorización de una requisición de compra de bienes o contratación de servicios, prevé como usuarios también a los órganos colegiados, a través de la figura de los secretarios técnicos.
- c. En el procedimiento de licitación pública nacional sólo se vincula a los órganos colegiados como área solicitante, para realizar un análisis cualitativo de las ofertas técnicas aceptadas, además de la participación del Comité de Administración en el Grupo Revisor de Bases.
- d. En el procedimiento de invitación restringida a cuando menos tres proveedores o prestadores de servicios, igualmente sólo se vincula a los órganos colegiados como área solicitante, para realizar un análisis cualitativo de las ofertas técnicas aceptadas, además de la participación del Comité de Administración en el Grupo Revisor de Bases.
- e. En el procedimiento de adjudicación directa, no se registra participación de representantes de órganos colegiados, pues tanto las decisiones de adjudicación como el seguimiento del procedimiento se realiza al interior de la Oficialía Mayor y sus correspondientes unidades administrativas, guiados por las disposiciones contenidas, de manera inmediata, en las Normas para las Adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios de la Asamblea Legislativa.
- f. En el procedimiento de adjudicación directa por acuerdo de la Comisión de Gobierno cuando la Licitación Pública Nacional no es idónea, se establece una variante del procedimiento ordinario de adjudicación directa, y que consiste precisamente en que inicia con

un Acuerdo de la Comisión de Gobierno con el que se autoriza la adjudicación directa acotada a los casos previstos en la Norma 22 de las Normas, o la Política General 9 del Manual de Políticas y Procedimientos, y cuya justificación es elaborada posteriormente por la Oficialía Mayor, para presentar el caso respectivo al Subcomité de Compras, Arrendamientos y Contratación de Servicios. Es interesante acotar que dicha atribución de la Comisión de Gobierno, no tiene su reflejo en la Ley Orgánica de la Asamblea, en el Reglamento de Gobierno Interior, o en el Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa.

- g. En el procedimiento para el Registro en el Padrón de Proveedores y Prestadores de Servicios, se describe la concatenación de acciones para la realización de un trámite de registro de proveedores en un padrón, como herramienta útil para los procedimientos de adquisiciones y contratación de servicios. Como trámite interno, no involucra a actores colegiados, diputados, ni a responsables de unidades administrativas, y se circunscribe a una sola unidad departamental.
- h. Al igual que el anterior, el procedimiento para la depuración de los registros del padrón de proveedores y prestadores de servicio, corresponde a un trámite interno, de mantenimiento del Padrón de Proveedores y Prestadores de Servicios, involucra operativamente a una unidad departamental, y tampoco involucra a actores colegiados, diputados, ni a responsables de unidades administrativas.

5.1.1.7. Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Transparencia e Información Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Este Manual³⁶⁴ transcribe en sus políticas generales las disposiciones contenidas en la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, y las traduce en la forma de procedimiento para facilitar a los servidores públicos de la Dirección de Transparencia e Información Pública la aplicación de la normatividad correspondiente.

³⁶⁴ *Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección de Transparencia e Información Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Oficialía Mayor. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 18 de julio de 2012.*

En sus cuatro procedimientos cubre el proceso general de atención a las solicitudes de información pública que hacen los ciudadanos, y que van desde la recepción de las solicitudes, ya sea por vía electrónica o por vía escrita, su atención y respuesta al ciudadano, y la administración de los datos personales. Sin embargo, en el punto en que el procedimiento enlaza las áreas de la Dirección de Transparencia de la Asamblea con los generadores y/o poseedores de la información, se limita a una identificación genérica, de tal manera que no permite apreciar alguna característica distintiva o diversa de la Administración Pública, sobre todo en su posible vinculación con órganos colegiados o con diputados.

5.1.1.8. Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección General de Informática.

En él se detallan los servicios que presta la Dirección General de Informática en esta materia, a los diversos usuarios al interior del órgano legislativo, y que se desdoblán en diez procedimientos internos³⁶⁵. Aunque explícitamente no hay ninguna vinculación directa funcional y/o de subordinación de esta área, con algún órgano colegiado de la Asamblea (comisión, comité o grupo parlamentario) pues los identifica sólo como usuarios de sus servicios, se establece una relación más estrecha con el Subcomité de Informática, órgano colegiado que define la normatividad y políticas en materia de informática para la Asamblea Legislativa, aun cuando éste sea conducido por el Oficial Mayor y el propio Director General de Informática, en tanto que los diputados y representantes de Comisiones y Comités sólo participen con voz pero sin voto en el subcomité.

³⁶⁵ Para la integración y aplicación del Programa Institucional de Desarrollo Informático; para la Integración y aplicación del Programa Anual de Capacitación Informática para el personal adscrito a la Dirección General de Informática; para la asignación, reubicación, uso, baja o destino final de los bienes y servicios informáticos; para la Integración y aplicación del Plan de Contingencia Informática de la Asamblea; para el desarrollo y administración del portal web de la Asamblea; para el respaldo de información almacenada en los servidores; para la elaboración de informes; para determinar los requerimientos de adjudicación y realización de los trabajos de mantenimiento preventivo y correctivo, para el equipo de cómputo y telecomunicaciones de la Asamblea; para dar seguimiento y evaluar los trabajos de mantenimiento preventivo y correctivo, para el equipo de cómputo y telecomunicaciones de la Asamblea; para la determinación técnica de las adquisiciones de equipos de cómputo y telecomunicaciones y/o la contratación de servicios informáticos. *Cfr. Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección General de Informática*, pp. 11-38, Asamblea Legislativa, V Legislatura, 18 de julio de 2012.

5.1.1.9. Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección General de Servicios. Dirección de Servicios Generales.

Establece de una manera muy convencional los cursos de acción para la prestación de los servicios habituales de toda institución, administrando y gestionando en las materias de limpieza de los inmuebles; de asignación, control y mantenimiento de vehículos; control de bienes muebles; control, gestión y duplicación de documentos. Son catorce procedimientos³⁶⁶, pero sólo en el cuarto: “asignación y resguardo del parque vehicular”, se formaliza la intervención de la Comisión de Gobierno para la toma de decisión sobre la asignación de vehículos.

5.1.1.10. Manual de Políticas y Procedimientos de la Subdirección de Archivo Central.

Corresponde a un conjunto de cinco procedimientos convencionales³⁶⁷ y equivalentes en la Administración Pública, mediante los cuales se regula la prestación del servicio de organización, guarda y custodia de los documentos de las áreas internas (usuarias) de la Asamblea Legislativa, y en los cuales las decisiones son tomadas por el área responsable del Archivo.

³⁶⁶ DSG-02-01 “Procedimiento para la Prestación del Servicio de Fumigación”; DSG 02-02 “Procedimiento para la Prestación del Servicio de Limpieza”; DSG-02-03 “Procedimiento para la Asignación de Lugares de Estacionamiento a Diputados y Servidores Públicos”; DSG-02-04 “Procedimiento para la Asignación y Resguardo de Parque Vehicular”; DSG-02-05 “Procedimiento para el Mantenimiento y Verificación de los Vehículos de la Asamblea Legislativa”; DSG-02-06 “Procedimiento para la Dotación de Gasolina para el Parque Vehicular”; DSG-02-07 “Procedimiento para la Atención de Casos de Accidente, Robo o Siniestro de los Vehículos”; DSG-02-08 “Procedimiento para el Manejo de Correspondencia y Oficialía de Partes”; DSG-02-09 “Procedimiento para el Trámite de Solicitudes de Servicio de Fotocopiado, Impresión y Engargolados”; DSG-02-10 “Procedimiento para el Manejo de Residuos Sólidos”; DSG-02-11 “Procedimiento para el Registro, Control, Actualización y Levantamiento de Inventario Físico de Bienes Muebles”; DSG-02-12 “Procedimiento para Baja y Destino Final de Bienes Muebles”; DSG-02-13 “Procedimiento para el Control de Existencias en Almacén”; DSG-02-14 “Procedimiento para la Protección del Patrimonio Cultural y/o Histórico” en *Manual de Políticas y Procedimientos de la Dirección General de Servicios. Dirección de Servicios Generales. Oficialía Mayor. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, 18 de julio de 2012.*

³⁶⁷ SAC-01-01 “Procedimiento de Transferencia Primaria”; SAC-01-02 “Procedimiento para la Valoración y Baja Documental”; SAC-01-03 “Procedimiento de Transferencia Secundaria”; SAC-01-04 “Procedimiento para la Integración de Expedientes”; SAC-01-05 “Procedimiento para la Administración, Uso, Conservación y Actualización de los Archivos Electrónicos” en *Manual de Políticas y Procedimientos de la Subdirección de Archivo Central. Oficialía Mayor. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, V Legislatura, 18 de julio de 2012.*

5.1.1.11. Manual de Políticas y Procedimientos para el Servicio de Atención Médica.

Formaliza la prestación de los servicios médicos en los diferentes tipos de requerimientos que pueden presentar las circunstancias de la Asamblea Legislativa. Comprende cuatro servicios convencionales³⁶⁸ orientados a prestar asistencia médica a los CC. diputados, los servidores públicos de la Asamblea, y a los visitantes de la misma que lo requieran, tanto de forma preventiva, curativa y de urgencias, además de controlar la gestión de medicamentos, materiales de curación e insumos.

A través de los procedimientos, podemos apreciar que en la Asamblea Legislativa éstos se constriñen prácticamente al primer nivel de atención (o de primer contacto), pues las necesidades de atención especializada, o las urgencias, son canalizadas y/o gestionadas hacia instituciones de salud de la Administración Pública; incluso se da este fenómeno para el caso de campañas de prevención dirigidas a los integrantes del órgano legislativo, pues las áreas de atención médica sólo gestionan los apoyos y/o reactivos biológicos correspondientes.

Éste es un aspecto interesante, en el que un servicio fundamental para la continuidad del trabajo legislativo, como lo es el médico, no goza de la total autonomía que se ha defendido para otras áreas de la Asamblea Legislativa.

5.1.1.12. Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración de Recursos Humanos.

Siendo éste el único documento normativo que regula la administración de los recursos humanos de la Asamblea Legislativa, encontramos sólo 10 procedimientos³⁶⁹ que establecen políticas específicas y el correspondiente

³⁶⁸ *SSM-03-01 “Procedimiento para la Prestación de Servicios Médicos de Consulta”; SSM-03-02 “Procedimiento para la Prestación de Servicios Médicos de Urgencias”; SSM-03-03 “Procedimiento para la Promoción de Campañas a Favor de la Salud”; SSM-03-04 “Procedimiento para el registro y Control de Existencias de Medicamentos, Materiales de Curación e Insumos” en Manual de Políticas y Procedimientos para el Servicio de Atención Médica. Oficialía Mayor. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 13 de febrero de 2012.*

³⁶⁹ *DRH-02-01 “Procedimiento para la contratación del personal de estructura”; DRH-02-02 “Procedimiento para la baja de los servidores públicos”; DRH-02-03 “Procedimiento para el registro al I.S.S.S.T.E de los trabajadores de Estructura”; DRH-0204 “Procedimiento para la*

conjunto concatenado de acciones a desarrollar por los administradores de los recursos humanos del órgano legislativo, para cada una de las actividades que son consideradas básicas en dicha especialidad.

Destaca en primer lugar, la muy moderada relación de procedimientos con los que se “agota” el tema para la Oficialía Mayor y su Dirección de Recursos Humanos, dimensión que contrasta con las relaciones de procedimientos documentados de las áreas homólogas, en las dependencias y organismos de la Administración Pública centralizada y paraestatal del Distrito Federal³⁷⁰, mucho más numerosas y detalladas.

Si bien la ausencia de procedimientos indispensables para la administración de los recursos humanos en la relación de los que están documentados bajo el ámbito de la Oficialía Mayor de la Asamblea Legislativa, se interpreta como una limitación en su esfera de competencia, lo cierto es que dicha limitación se compensa con la asignación de las funciones relativas a la remuneración de los servidores públicos del órgano legislativo, a otra

Expedición y Reexpedición de credenciales de identificación de Servidores Públicos de Mandos Medios y Superiores, Técnicos Operativos de Confianza, así como Prestadores de Servicios Profesionales contratados bajo el régimen de Honorarios”; DRH-02-05 “Procedimiento para Préstamos a Corto Plazo, Mediano Plazo y Complementarios del I.S.S.S.T.E”; DRH-02-06 “Procedimiento relacionado con el Seguro de Vida Colectivo para el Personal de Estructura”; DRH-02-07 “Procedimiento para la Expedición de la Hoja Única de Servicios”; DRH-02-08 “Procedimiento para el Levantamiento de Actas Administrativas”; DRH-02-09 “Procedimiento para la Determinación y Pago de Tiempo Extraordinario”; DRH-02-10 “Procedimiento para la Contratación de Prestadores de Servicios Profesionales”; en Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración de los Recursos Humanos. Oficialía Mayor. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 18 de julio de 2012.

³⁷⁰ Así por ejemplo, en el “Aviso por el cual se da a conocer el listado de procedimientos de la Jefatura de Unidad Departamental de Recursos Humanos”, correspondiente al “Manual Administrativo de Recursos Humanos versión procedimientos en la Secretaría de Protección Civil”, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 3 de junio de 2010, encontramos 21 procedimientos: “001 Integración y Actualización del Expediente Único de Personal; 002 Alta de Personal en el Control de Asistencia; 003 Disposición y Adscripción de Personal en la Secretaría; 004 Expedición y Certificación de Hojas de Servicio; 005 Readscripción de Personal de la Secretaría de Protección Civil a otras dependencias; 006 Plan Anual de Enseñanza Abierta; 007 Detección de Necesidades y Elaboración Anual del Programa de Capacitación; 008 Servicio Social y Prácticas Profesionales; 009 Supervisión de Personal; 010 Premio de Administración Pública; 011 Premio Nacional de Antigüedad en el Sector Público; 012 Trámite del documento múltiple de incidencias; 013 Pago de tiempo extra y guardias; 014 Pago al Personal de Base; 015 Pago a Personal de Estructura; 016 Pago a Prestadores de Servicios Profesionales Asimilados a Salarios; 017 Trámite y Validación de Nomina del Personal de Honorarios; 018 Elaboración del Programa Anual de Honorarios Asimilable a Salarios; 019 Aplicación en Sustituciones del Personal de Honorarios; 020 Elaboración y Trámite de Reportes (DAP-04 y DAP-05); 021 Elaboración de Contratos de Honorarios Asimilables a Salarios”. Cfr. la página web del Pronuario Normativo de la Contraloría General del Distrito Federal: <http://cgsservicios.df.gob.mx/pronuario/vigente/3199.pdf>

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

unidad administrativa: la Tesorería General, que realiza las nóminas y paga a diputados y personal administrativo de la Asamblea.

Aun cuando la cualidad de servidores públicos para los diputados y personal administrativo de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y su correspondiente remuneración están claramente definidos y reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y en la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa, en todos los casos nos encontramos frente a una asimilación con la figura de servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal y del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal, y no una diferenciación-especialización como correspondería a una Administración especial como lo es la Parlamentaria.

Finalmente, esta posición normativa de asemejar la forma en que se administran los recursos humanos de la Asamblea Legislativa, con las formas en que se hace en la Administración Pública del Distrito Federal, es sólo una de las opciones que podía asumir este órgano legislativo en la intención original de su diseñador; otra opción muy diferente es, por ejemplo la asumida por las administraciones parlamentarias de las Asambleas Legislativas en España (tanto en las Cortes Generales como en las Comunidades Autónomas), donde ha prevalecido la intención de diferenciar claramente la Administración Parlamentaria de las administraciones públicas, a partir de su concepción de la necesaria autonomía parlamentaria, llegando incluso a crear un Estatuto de Personal de las Cortes Generales, y sus correspondientes réplicas en las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas³⁷¹.

En materia de administración de recursos humanos, es de destacar la formalización de las prerrogativas de los órganos colegiados, la Comisión de Gobierno, y el Comité de Administración, en su intervención en procedimientos fundamentales: es el caso de la Contratación de Personal de Estructura, en el cual ambos colegiados no sólo ratifican la propuesta de

³⁷¹ Cfr. Antón Sarmiento, Xosé, *La función pública parlamentaria y su plasmación legislativa en Galicia* en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, año 2009, núm. 22; Martínez Corral, Juan Antonio; Visiedo Mazón, Francisco J.; *El régimen de personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación*; en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, año 2009, núm. 22; y Matía Portilla, Edmundo; *El Estatuto de personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*; en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, año 2009, núm. 22.

estructura orgánica elaborada coordinadamente por la Oficialía Mayor y la Tesorería General, sino que también autorizan la contratación específica de personal de estructura³⁷².

De igual forma, la Comisión de Gobierno o el Comité de Administración (al igual que el Oficial Mayor) autorizan expresamente la contratación de prestadores de servicios profesionales bajo el régimen de honorarios asimilables a salarios.

En el mismo sentido, en el recuento de excepciones o prerrogativas que se concede a los órganos colegiados para intervenir en los procesos administrativos, debemos registrar que el Presidente de la Comisión de Gobierno puede autorizar en circunstancias especiales el pago de tiempo extraordinario en montos superiores a los establecidos por las políticas específicas del procedimiento correspondiente³⁷³.

5.1.1.13. Manual Específico de Operación del Comité Técnico Institucional de Administración de Documentos.

Aunque en su integración, los diputados tienen participación limitada en el Comité, (como invitados con voz pero sin voto), éste se constituye en auxiliar de la Comisión de Gobierno en materia de normalización y organización documental de la Asamblea Legislativa, pues el Comité tiene la obligación de presentar su Programa de Trabajo Anual, así como el avance en su cumplimiento, a la Comisión de Gobierno, además de proponer iniciativas de modificación a la normatividad en materia de administración de documentos y archivo³⁷⁴.

Se tiende un vínculo importante también con los cuerpos colegiados de la Asamblea, al asignar a los miembros titulares del Comité la función de orientar y coordinar a los enlaces designados por las Comisiones y Comités

³⁷² Cfr. Políticas Específicas 1 y 2, del “Procedimiento para la Contratación de Personal de Estructura”, en el *Manual de Políticas y Procedimientos para la Administración de los Recursos Humanos. Oficialía Mayor*, 18 de julio de 2012. Hojas 9-10.

³⁷³ Cfr. Políticas Específicas 8 y 10 del “Procedimiento para la Determinación y Pago de Tiempo Extraordinario”. *Ibíd.*, Hoja 85.

³⁷⁴ Cfr. Las Funciones Generales de los Integrantes del Comité números 7 y 17 en el *Manual Específico de Operación del Comité Técnico Institucional de Administración de Documentos. Oficialía Mayor*. 13 de febrero de 2012, pp. 11-12.

(además de las propias Unidades Administrativas), en materia de aplicación de normatividad sobre archivos y administración de documentos.

5.1.1.14. Manual General de Resguardo. Dirección General de Servicios. Dirección de Resguardo.

La disposición de inviolabilidad del recinto parlamentario, contenida en el artículo 41 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y reproducida en el Artículo 16 de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal³⁷⁵, genera una necesidad de materializar la forma en que se ha de hacer efectiva dicha prerrogativa de los diputados de la Asamblea, creando un cuerpo de personal especializado en la custodia y resguardo de las personas de diputados, servidores públicos y visitantes de la Asamblea Legislativa así como de los bienes de ésta.

El Manual General de Resguardo norma la operación del personal especializado en esta tarea, al que se denomina precisamente Agentes de Resguardo y es contratado bajo el régimen de trabajadores de confianza. Si bien el cometido del Manual y de la creación de estos Agentes de Resguardo hace pensar en la intención de conservar una autonomía respecto de los otros órganos de gobierno y poderes federales³⁷⁶, incorpora disposiciones por las que aprecia que éste no es el objetivo esencial, como la Política General 5 que establece que las características del personal operativo que conforma a los agentes de resguardo, serán “establecidas por las autoridades competentes del Distrito Federal³⁷⁷”; o la Política General número 8, que establece que los cursos de capacitación que reciba este personal operativo de la asamblea, serán los que impartan en materia de seguridad y protección civil “las autoridades en la materia del Gobierno del Distrito Federal”³⁷⁸.

³⁷⁵ “El Presidente de la Mesa Directiva y, durante los recesos del Pleno, el Presidente de la Diputación Permanente, velarán por el respeto de las prerrogativas de los Diputados y por la salvaguarda a la inviolabilidad del recinto. Todo acto de autoridad que vulnere el fuero de los Diputados o la inviolabilidad del recinto, deberá analizarse por la Asamblea, la cual, en su caso, exigirá la aplicación de las medidas procedentes”.

³⁷⁶ En su primera Política General, se establece que “el personal de resguardo deberá impedir el acceso de toda fuerza pública, salvo autorización del Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea”, *Manual General de Resguardo. Dirección General de Servicios. Dirección de Resguardo. Oficialía Mayor. 18 de julio de 2012*, hoja 7.

³⁷⁷ *Cfr. Manual General de Resguardo. Dirección General de Servicios. Dirección de Resguardo. Oficialía Mayor. 18 de julio de 2012, Ibíd.*

³⁷⁸ *Ibíd.*

5.1.1.15. Normas para la Administración de Bienes Muebles.

La necesidad de un tratamiento diverso al que se da en los procedimientos equivalentes de la Administración Pública, se manifiesta en la norma 40 que refiere sobre el curso administrativo a seguir en el caso del pérdida o extravío de un bien mueble de la Asamblea Legislativa, y es que se configura la situación para que los casos en que sean diputados los que hayan perdido o extraviado un bien, sean notificados al Comité de Administración por la propia Oficialía Mayor, “para que determine lo conducente³⁷⁹”.

Finalmente, estas Normas establecen para la Oficialía Mayor la obligación de informar al Comité de Administración los resultados de los inventarios físicos realizados y las bajas ocurridas, para que ese órgano colegiado determine el destino final de dichos bienes, situación que supone una subordinación de la Unidad Administrativa al órgano colegiado de referencia³⁸⁰.

5.1.2. La Tesorería General.

La Tesorería General es la segunda de las Unidades Administrativas enlistadas por la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; al igual que en el caso de la Oficialía Mayor, en su desempeño y ejercicio de sus funciones, depende directamente de la Comisión de Gobierno³⁸¹, y la designación de su titular es propuesta al Pleno por la misma Comisión de Gobierno³⁸².

³⁷⁹ Cfr. Norma 40 de las *Normas para la Administración de los Bienes Muebles. Oficialía Mayor. 18 de julio de 2012*; Hoja 21.

³⁸⁰ Cfr. Norma 48, *Ibid.* Hoja 24.

³⁸¹ Artículo 57. *Óp. Cit., del Reglamento...*

³⁸² Artículo 82 de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. No obstante, es importante referir que la XIII atribución reconocida al Comité de Administración en el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, determina: “*Elaborar y publicar las convocatorias al concurso de oposición para los titulares de las unidades administrativas, de acuerdo con lo que establece el Reglamento del Concurso de Oposición para los Titulares de las unidades administrativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.*” Cabe señalar que hasta la fecha de la presente investigación, no ha sido publicado dicho Reglamento del Concurso de Oposición para los Titulares de las unidades administrativas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Tesorería General de la Asamblea Legislativa está constituida³⁸³ por el titular de la Unidad Administrativa, una secretaría particular, un área de apoyo técnico, una jefatura de unidad, dos direcciones generales, cuatro direcciones de área, ocho subdirecciones, y doce departamentos.

1. Tesorería General

1.1.1.1. Apoyo Técnico

1.1.2. Secretaría Particular

1.2. Dirección General de Presupuesto

1.2.1. Dirección de Integración y Control Presupuestal

1.2.1.1. Subdirección de Integración y Evaluación

1.2.1.1.1. Departamento de Normas e Integración Presupuestal

1.2.1.1.2. Departamento de Evaluación Presupuestal

1.2.1.2. Subdirección de Control y Registro

1.2.1.2.1. Departamento de Revisión y Codificación Presupuestal

1.2.1.2.2. Departamento de Registro Presupuestal

1.2.2. Dirección de Contabilidad y Cuenta Pública

1.2.2.1. Subdirección de Contabilidad

1.2.2.1.1. Departamento de Revisión y Codificación Contable

1.2.2.1.2. Departamento de Registro, Información y Conciliación

1.2.2.2. Subdirección de Integración de la Cuenta Pública

1.3. Dirección General de Pagos

1.3.1. Dirección de Control de Pagos

1.3.1.1. Subdirección de Nóminas

1.3.1.1.1. Departamento de Elaboración de Nóminas

1.3.1.1.2. Departamento de Control de Incidencias

1.3.1.2. Subdirección de Pagos

³⁸³ Conforme el *Manual de Organización de la Tesorería General. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 28 de mayo de 2011*, vigente, y la estructura orgánica publicada en la página web: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-82f93618c7cc5156d5b6f29bc033e110.xls>

- 1.3.1.2.1. Departamento de Revisión y Emisión de Pagos
- 1.3.1.2.2. Departamento de Caja
- 1.3.2. Dirección de Registro y Control de Módulos
 - 1.3.2.1.1. Departamento de Control y Seguimiento de Operación de Módulos
- 1.4. Unidad de Sistemas Financieros
 - 1.4.1.1. Subdirección de Sistemas
 - 1.4.1.2. Subdirección de Soporte Técnico

En el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa, se le han definido VIII atribuciones generales:

- I. Preparar y remitir al Comité de Administración los anteproyectos del Programa Operativo Anual y de Presupuesto de Egresos de la Asamblea, en términos del artículo 51 del presente Reglamento;*
- II. Administrar el presupuesto de la Asamblea de acuerdo a lo establecido en el Programa Operativo Anual aprobado por pleno;*
- III. Gestionar ante las autoridades correspondientes, las ministraciones de los recursos económicos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos de la Asamblea;*
- IV. Entregar las dietas a los Diputados, cubrir los sueldos y demás remuneraciones a los servidores públicos y empleados de la Asamblea, así como realizar los descuentos de carácter legal que se le ordenen;*
- V. Velar por el adecuado control y la exacta aplicación de los recursos presupuestales que sean proporcionados a la Asamblea para cubrir sus gastos de operación;*
- VI. Rendir cuentas al Comité de Administración respecto del ejercicio presupuestal a su cargo;*
- VII. Intervenir en los actos y contratos en los que la Asamblea sea parte y cuya celebración suponga una afectación directa al presupuesto de egresos de la propia Asamblea, y*
- VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias de la Asamblea, la Mesa Directiva y el Comité de Administración”³⁸⁴.*

³⁸⁴ Artículo 62 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

Como obligaciones pareciera que la normatividad consigna para la Tesorería únicamente la de aplicar descuentos o disminuciones en la dieta de los Diputados, ya sea con la autorización de éstos o por resolución judicial³⁸⁵; o bien como sanción solicitada por el Presidente de la Mesa Directiva, o del Presidente de la Comisión o Comité respectivo³⁸⁶.

A partir del análisis de las atribuciones de la Tesorería General, se puede apreciar que:

- Sólo tres de las ocho atribuciones de la Tesorería General de la Asamblea Legislativa, están vinculadas a órganos colegiados al interior de la institución: concretamente al Comité de Administración en las atribuciones

“I. Preparar y remitir al Comité de Administración el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Asamblea, en los términos del artículo 51 del Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal”;

“VI. Rendir cuentas al Comité de Administración respecto del ejercicio presupuestal a su cargo”; así como a la Mesa Directiva y el Comité de Administración, en la atribución

“VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones legales o reglamentarias de la Asamblea, la Mesa Directiva y el Comité de Administración”.

- Cuatro de las ocho atribuciones asignadas a la Tesorería General, corresponden a actividades de administración básica:

“II. Administrar el presupuesto de la Asamblea;

III. Gestionar ante las autoridades correspondientes, las ministraciones de los recursos económicos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos de la Asamblea;

IV. Entregar las dietas de los Diputados, cubrir los sueldos y demás remuneraciones a los servidores públicos y empleados de la Asamblea, así como realizar los descuentos de carácter legal que se le ordenen;

³⁸⁵ Cfr. Artículo 17, fracción X de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

³⁸⁶ Cfr. Artículo 36, fracción XIX de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*; así como Artículo 27 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

V. *Velar por el adecuado control y la exacta aplicación de los recursos presupuestales que sean proporcionados a la Asamblea para cubrir sus gastos de operación.*”

- Una de las ocho atribuciones asignadas a la Tesorería General corresponden a efectos o productos de los actos administrativos del órgano legislativo:

“VII. *Intervenir en los actos y contratos en los que la Asamblea sea parte y cuya celebración suponga una afectación directa al presupuesto de egresos de la propia Asamblea.*”

Al trasladar este esquema de análisis a las 23 funciones asignadas a la Tesorería General en su Manual de Organización vigente³⁸⁷, tenemos que:

- Sólo cinco de las veintitrés funciones de la Tesorería General de la Asamblea Legislativa, están vinculadas a órganos colegiados del interior de la institución: con la Comisión de Gobierno: 1. La función: “Proponer a la Comisión de Gobierno y dirigir el cumplimiento de los objetivos, normas, políticas, criterios y procedimientos para la administración de los recursos financieros de la Asamblea Legislativa”; y la función 8. “Proponer a la Comisión de Gobierno, para su aprobación, los mecanismos de pago dietas, asignaciones, sueldos y demás conceptos de retribución y apoyo a Diputados, apoyo al trabajo legislativo de grupos parlamentarios y remuneración a servidores públicos de la Asamblea Legislativa, aplicando los acuerdos emitidos por los Órganos de Gobierno y los movimientos e incidencias emitidas por la Oficialía Mayor”; dos con el Comité de Administración: la función 2. “Dirigir el proceso de programación-presupuestación y la integración del anteproyecto del presupuesto y calendario anual de egresos de la Asamblea Legislativa y someterlo a la consideración del Comité de Administración”, y la función 17 “Definir las directrices generales para la emisión de la información presupuestal, financiera y contable requerida para la integración de la cuenta pública de la Asamblea Legislativa y su presentación ante los órganos superiores y de fiscalización correspondientes; así como someter a la consideración del Comité de Administración,

³⁸⁷ Conforme el *Manual de Organización de la Tesorería General Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 28 de mayo de 2011.*

los informes de eventos realizados por mes y los informes mensuales del ejercicio presupuestal, así como las propuestas de adecuación requeridas”, y una con la Mesa Directiva y el Comité de Administración: la función 23 “Las demás actividades que las disposiciones legales le atribuyan, así como aquellas que le sean encomendadas por la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa o el Comité de Administración”.

- Catorce de las veintitrés funciones de la Tesorería General corresponden a actividades de administración básica:
- “3. *Dirigir la integración, análisis y evaluación de las propuestas de adecuación consideración programática-presupuestal para someterlas a la consideración de los Órganos de Gobierno y, en su caso, aplicar y registrar las adecuaciones autorizadas.*
 4. *Dirigir la elaboración y trámite de las cuentas por pagar de la Asamblea Legislativa, previa revisión de la suficiencia presupuestal y de la documentación comprobatoria del gasto presentada por las unidades ejecutoras del mismo, vigilando que el ejercicio presupuestal se ajuste al presupuesto autorizado.*
 5. *Instruir sobre el cumplimiento a las obligaciones fiscales de la Asamblea Legislativa, así como a las asumidas ante entidades u organismos de seguridad social y terceros por conceptos de previsión social de conformidad con las disposiciones legales y normativas vigentes.*
 6. *Establecer y dirigir la operación del sistema institucional de administración de fondos de la Asamblea Legislativa y la protección, inversión y salvaguarda de efectivo y valores; así como definir las directrices generales para la operación del sistema integral de información financiera de la Asamblea Legislativa, que permita la programación, ejercicio, adecuación, registro, control, seguimiento y evaluación del presupuesto así como su contabilización, de conformidad con lo establecido por las disposiciones legales y normativas vigentes.*

7. *Conducir la gestión ante el Gobierno del Distrito Federal para la ministración de los recursos financieros asignados a la Asamblea Legislativa, conforme al presupuesto de egresos autorizado y el calendario establecido.*
9. *Autorizar, de acuerdo al presupuesto vigente, el ejercicio de los recursos financieros necesarios para el desarrollo de las actividades de la Asamblea Legislativa, vigilando el cumplimiento de la normatividad establecida para el pago de los compromisos y obligaciones financieras institucionales.*
10. *Dirigir las actividades de codificación y contabilización de las operaciones presupuestales y financieras derivadas de las actividades desarrolladas en la Asamblea Legislativa, vigilando el cumplimiento de la normatividad presupuestal, financiera, fiscal, contable y de control interno vigente.*
11. *Definir e instruir los mecanismos generales de control, revisión y validación de la documentación comprobatoria de gastos a fin de verificar que cumpla las disposiciones legales, normas y criterios técnicos establecidos.*
12. *Definir los mecanismos de pago y registro de la información relativa a la operación de los módulos de atención, orientación y quejas ciudadanas, verificando la documentación comprobatoria conforme a la normatividad interna establecida.*
13. *Dirigir la conciliación oportuna de las cuentas presupuestales, financieras y contables institucionales.*
19. *Dirigir el desarrollo, implantación, administración, mantenimiento y operación de la red informática de la Tesorería General, así como la infraestructura de comunicación, garantizando pleno resguardo de la integridad de la información.*
20. *Participar en los servicios de apoyo técnico a las distintas áreas administrativas que integran la Tesorería General en la instalación, administración y operación de equipos y sistemas de procesamientos de datos.*

21. *Participar en las acciones para la instrumentación de programas de capacitación al personal de la Tesorería General en el uso y aplicación de los sistemas automatizados de procesamiento de información en operación, de acuerdo a las necesidades detectadas.*
22. *Participar en los lineamientos generales para la coordinación y seguimiento a las acciones de investigación de los avances en materia de tecnologías de la información con objeto de proponer la actualización de la plataforma de apoyo tecnológico de la Tesorería General, conforme con la política institucional³⁸⁸.”*
- Cuatro de las veintitrés funciones asignadas a la Tesorería General corresponden a efectos o productos de los actos administrativos del órgano legislativo:
 - “14. *Instruir al responsable sobre los mecanismos para la conservación y custodia de la información y documentación que soportarán la cuenta pública, en los términos y plazos que las disposiciones legales señalen para tal fin.*
 15. *Intervenir en los actos y contratos de la Asamblea Legislativa que representen una afectación al presupuesto de egresos institucional.*
 16. *Participar en el ámbito de su competencia con las instancias correspondientes, en el desahogo de las recomendaciones derivadas de la revisión de la cuenta pública practicada, y en la implantación y seguimiento de las medidas adoptadas para su cumplimiento.*
 18. *Someter a la Contraloría General para su evaluación el informe anual, así como los informes trimestrales sobre el cumplimiento de los programas de trabajo de la Tesorería General³⁸⁹.”*

Nuevamente y desde la perspectiva de los procesos que recorren a la Tesorería General de la Asamblea Legislativa, el análisis de las atribuciones y funciones de esta unidad administrativa, nos conduce por un lado al hecho de una participación relativamente baja en el total de las atribuciones y

³⁸⁸ *Ibíd.* Hojas 9-12.

³⁸⁹ *Ibíd.*

funciones de la Tesorería General vinculadas a órganos colegiados (37.5% y 21.7% respectivamente), aunque de mayor peso que en el caso de la Oficialía Mayor para estos mismos indicadores.

Prevalecen, también en esta unidad administrativa, las atribuciones y funciones orientadas a las actividades de administración elemental de recursos (50% y 60.9% respectivamente).

Es previsible, entonces, encontrar en los documentos normativos de la operación de la Tesorería General, un impacto mayor de la intervención de los órganos colegiados de la Asamblea Legislativa, fundamentalmente de la Comisión de Gobierno, el Comité de Administración o la Mesa Directiva, aunque puede tratarse también de otros Comités e incluso de los Grupos Parlamentarios, por lo que continuaremos con el análisis de los Manuales Administrativos de esta Unidad Administrativa.

Corresponden a la Tesorería General de la Asamblea Legislativa 1 de los 22 Manuales Administrativos de la Asamblea Legislativa³⁹⁰, ninguna de las 2 Normas Administrativas³⁹¹, 4 de 11 Reglas y Procedimientos³⁹², y 4 de las 16 Políticas Emitidas³⁹³.

5.1.2.1. Manual de Organización de la Tesorería General.

En las funciones asignadas a la Tesorería, es posible identificar un doble esquema de coordinación de ésta con los órganos colegiados que adoptan el papel de superior jerárquico: por un lado, con la Comisión de Gobierno

³⁹⁰ *Manual de Organización de la Tesorería General*. Cfr. En el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Manuales Administrativos: <http://www.aldf.gob.mx/manuales-administrativos-302-4.html>.

³⁹¹ Cfr. En el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Manuales Administrativos: <http://www.aldf.gob.mx/manuales-administrativos-302-4.html>

³⁹² *Manual de Procedimientos Fondo Revolvente; Procedimiento para la Asignación y Comprobación de Fondos para el Funcionamiento de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas; Tesorería General – Manual de Contabilidad; Tesorería General – Unidad de Sistemas financieros – Manual de Servicios*. Cfr. en el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Reglas y Procedimientos: <http://www.aldf.gob.mx/reglas-y-procedimientos-302-2.html>

³⁹³ *Manual de Políticas y Procedimiento para la Solicitud a Tesorería de Elaboración de Cheques o Transferencias Bancarias y su Comprobación; Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto; Manual de Normas, Políticas y Procedimientos de Presupuestación; Manual de Normas Políticas y Procedimientos para la Inversión de Disponibilidades financieras*. Cfr. en el sitio web de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, la página Normatividad/Políticas Emitidas: <http://www.aldf.gob.mx/politicas-emitidas-302-3.html>

está obligada a acordar la administración de los recursos financieros de la Asamblea³⁹⁴, así como los mecanismos de pago de dietas, asignaciones, sueldos, retribuciones, apoyo a Diputados, grupos parlamentarios, y remuneraciones a servidores públicos de la Asamblea³⁹⁵; en tanto que el proceso programático presupuestal –incluyendo la integración del anteproyecto de presupuesto de la Asamblea Legislativa– así como los informes mensuales del ejercicio presupuestal que lo acuerda directamente con el Comité de Administración³⁹⁶.

5.1.2.2. Manual de Procedimientos Fondo Revolvente.

El Manual en comento fue aprobado desde la I Legislatura, aunque en una de sus políticas prevé su revisión para actualización cada año³⁹⁷. No obstante, está orientado a las unidades administrativas y no contempla la asignación de sus recursos a los órganos colegiados de la Asamblea (aunque en su política general 3.6 incluye a la Presidencia de la Comisión de Gobierno como responsable del manejo del fondo revolvente que se le asigne)³⁹⁸. El Tesorero asigna los Fondos Revolventes y determina los

³⁹⁴ En la primera función asignada a la Tesorería General se lee: “Proponer a la Comisión de Gobierno y dirigir el cumplimiento de los objetivos, normas, políticas, criterios y procedimientos para la administración de los recursos financieros de la Asamblea Legislativa”; *Manual de Organización de la Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 20 de mayo de 2011.* Hoja 9.

³⁹⁵ En la octava función asignada a la Tesorería General se lee: “Proponer a la Comisión de Gobierno, para su aprobación, los mecanismos de pago dietas, asignaciones, sueldos y demás conceptos de retribución y apoyo a Diputados, apoyo a trabajo legislativo de grupos parlamentarios y remuneración a servidores público de la Asamblea Legislativa, aplicando los acuerdos emitidos por los Órganos de Gobierno y los movimientos e incidencias emitidas por la Oficialía Mayor.”; *Manual de Organización de la Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 20 de mayo de 2011.* Hoja 10.

³⁹⁶ En la segunda función asignada a la Tesorería General se lee: “Dirigir el proceso de programación-presupuestación y la integración del anteproyecto del presupuesto y calendario anual de egresos de la Asamblea Legislativa y someterlo a consideración del Comité de Administración”; en tanto que en la función diecisiete se lee: “Definir las directrices generales para la emisión de la información presupuestal, financiera y contable requerida para la integración de la cuenta pública de la Asamblea Legislativa y su presentación ante los órganos superiores y de fiscalización correspondientes; así como someter a la consideración del Comité de Administración los informes de eventos realizados por mes y los informes mensuales del ejercicio presupuestal, así como las propuestas de adecuación requeridas. *Manual de Organización de la Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 20 de mayo de 2011.* Hojas 9 y 11 respectivamente.

³⁹⁷ Cfr. Política General 3.11 en el *Manual de Procedimientos Fondo Revolvente. Asamblea Legislativa. I Legislatura. 30 de abril de 2007.* Hoja 9.

³⁹⁸ “El Presidente de la Comisión de Gobierno y los titulares de las Unidades Administrativas, que tengan relación con la administración de los fondos revolventes, serán los responsables del uso y manejo del fondo asignado a su Unidad Administrativa.” en el *Manual de Procedimientos Fondo Revolvente. Asamblea Legislativa. I Legislatura. 30 de abril de 2007.* Hoja 8.

niveles de gasto a las Unidades Administrativas, además de los casos de excepción.

5.1.2.3. Manual de Procedimiento para la Asignación y Comprobación de Fondos para el Funcionamiento de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas.

En el Manual de referencia, se establecen los procedimientos por medio de los cuales el Comité de Administración autoriza y asigna los recursos necesarios para cubrir en cada Módulo los servicios básicos, y los gastos que se realicen en el desempeño de las actividades institucionales de dicho smódulos; la Tesorería entrega los recursos a los Diputados responsables de módulos, y recibe los correspondientes comprobantes de gasto³⁹⁹. A partir de los informes mensuales recibidos mensualmente por la Tesorería General sobre la comprobación del gasto de cada Módulo, el Comité de Administración tiene la atribución de sancionar instruyendo a la Tesorería la suspensión de los recursos programados en los casos en que no sea presentada la comprobación correspondiente⁴⁰⁰.

5.1.2.4. Tesorería General – Manual de Contabilidad.

A partir de la Ley General de Contabilidad, este extenso Manual de 280 páginas pretende ofrecer un sumario aplicable de dicha disposición superior, compactando en un sólo documento todos los componentes del sistema

³⁹⁹ Cfr. Lineamientos 6.1 “El fondo mensual autorizado para operación de los Módulos se entregará a cada Diputado responsable del Módulo, o su representante acreditado, dentro de los diez primeros días de cada mes, mediante el recibo establecido al efecto por la Tesorería General” y 6.13 “El Diputado responsable de la operación del Módulo, tendrá la obligación de presentar mensualmente, dentro de los diez primeros días del mes, inmediato posterior, a la Dirección de Registro y Control de Módulos, la comprobación de los gastos realizados, a través del formato MAOQC-01 diseñado al efecto” en el *Manual de Procedimiento para la Asignación y Comprobación de Fondos para el Funcionamiento y Operación de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 20 de mayo de 2011*. Hojas 9 y 12 respectivamente.

⁴⁰⁰ Lineamientos 6.16 “La Dirección de Registro y Control de Módulos, con la información de las comprobaciones, realizará el registro y contabilización correspondiente, efectuará su glosa, y emitirá el informe mensual establecido”; 6.17 “El informe señalado en el punto anterior, deberá permitir conocer el estado que guarda cada una de las comprobaciones de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas y ser turnado mensualmente al Comité de Administración, al Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas, a la Tesorería General y a la Dirección General de Pagos”, 6.19 “El Comité de Administración podrá sancionar con la suspensión de la asignación de los recursos previstos para el fondo del mes inmediato posterior, en los casos en que no se presente la comprobación, los comprobantes no se ajusten a la normatividad establecida o presenten alteraciones o la comprobación sea incompleta.” en el *Manual de Procedimiento para la Asignación y Comprobación de Fondos para el Funcionamiento y Operación de los Módulos de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 20 de mayo de 2011*. Hojas 13 y 14 respectivamente.

contable.⁴⁰¹ Adopta pues un papel meramente instrumental y normalizador del registro contable y sus productos, por lo que no encontramos en él referencia alguna de vinculación con los órganos colegiados de la Asamblea Legislativa.

5.1.2.5. Tesorería General - Unidad de Sistemas Financieros - Manual de Servicios.

El Manual de referencia establece un marco normativo para la operación de la Unidad de Sistemas Financieros, dependiente de la Tesorería General, responsable de los sistemas informáticos que esta Unidad Administrativa requiere y utiliza, así como del equipo informático y su correcto funcionamiento.⁴⁰² La especificidad del Manual, de índole interna e instrumental, de un área de apoyo, para la Tesorería, no contempla vínculos con los órganos colegiados de la Asamblea Legislativa, ni por lo tanto entraña diferencia alguna con la forma de operar un área homóloga en la Administración Pública.

5.1.2.6. Manual de Políticas y Procedimiento para la Solicitud a Tesorería de Elaboración de Cheques o Transferencias Bancarias y su Comprobación.

Como alternativa a los recursos provenientes del proceso programático presupuestal, y también como alternativa a los provenientes del fondo revolvente, existen a disposición de las Comisiones, Comités y Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa recursos financieros “para cubrir de manera ágil los gastos que por su naturaleza no se pueden realizar mediante los requisitos que se contemplan en los fondos revolventes asignados y/o en aquellos casos que se justifique su carácter de urgencia y no puedan realizarse mediante el pago normal (requisición, pedido,

⁴⁰¹ “Bajo este marco, el presente Manual tiene como propósito aglutinar en un solo documentos todos los elementos del sistema contable que señala la Ley de Contabilidad, así como las herramientas y métodos necesarios para registrar correctamente las operaciones financieras y producir, en forma automática y en tiempo real, la información y los estados contables, presupuestarios, programáticos y económicos que se requieran.” En *Manual de Contabilidad. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 18 de julio de 2012*, p. 4.

⁴⁰² *Cfr.* La Política y Norma 2: “La Unidad de Sistemas Financieros deberá realizar el seguimiento a desarrollo, implantación, administración, monitoreo y operación óptima de la red informática de la Tesorería General, que permita soportar el trabajo de las áreas operativas conforme a la normatividad establecida.” En *Manual de Servicios de la Unidad de Sistemas Financieros. Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. III Legislatura. Septiembre de 2005*. Hoja 6.

etc.) y requieran del pago anticipado para la adquisición de los bienes y/o servicios.⁴⁰³ Si bien se establece que corresponde al Oficial Mayor y/o al Tesorero la autorización de las solicitudes de cheques o transferencias bancarias,⁴⁰⁴ también se reconoce la autoridad —al parecer indistinta— de la Comisión de Gobierno y/o el Comité de Administración para determinar “lo conducente” en el caso de inobservancia a las políticas y procedimiento contenidas en el Manual en comentario⁴⁰⁵.

5.1.2.7. Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto.

Un elemento novedoso en las disposiciones que regulan el ejercicio del gasto en la Asamblea Legislativa, respecto de lo que acontece en la Administración Pública, es la intervención de la Comisión de Gobierno y el Comité de Administración en sus procedimientos, misma que se aprecia con suma claridad en el Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto. En dicho documento normativo, que consigna cinco procedimientos administrativos ligados estrechamente a la actividad específica y muy particular del órgano legislativo⁴⁰⁶, se establece que el presupuesto comprometido que debe registrar la Tesorería General incluye como un elemento más a los acuerdos de la Comisión de Gobierno y del Comité de Administración, además de los que naturalmente contemplaría cualquier área financiera de la Administración Pública, es

⁴⁰³ *Manual de Políticas y Procedimiento para la Solicitud a Tesorería de Elaboración de Cheques o Transferencias Bancarias y su Comprobación. Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 20 de mayo de 2011*, p. 2

⁴⁰⁴ Política General 4.3: “Sólo procederán las solicitudes de cheques o transferencias bancarias que estén autorizadas por el Oficial Mayor y/o el Tesorero General de la Asamblea”. En *Manual de Políticas y Procedimiento para la Solicitud a Tesorería de Elaboración de Cheques o Transferencias Bancarias y su Comprobación. Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 20 de mayo de 2011*, p. 8.

⁴⁰⁵ Política General 4.8: “La inobservancia a las políticas y el procedimiento contenidos en este Manual serán bajo la responsabilidad de los titulares de las áreas involucradas. El Comité de Administración y/o la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal determinarán lo conducente” en *Manual de Políticas y Procedimiento para la Solicitud a Tesorería de Elaboración de Cheques o Transferencias Bancarias y su Comprobación. Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. V Legislatura. 20 de mayo de 2011*, p. 8.

⁴⁰⁶ TG-EP-01-01 “Procedimiento para el pago del capítulo 1000 Servicios Personales”; TG-EP-01-02 “Procedimiento para el pago del capítulo 1000 Servicios Personales (Nómina de Dietas, sueldos, honorarios, asimilados entre otras)”; TG-EP-01-03 “Procedimiento para el pago de adquisiciones de materiales y suministros capítulo 2000, servicios generales capítulo 3000, y bienes muebles e inmuebles capítulo 5000”; TG-EP-01-04 “Procedimiento para el pago de prerrogativas”; TG-EP-01-05 “Procedimiento para la autorización de compromisos”; en *Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto. Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. IV Legislatura. 28 de mayo de 2008*, pp. 10-19.

decir, las requisiciones, pedidos y contratos⁴⁰⁷. Por otro lado, la Comisión de Gobierno en el terreno de las excepciones a la norma, puede autorizar compromisos que afecten la suficiencia presupuestal de ejercicios posteriores⁴⁰⁸. La intervención de la Comisión de Gobierno llega incluso hasta la posibilidad de liberar facturas a través de un acuerdo⁴⁰⁹. Se requiere también acuerdo de la Comisión de Gobierno, entre otros documentos, para que la Tesorería General realice pagos al Sindicato de Trabajadores de la Asamblea Legislativa⁴¹⁰. La Comisión de Gobierno instruye a la Tesorería General el pago de prerrogativas a grupos parlamentarios y diputados⁴¹¹.

5.1.2.8. Manual de Normas, Políticas y Procedimientos de Presupuestación.

De conformidad con las atribuciones establecidas al Comité de Administración, corresponde a éste elaborar los lineamientos y criterios para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, remitirlos a la Tesorería General para la realización de dicho anteproyecto, posteriormente recibirlo de esta unidad administrativa para su consideración y en su caso presentarlo a la Comisión de Gobierno que debe someterlo al Pleno de la Asamblea. De esta manera el Manual en comento “está orientado a delimitar las responsabilidades entre las áreas de la Asamblea coparticipante en este procedimiento, y asimismo a establecer los lineamientos y metodología

⁴⁰⁷ Cfr. Norma y Política General 4.3: “La Tesorería General, deberá registrar el presupuesto comprometido mediante las requisiciones, contratos, pedidos y acuerdos de la Comisión de Gobierno o Comité de Administración, dicho compromiso deberá ser modificado con el importe exacto una vez que se reciba el contrato o pedido correspondiente.” En *Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto. Asamblea Legislativa. IV Legislatura. 28 de mayo de 2008*, p. 6.

⁴⁰⁸ “4.2 Para contraer compromisos se deberá verificar:

4.2.1 Que no se impliquen obligaciones con cargo al presupuesto de ejercicios posteriores, salvo autorización de la Comisión de Gobierno en el que se especifique que dicho compromiso queda sujeto a la suficiencia presupuestal de ejercicios posteriores.”

En *Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto. Asamblea Legislativa. IV Legislatura. 28 de mayo de 2008*, p. 6.

⁴⁰⁹ “Norma y Política General 4.8: (...) Las facturas deberán estar liberadas por el área requiriente y por la Oficialía Mayor o mediante las firmas de aceptación y contar con el sello de entrada al almacén, o en su caso por Acuerdo de Comisión de Gobierno.” En *Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto. Asamblea Legislativa. IV Legislatura. 28 de mayo de 2008*, p. 8.

⁴¹⁰ Cfr. Norma y Política General 4.16.3: “Para el pago de apoyos al Sindicato de Trabajadores de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, requerirá, acuerdo de la Comisión de Gobierno, recibo del sindicato y oficio del Oficial Mayor solicitando su pago.” En *Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto. Asamblea Legislativa. IV Legislatura. 28 de mayo de 2008*, p. 9.

⁴¹¹ Cfr. descripción del procedimiento TG-EP-01-04 “Procedimiento para el pago de prerrogativas”; en *Manual de Normas, Políticas y Procedimientos para el Ejercicio del Presupuesto. Asamblea Legislativa. IV Legislatura. 28 de mayo de 2008*; p. 17.

que deberán observar en la elaboración de los documentos presupuestales en sus respectivos ámbitos de competencia.”⁴¹² El Manual se compone de las citadas Normas y Políticas, así como la descripción del procedimiento correspondiente, tanto para la integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, como de la elaboración del calendario presupuestal.

5.1.2.9. Manual de Normas Políticas y Procedimientos para la Inversión de Disponibilidades Financieras.

El Manual de referencia regula las decisiones que en materia de inversión de las disponibilidades financieras (o remanentes económicos temporales) debe tomar la Tesorería General de la Asamblea Legislativa, para garantizar niveles óptimos de eficiencia, rendimiento, seguridad y transparencia, asegurando la productividad de esos recursos⁴¹³. Para la administración de las inversiones respectivas, la Tesorería General norma su actuación por dos fuentes de regulación: las disposiciones contenidas en este Manual, y los acuerdos de la Comisión de Gobierno y del Comité de Administración⁴¹⁴, concretándose así otra importante área de intervención de los órganos colegiados en la administración de los recursos de la Asamblea Legislativa. Asimismo, se establece para la Tesorería General la obligación de informar mensualmente al Comité de Administración, de los ingresos por productos financieros obtenidos de la inversión de disponibilidades financieras⁴¹⁵. En esta misma materia, la Comisión de Gobierno acuerda la inversión del Fondo Emergente Laboral⁴¹⁶.

⁴¹² “Introducción” en el *Manual de Normas, Políticas y Procedimientos de Presupuestación. Tesorería General. Asamblea Legislativa del Distrito Federal. IV Legislatura. 28 de mayo de 2008*, p. 2.

⁴¹³ Cfr. “Introducción” en *Manual de Normas y Procedimientos para la Inversión de disponibilidades financieras. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 17 de febrero de 2011*, p. 2.

⁴¹⁴ Política General 2: “La Tesorería General, a través de la Dirección General de Pagos bajo su adscripción, será la responsable de administrar las inversiones reguladas por las presentes normas, debiendo observar para tal efecto lo establecido en el presente Manual y los acuerdos específicos que adopten la Comisión de Gobierno y el Comité de Administración.” En *Manual de Normas y Procedimientos para la Inversión de disponibilidades financieras. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 17 de febrero de 2011*, p. 6.

⁴¹⁵ Política General 14: “Mensualmente, la Tesorería General presentará al Comité de Administración informe de los ingresos por productos financieros obtenidos de la inversión de las disponibilidades financieras respectivas.” En *Manual de Normas y Procedimientos para la Inversión de disponibilidades financieras. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 17 de febrero de 2011*, p. 8.

⁴¹⁶ Norma y Política específica 5 del TG-03-01 Procedimiento para la Inversión de disponibilidades financieras: “En caso de que esté vigente el Fondo Emergente Laboral será invertido con base en el Acuerdo de Comisión de Gobierno que para tal fin realice.” En *Manual de Normas y Procedimientos para la Inversión de disponibilidades financieras. Asamblea Legislativa. V Legislatura. 17 de febrero de 2011*, p. 10.

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

Dada la naturaleza de sus funciones en el manejo y control de los recursos de que dispone la Asamblea Legislativa para mantener su operación, es natural que tanto la Oficialía Mayor como la Tesorería sean las unidades administrativas más documentadas en su organización y operación del órgano legislativo del Distrito Federal. Con el propósito de identificar lo que de particular tiene la Administración Parlamentaria, respecto de la Administración Pública que se realiza en el órgano ejecutivo, el análisis realizado ha buscado desvelar la asociación que existe, entre la conducción de las unidades administrativas por parte de órganos colegiados, con la forma en que se organizan y operan dichas unidades administrativas.

Por otro lado, en el análisis ha permeado en todo momento la búsqueda de vínculos o asociaciones entre las formas de organización y operación de la Oficialía Mayor y la Tesorería de la Asamblea Legislativa, con sus equivalentes en la Administración Pública del órgano ejecutivo, lo que nos ha desvelado interesantes diferencias cuyas explicaciones rebasan los objetivos de esta investigación, pero que resultan atractivos temas para ulteriores profundizaciones. En el siguiente capítulo continuamos el análisis de las cuatro unidades administrativas de la Asamblea Legislativa restantes.