

# Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

Jacob Villagómez\*

## 1. Resumen

Este trabajo describe y compara el sistema de comisiones de la representación parlamentaria de la capital del país. En él se identifica cuáles han sido las comisiones legislativas a lo largo de 21 años de trabajo legislativo, lo que permitió identificar la agenda parlamentaria de cada uno de los periodos legislativos en la Ciudad de México. También se muestra la evolución en el número de comisiones y comités, con ello se identificaron los momentos en que los órganos legislativos de la Ciudad de México presentaron mayor productividad creando el marco jurídico que rige actualmente a las y los habitantes de esta urbe.

## 2. Introducción

La representación política en la capital del país ha pasado por una serie de transformaciones significativas en las últimas décadas, desde la conformación del Departamento del Distrito Federal en 1928 hasta el reciente estatus de *entidad federativa* que presenta actualmente la Ciudad de México, el cual ha dotado a las y los representantes de nuevas facultades institucionales que han cambiado la forma de interactuar con sus representados. El Poder Legislativo en esta demarcación no ha estado exento de presentar cambios en su estructura y funciones a

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, maestro en Administración Pública por el Instituto Politécnico Nacional y politólogo por la UNAM. Secretario técnico del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Jacob Villagómez

través del tiempo. Este trabajo se propone describir el desarrollo de los órganos de gobierno y las comisiones legislativas a partir del cambio institucional del Poder Legislativo que dio origen al Congreso de la Ciudad de México y la desaparición de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Ello permitirá conocer cuáles son las diferencias y las semejanzas entre la estructura anterior y la actual, y así identificar las nuevas agendas que se encuentran dentro del Congreso de la ciudad o aquellas que dejaron de ser prioridad dentro del sistema de comisiones.

El presente artículo se desarrolla a través de dos apartados:

1. Una breve descripción teórica sobre la importancia de los órganos de gobierno y el sistema de comisiones en los parlamentos democráticos.
2. La evolución política y legal del Poder Legislativo en la Ciudad de México junto con el sistema de comisiones.

Cuando se estudian las legislaturas, el foco de atención suele estar centrado en la producción legislativa, las tasas de éxito o de fracaso, las relaciones Ejecutivo-Legislativo o las coaliciones partidistas; poco espacio de atención ocupan los órganos internos y específicamente las comisiones en el estudio de los congresos. Es por ello que el presente artículo intenta aportar teóricamente al estudio de las comisiones legislativas en los congresos subnacionales en México.

### **3. Las comisiones legislativas: la condición necesaria para desempeñar el trabajo parlamentario**

El parlamento, la legislatura, el congreso o la asamblea es una institución imprescindible dentro de un sistema político, no sólo desde la perspectiva de la división de poderes sino también por la importancia de sus funciones. Existe una idea popular de que la labor de las legisladoras y los legisladores se realiza única y exclusivamente en esos amplios salones tapizados de curules, con una tribuna donde el orador realiza histriónicamente pronunciamientos para defender o criticar posiciones sobre determinados temas o políticas, y que en respuesta los demás representantes levantan el brazo en señal de aprobación o vociferan en

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

una señal de clara desaprobación. Gran parte de que esta idea sea alimentada día tras día se debe al rol que juegan los medios de comunicación de *subinformar*<sup>1</sup> lo que se realiza en el Poder Legislativo.

Lo cierto es que no todas las funciones que desempeñan las legislaturas las realizan en el Pleno. Existen otras actividades que también son de vital importancia para el funcionamiento del Poder Legislativo,<sup>2</sup> pero sin lugar a dudas la función de legislar es la más importante, es decir la creación y modificación de normas que serán obligatorias para una sociedad.<sup>3</sup> Para que esta función pueda llevarse a cabo es necesario contar con un sistema de comisiones que se encargue de analizar las iniciativas de ley o piezas legislativas que requieren ser aprobadas por la mayoría de las y los representantes. Estas comisiones constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas; son paneles especializados para la discusión y el análisis de las iniciativas.<sup>4</sup>

Una comisión legislativa es un subgrupo de legisladores normalmente encargados de tareas organizacionales específicas; su principal responsabilidad se encuentra en la esfera decisional.<sup>5</sup> Como lo afirman Eulau y McCluggage:

Las comisiones son unidades de acción colectivas institucionalizadas, especializadas, interactivas, intersticiales y estructuralmente similares que intervienen entre el miembro individual, el legislador en comisión, y la legislatura en su conjunto, de la cual tanto el miembro individual como la comisión forman parte.<sup>6</sup>

- 
- <sup>1</sup> Se entiende por *subinformar* a aquella información insuficiente que empobrece una noticia o incluso una falta de información. Véase Giovanni Sartori, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1998.
  - <sup>2</sup> Casar, Marván y Puente mencionan que las legislaturas presentan cinco funciones: representación, legislativa, político-administrativa, de control y jurisdiccional. Véase María Amparo Casar *et al.*, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Mauricio Merino *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJ-UNAM/CIDE, 2010, pp. 331-405.
  - <sup>3</sup> Philip Norton, “The Legislative Powers of Parliament”, en Cees Flinterman *et al.*, (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Amberes, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-32.
  - <sup>4</sup> Benito Nacif, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo núm. 116), 2000.
  - <sup>5</sup> Ingvar Mattson y Kaare Strom, “Parliamentary Committees”, en Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995.
  - <sup>6</sup> Heinz Eulau y Vera McCluggage, “Standing Committees in Legislatures: Three Decades of Research”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 2, mayo de 1984, pp. 195-270.

Jacob Villagómez

A pesar de que en ocasiones los sistemas de comisiones son complejos y poco visibles con respecto a lo que se hace en el Pleno, son el instrumento operador de la actividad política y legislativa de un parlamento,<sup>7</sup> ya que fueron creados con la finalidad de ser un espacio deliberativo del trabajo legislativo donde las legisladoras y los legisladores construyen acuerdos y establecen las condiciones para generar un intercambio de opiniones con respecto a detalles del contenido de los asuntos que serán aprobados o rechazados por los plenos de los parlamentos.<sup>8</sup>

Las comisiones en una legislatura tienen una temática en particular y pueden ser ordinarias o especiales de acuerdo con los tipos de iniciativas que se presentan. En la literatura especializada se pueden identificar las siguientes funciones de las comisiones:

- Las comisiones pueden constituirse como un filtro de los asuntos, iniciativas o piezas legislativas que han de ser puestas a votación por el Pleno de la asamblea debido a que la mayoría de las iniciativas o propuestas de ley deben ser dictaminadas por una o más comisiones.<sup>9</sup>
- Como se señaló anteriormente, además de legislar, el parlamento tiene entre sus funciones adicionales la de controlar y fiscalizar la acción del gobierno, sobre todo cuando existen condiciones de excesos en el ejercicio del gasto público. Es por ello que las comisiones legislativas son los escenarios idóneos no sólo para legislar sino también para controlar la función gubernamental.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Khemvirg Puente, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Info-DF, 2009.

<sup>8</sup> Khemvirg Puente y Sarah Cerna, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, en *Estudios Políticos*, núm. 42, México, septiembre-diciembre de 2017, pp. 37-58.

<sup>9</sup> Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.

<sup>10</sup> Cecilia Mora-Donatto, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”, en *ibidem*.

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

- Debido a la carga de trabajo que puede haber en las legislaturas, las comisiones surgen de la necesidad y los beneficios que encontraron los parlamentos al dividir su trabajo.<sup>11</sup>
- La instalación de comisiones legislativas brinda a sus miembros niveles altos de especialización con respecto al resto de las legisladoras y los legisladores debido al trabajo temático que se desarrolla en estos subgrupos.<sup>12</sup>
- Podría pensarse que las y los miembros de las comisiones sólo realizan un trabajo técnico legislativo, pero en la práctica su participación presenta funciones políticas en el proceso de la representación ciudadana en la ley.<sup>13</sup>
- Las comisiones legislativas se erigen como foro de expresión para la colocación de ciertos temas en la agenda de las legislaturas.<sup>14</sup> La creación de nuevas comisiones legislativas obedece a esta lógica.

Con esta explicación también se derriba la idea de que las comisiones legislativas tienen como única función dictaminar las iniciativas que llegan al Pleno de un congreso, sino que además presentan elementos de la institucionalización legislativa. La fortaleza del sistema de comisiones de un parlamento va a determinar el funcionamiento de la institución legislativa.

#### 4. El sistema de comisiones en la evolución de la representación parlamentaria en la Ciudad de México

La representación parlamentaria en la Ciudad de México es relativamente reciente. Esto se debió en gran medida a la idea de la incompatibilidad geográfica de los poderes federales con un gobierno local, lo cual significaba que desde su

---

<sup>11</sup> José Pablo Abreu Sacramento, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008, pp. 3-38.

<sup>12</sup> Khemvirg Puente, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios Políticos*, núm. 44, México, mayo-agosto de 2018, pp. 65-91.

<sup>13</sup> Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*

<sup>14</sup> Khemvirg Puente y Sarah Cerna, *op. cit.*

Jacob Villagómez

nacimiento en 1824 el Distrito Federal careciera de autonomía plena así como de un gobierno local auténtico.<sup>15</sup> Ésa fue la justificación que limitó jurídicamente las capacidades y facultades de los órganos de gobierno de la capital del país,<sup>16</sup> entre ellos el Poder Legislativo.

En dicho contexto, surge la pregunta de cuáles fueron las razones por las que el sistema político mexicano decidió abrir espacios de representación política en la Ciudad de México. Para responderla es necesario situarse en 1985. Por una parte, la rigidez constitucional que derivó en una rigidez autoritaria ocasionó una grave crisis de legitimidad en la ciudad en este año; por otra, se suscitó uno de los acontecimientos naturales más devastadores en las últimas décadas: el terremoto de septiembre de 1985, lo cual tuvo como resultado que la ciudadanía, el gobierno y los partidos políticos se plantearan la urgencia de diseñar esquemas de participación formal que incorporaran a la sociedad en la toma de decisiones.<sup>17</sup>

Fue así que mediante una reforma constitucional se creó en 1987 la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF) como instancia de representación ciudadana, la cual fue el producto de esta coyuntura. Dicha Asamblea desde su creación se estaba limitada institucionalmente, ya que sólo se encargaba de emitir bandos y reglamentos, es decir que tenía facultades reglamentarias pero no legislativas.<sup>18</sup> Aun así, la creación de la ARDF fue el primer paso para democratizar a la capital del país,<sup>19</sup> la cual hasta entonces era controlada desde los poderes federales.

La ARDF tuvo tres periodos que comprendieron de 1988 a 1991, posteriormente de 1991 a 1994 y finalmente de 1994 a 1997. Durante estas tres legisla-

---

<sup>15</sup> Rosa María Mirón Lince, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa”, documento presentado en el XXIII Congreso Internacional de LASA, Washington, D. C., 6 a 8 de septiembre de 2001.

<sup>16</sup> Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *op. cit.*

<sup>17</sup> Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*

<sup>18</sup> Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, *op. cit.*

<sup>19</sup> Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/ Miguel Ángel Porrúa, 1998.

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

turas las y los asambleístas sesionaron en 422 ocasiones, aprobando en total 55 piezas legislativas entre reglamentos y leyes.<sup>20</sup>

Así como hubo razones importantes para la creación de la ARDF, también hubo un acontecimiento trascendental que dio paso a un nuevo cuerpo legislativo en la ciudad: las elecciones presidenciales de 1994, que fueron el preámbulo de una nueva reforma electoral que se aprobó en 1996. Esta nueva reforma dotó a las y los capitalinos para elegir directamente a sus gobernantes, tanto a la nueva figura llamada jefe de Gobierno como a los titulares de las delegaciones y sobre todo a los integrantes de una nueva Asamblea que ahora serían llamados diputadas y diputados locales con facultades ampliadas.<sup>21</sup> Fue así que en 1997 surgió la ALDF.

Ésta, desde su creación, vio pasar siete legislaturas a lo largo de 21 años. Durante ese tiempo se aprobaron diversas leyes que dieron forma al marco jurídico de la capital del país. El primer antecedente de cambio institucional de este órgano legislativo fue en la reforma electoral aprobada en 2015 que dotó al Poder Legislativo de la ciudad de facultades legislativas como otros congresos estatales. Finalmente, a partir del 17 de septiembre de 2018 entró en funciones el Congreso de la Ciudad de México, sustituyendo así a la ALDF.

El recuento de la evolución institucional de la representación parlamentaria en la Ciudad de México resulta necesario para entender y analizar el sistema de comisiones. Este contexto explicará los cambios en el número de comisiones de los órganos de gobierno en la ciudad a través del tiempo.

En el gráfico 1 se muestra el desarrollo del número de comisiones de las instituciones legislativas de la ciudad. Como se puede apreciar, el número ha cambiado de acuerdo con las funciones y facultades que han presentado las legislaturas.

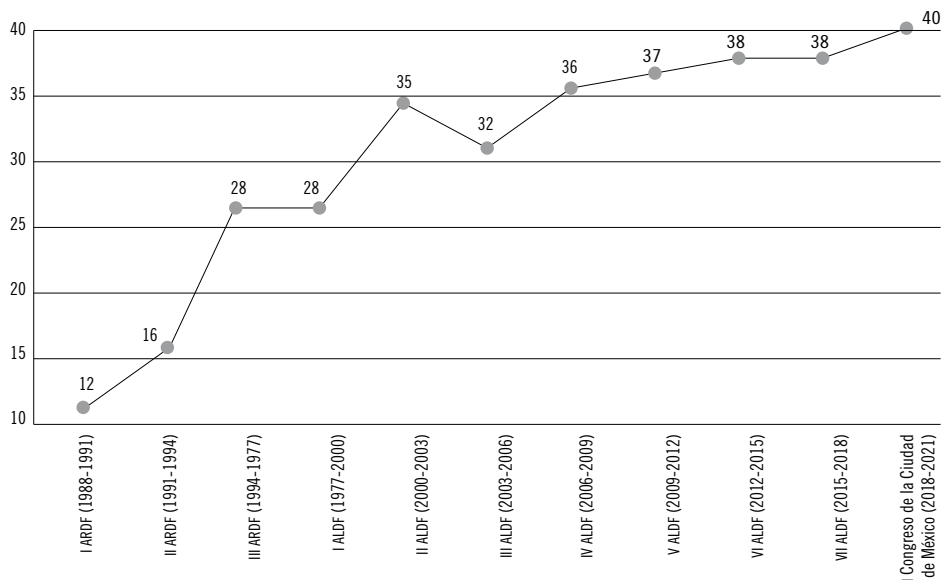
---

<sup>20</sup> Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, *op. cit.*

<sup>21</sup> Rosa María Mirón Lince, *op. cit.*

Jacob Villagómez

**Gráfico 1.** Número de comisiones ordinarias de los órganos de representación parlamentaria en la Ciudad de México, 1998-2019



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Luisa Béjar Algazi (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPys-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009; Manuel Granados Covarrubias, *La administración parlamentaria versus la administración pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, INAP, 2014; Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo-81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>>; y Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/67089/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0)>, ambas páginas consultadas el 12 de junio de 2020.

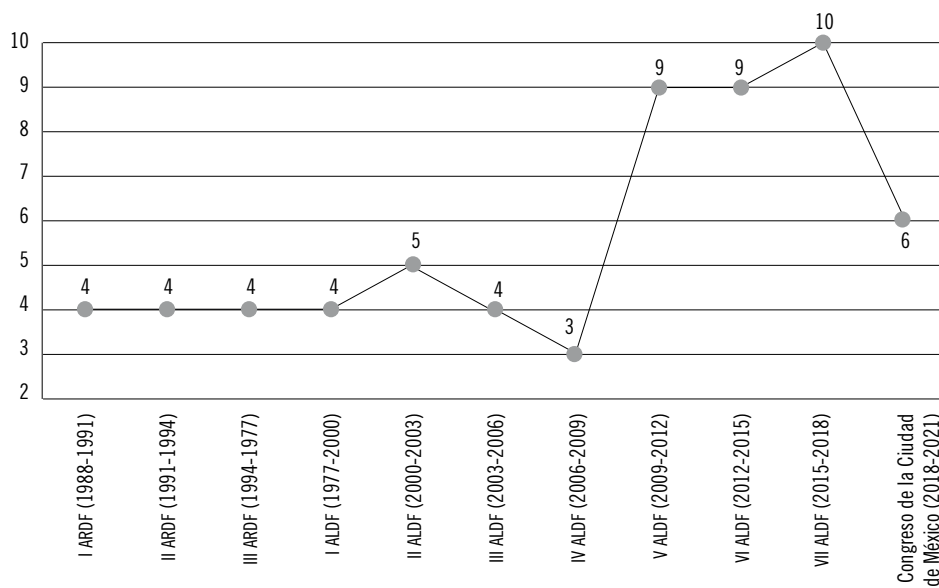
En el gráfico anterior se observa el incremento de las comisiones legislativas en las instituciones parlamentarias de la capital. Las comisiones de las legislaturas de la ARDF tuvieron un aumento importante en sus tres periodos, esto debido al recién creado modelo de representación parlamentaria en la ciudad. El número de comisiones se empezó a estabilizar a partir de la II Legislatura de la ALDF, teniendo pequeñas disminuciones pero manteniéndose estable hacia el final de esta Asamblea. La actual legislatura del Congreso de la Ciudad de México presenta el mayor número de comisiones en todo el periodo, con 40.



Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

En lo que respecta a los comités, también han tenido un desarrollo diferenciado con el correr de los años. El gráfico 2 muestra el número de comités instalados en los 21 años de representación parlamentaria.

**Gráfico 2.** Número de comités de los órganos de representación parlamentaria en la Ciudad de México, 1998-2019



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Khemvirg Puente, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, *op. cit.*; Manuel Granados Covarrubias, *op. cit.*; Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

Este gráfico muestra que el número de comités se ha mantenido constante desde la instalación de la ARDF en 1988 hasta la VI Legislatura de la ALDF. A partir de la V Legislatura, en 2009, el número de comités se elevó de manera importante hasta el final de la ALDF. Para la nueva legislatura del Congreso de la Ciudad de México el número de comités empezó con seis.

Jacob Villagómez

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018

	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
1	Abasto y Distribución de Alimentos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	Administración Pública Local	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	Procuración de Justicia	✓						
	Administración y Procuración de Justicia.	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	Alcaldías y Límites Territoriales							✓
	Asuntos Indígenas		✓	✓				
	Pueblos y Barrios Originarios				✓			
5	Asuntos Indígenas, Pueblos y Barrios Originarios y Atención a Migrantes					✓	✓	
	Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes							✓

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
6		✓		✓	✓	✓	✓	✓
7								✓
8				✓	✓	✓	✓	✓
9	✓	✓					✓	
10			✓	✓			✓	✓
11		✓						
12	✓							

Jacob Villagómez

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
		✓						
12	Ciencia, Tecnología e Informática		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Ciencia y Tecnología							
	Ciencia, Tecnología e Innovación							
	Deporte, Juventud y Recreación	✓						
13	Deporte y Recreación	✓						
	Deporte		✓	✓	✓	✓		
	Cultura Física, Recreación y Deporte							✓
14	La Juventud	✓						
	Juventud		✓	✓				✓
	Juventud y Deporte				✓	✓	✓	
15	Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad	✓						
16	Derechos Culturales							✓
17	Derechos Humanos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
18	Desarrollo Económico							✓
19	Desarrollo e Infraestructura Urbana		✓		✓		✓	
	Desarrollo e Infraestructura Urbana y Vivienda							✓
20	Desarrollo Metropolitano	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21	Desarrollo Rural	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22	Desarrollo Social	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
23	Desarrollo Urbano y Establecimientos de Reservas Territoriales	✓						
	Diversidad						✓	
25	Educación y Cultura	✓						
	Educación		✓	✓	✓	✓	✓	✓
26	Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias	✓	✓					

Jacob Villagómez

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Comisión/Legislatura								
Normatividad Legislativa, Estudios y Políticas Parlamentarias					✓			
26				✓		✓		
Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias								
27		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Equidad y Género								
Igualdad de Género								
Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales								
28								
Fomento Cultural		✓						
29			✓	✓	✓	✓	✓	✓
Cultura								
Fomento Económico	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
30								
Gestión Integral del Agua				✓	✓	✓	✓	✓
31								

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Comisión/Legislatura								
32	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
33	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
34	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
35	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
36	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
37	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
38	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Jacob Villagómez

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ALDF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
39								✓
40								✓
41								✓
42	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
43	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
					✓			
44						✓	✓	✓
								✓



Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

Comisión/Legislatura	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Vitalidad y Tránsito Urbanos	✓	✓						
Transporte y Vialidad			✓	✓	✓	✓		
Movilidad, Transporte y Vialidad							✓	
Movilidad Sustentable								✓
Turismo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Uso y Aprovechamiento de Bienes y Servicios Públicos	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Uso y Aprovechamiento del Espacio Público								✓

Jacob Villagómez

**Cuadro 1.** Instalación de comisiones legislativas de la ALDF y el Congreso de la Ciudad de México, 1997-2018 (continuación)

	I ALDF (1997-2000)	II ADLF (2000-2003)	III ALDF (2003-2006)	IV ALDF (2006-2009)	V ALDF (2009-2012)	VI ALDF (2012-2015)	VII ALDF (2015-2018)	I Congreso de la Ciudad de México (2018-2021)
Comisión/Legislatura								
Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
48 Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México							✓	
Rendición de Cuentas y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México								✓
49 Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales							✓	
50 Vivienda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Khemvirg Puente, "De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano", *op. cit.*; Manuel Granados Covarrubias, *op. cit.*; Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México.

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

El cuadro 1 muestra el desarrollo de las comisiones legislativas desde la creación de la ALDF en 1997 hasta la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México. Como se mencionó en la primera parte de este texto, las comisiones legislativas se erigen como el espacio para la colocación de ciertos temas en la agenda de las legislaturas; la proliferación de estos subgrupos obedece a los tipos de iniciativas que se presentan en el Pleno.

En este cuadro se puede observar que existen comisiones legislativas que prevalecen a lo largo del tiempo, que estuvieron en todo el transcurso de las siete legislaturas de la ALDF e incluso permanecen en el I Congreso de la Ciudad de México. Ejemplo de ellas son las de Abasto y Distribución de Alimentos; Administración Pública Local; Derechos Humanos; Desarrollo Metropolitano; Desarrollo Rural; Hacienda; Presupuesto y Cuenta Pública, y Turismo. La estabilidad en dichas comisiones significa que existe un grado de institucionalización en la agenda legislativa de la representación parlamentaria en la ciudad.

A lo largo de este recuento del sistema de comisiones también hay subgrupos que fueron fugaces y que sólo se crearon para una legislatura. Éstos son los casos de las comisiones de Atención a la Niñez en la VII Legislatura de la ALDF; Atención a la Tercera Edad, Jubilados y Pensionados, y Derechos e Integración de las Personas con Discapacidad en la II Legislatura de la ALDF; y Diversidad, y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Ciudad de México en la VII Legislatura de la ALDF.

En el cuadro 1 también se pueden observar las comisiones legislativas que cambiaron de nombre a través del tiempo. Tal es el caso de la comisión de Procuración de Justicia, creada en la I Legislatura y que posteriormente se denominó como Administración y Procuración de Justicia; o el de la comisión de Asuntos Indígenas, creada en la III Legislatura de la ALDF y que en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México es conocida como Pueblos, Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes. Otros casos son las comisiones de Protección al Empleo y Previsión Social; Atención Especial a Grupos Vulnerables; Ciencia y Tecnología e Informática; Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias; y Vialidad y Tránsito Urbanos, entre otras.

Asimismo, es importante señalar aquellas comisiones legislativas que se crearon a partir del reordenamiento institucional que dio origen al Congreso de la Ciudad de México. Ejemplo de ellas son las comisiones de Alcaldías y Límites Territoriales; Inclusión, Bienestar Social y Exigibilidad de Derechos Sociales;

Jacob Villagómez

Puntos Constitucionales e Iniciativas Ciudadanas; y Reconstrucción, esta última a partir del sismo ocurrido en septiembre de 2019.

En total, desde la creación de la ALDF en 1997 hasta el recién instaurado Congreso de la Ciudad de México se han instalado 50 comisiones legislativas, las cuales han dictaminado leyes, reglamentos y demás piezas legislativas del Distrito Federal y posteriormente de la Ciudad de México.

## 5. Conclusión

Durante este artículo se logró derrumbar la idea de que el trabajo legislativo se realiza sólo en el Pleno. El trabajo real de las y los legisladores se encuentra en las comisiones, ya que se trata de un espacio deliberativo y decisonal. La proliferación de las comisiones al interior de la ALDF responde a la necesidad de contar con más representantes especializados en determinados temas que se encuentran en la agenda legislativa.

El desarrollo del sistema de comisiones de las asambleas legislativas contribuyó a generar el marco legal de la Ciudad de México, función a la que había renunciado la representación política en la capital del país durante mucho tiempo.

A pesar de que la representación parlamentaria en la Ciudad de México es reciente y se trata del último congreso de las entidades federativas en crearse, esta institución ha logrado consolidarse en los últimos años. Ejemplo de ello es que en 2016 la ALDF obtuvo el mayor puntaje en el Índice de Parlamento Abierto en México, empatando con los congresos de Guanajuato y Puebla,<sup>22</sup> que son los que tienen mayor antigüedad. Otro ejemplo es el puntaje más alto de los 32 congresos subnacionales en la medición en el Índice de Poder Presupuestario Whener en 2016, el cual mide la capacidad de un órgano legislativo para influir y decidir en la política presupuestaria.<sup>23</sup> Por último, en 2018 la ALDF fue uno de

---

<sup>22</sup> Khemvirg Puente, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *op. cit.*

<sup>23</sup> Juan Jacob Villagómez Salgado, *Análisis comparado de los factores institucionales que afectan la incidencia de las legislaturas locales en la formulación de políticas públicas en México: la dinámica presupuestal, 2016*, tesis de maestría, México, IPN, 2016.

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

los congresos con mayor nivel de institucionalización legislativa, superado sólo por siete congresos subnacionales.<sup>24</sup>

Estas mediciones demuestran que la representación parlamentaria en la Ciudad de México ha presentado avances en las materias de institucionalización, poder de decisión y transparencia. A pesar de su reciente creación, tales resultados en gran medida se deben a la estructura del sistema de comisiones que se creó en el parlamento de la ciudad.

## 6. Bibliografía

- Abreu Sacramento, José Pablo, “El control parlamentario a través de las comisiones de investigación”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008, pp. 3-38.
- Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.
- Casar, María Amparo, *et al.*, “La rendición de cuentas y el Poder Legislativo”, en Merino, Mauricio, *et al.* (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, IJ-UNAM/CIDE, 2010, pp. 331-405.
- Eulau, Heinz, y Vera McCluggage, “Standing Committees in Legislatures: Three Decades of Research”, en *Legislative Studies Quarterly*, vol. 9, núm. 2, mayo de 1984, pp. 195-270.
- Granados Covarrubias, Manuel, *La administración parlamentaria versus la administración pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, INAP, 2014.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 19 de diciembre de 2002; reforma publicada el 24 de junio de 2015, disponible en <<http://aldf.gob.mx/archivo>>

---

<sup>24</sup> Khemvirg Puente, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *op. cit.*

Jacob Villagómez

81a18bf3d60cab9c679885145a072c42.pdf>, página consultada el 12 de junio de 2020.

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <[http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver\\_mas/67089/31/1/0](http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0)>, página consultada el 12 de junio de 2020.

Mattson, Ingvar, y Kaare Strom, “Parliamentary Committees”, en Döring, Herbert (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1995.

Mirón Lince, Rosa María, “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa”, documento presentado en el XXIII Congreso Internacional de LASA, Washington, D. C., 6 a 8 de septiembre de 2001.

Mora-Donatto, Cecilia, “¿Cómo evaluar el trabajo de las comisiones parlamentarias de la Cámara de Diputados? Un ejemplo de la LVIII Legislatura”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.

Nacif, Benito, *El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México*, México, CIDE (Documento de Trabajo núm. 116), 2000.

Norton, Philip, “The Legislative Powers of Parliament”, en Flinterman, Cees, et al., (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Amberes, Maklu Uitgevers, 1994, pp. 15-32.

Puente, Khemvirg, *Legislar en la oscuridad. La rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Info-DF, 2009.

———, “De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del Senado mexicano”, en Béjar Algazi, Luisa (coord.), *Qué hacen los legisladores en México. El trabajo en comisiones*, México, Miguel Ángel Porrúa/FCPyS-UNAM/Congreso del Estado de México, 2009.

———, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, en *Estudios Políticos*, núm. 44, México, mayo-agosto de 2018, pp. 65-91.

Órganos de gobierno y comisiones legislativas, de la Asamblea Legislativa al Congreso de la Ciudad de México

- , y Sarah Cerna, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, en *Estudios Políticos*, núm. 42, México, septiembre-diciembre de 2017, pp. 37-58.
- Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, México, Taurus, 1998.
- Villagómez Salgado, Juan Jacob, *Análisis comparado de los factores institucionales que afectan la incidencia de las legislaturas locales en la formulación de políticas públicas en México: la dinámica presupuestal*, 2016, tesis de maestría, México, IPN, 2016.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, IIS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1998.