**Análisis de los Reglamentos de Procedimientos del ALDF**

Para analizar los reglamentos de procedimiento dentro de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), tomé en cuenta dos principios: en primer lugar, entendí el “control de agenda o poder de agenda” como la habilidad especial para determinar que iniciativas serán consideradas en el pleno y bajo qué tipo de procedimientos (Cox y McCubbins 2005); en segundo lugar, tomé en cuenta el “procedural cartel theory” (Cox y McCubbins 2005) para realizar el análisis, particularmente, el cuarto elemento que establece que “*a legislative majority party allocates both negative (dealy or veto) rights and positive (accelerating or proposal) rights among its senior partners (and groups thereof), and the mix of such rights changes with the degree of preference homogeneity among the party´s members*.”

* **Reglamento para el gobierno interior de la ALDF**

En primer lugar, el reglamento interno establece reglas para favorecer la cohesión de grupos parlamentarios. Es importante tomar en cuenta esto pues si el procedimiento interno ayuda a homogeneizar las preferencias, la necesidad de ejercer control de agenda es menor. El artículo 11 establece que “En el caso de que un Grupo Parlamentario se disuelva, el que fue coordinador informará a la Mesa Directiva o en los recesos a la Comisión de Gobierno, para que ésta informe al Pleno…Los Diputados de un Grupo Parlamentario que se disuelva no podrán incorporarse a un Grupo Parlamentario, sólo podrán incorporarse a una Coalición Parlamentaria o habiéndose separado se consideraran sin partido o independientes.” Sin embargo, tomando en cuenta el artículo 15, “El diputado considerado independiente, no podrá presidir alguna Comisión o Comité de ésta Asamblea Legislativa.” Por lo tanto, el ser candidato independiente, contrario a lo que sucede en las Cámara de Diputados o de Senadores Federal plantea un costo inherente al no poder presidir alguna comisión en la asamblea.

Ahora bien, sobre las atribuciones directas del Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea tenemos que:

1. Sobre las amonestaciones:

-por el artículo 24 podrá amonestar

-por el artículo 26, tras una amonestación –y dependiendo del tipo- determinará si el diputado no tendrá derecho al total o a algún porcentaje de la dieta correspondiente.

1. Sobre los procedimientos:

-por el artículo 29 el Presidente es el encargado de turnar un asunto, propuesta o iniciativa, en razón de su naturaleza, preferentemente a un máximo de dos Comisiones para que lo estudien y dictaminen de forma conjunta. Cuando se efectúen reuniones de trabajo en Comisiones Unidas, se requerirá de la asistencia de la mitad más uno de los Diputados que integren cada Comisión, a efecto de poder conformar el quórum.

Hasta este punto no hemos visto una atribución directa del partido mayoritario para otorgarles mayor control de agenda. Sin embargo, lo que encontré, en general, es que el mayor control que tendrá el grupo mayoritario sobre la Asamblea y los procedimientos versará (1) sobre el quórum necesario para que las comisiones trabajen o se vote la iniciativa en el pleno[[1]](#footnote-2), (2) sobre los tiempos para realizar las dictaminaciones y (3) sobre la creación del orden del día en cada sesión. Esto nos lleva a pensar que el partido mayoritario ejercerá el control de agenda sobre todo en los tiempos destinados a realizar dictamenes, más que en el tipo de iniciativas a presentarse o a ser votadas. Además, la ALDF se caracterizará por darle al partido mayoritario derechos negativos (sobre todo de retraso) a sus líderes de partido. Veamos.

Según el artículo 32, “Toda Comisión deberá presentar su dictamen en los asuntos de su competencia, dentro de los treinta días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Cuando la Comisión no pueda dictaminar dentro del plazo fijado, expondrá por escrito los motivos a la Mesa Directiva para que ésta consulte al Pleno si procede ampliarlo. Durante los recesos de la Asamblea corresponderá a la Diputación Permanente aprobar la ampliación del plazo. Tratándose de dictámenes que contengan proposiciones, la ampliación no podrá exceder de sesenta días más, contados a partir de que se venza el plazo regular; cuando se trate de dictámenes que contengan iniciativas, la ampliación no podrá exceder de noventa días más, contados a partir de que se venza el plazo regular. En caso de negativa respecto a la ampliación, el Presidente hará una excitativa para que se elabore el dictamen y si pasados cinco días de ésta, no se hubiere hecho el mismo, el Presidente enviará la iniciativa a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, consultándole al Presidente de dicha Comisión el término en que se contará con el dictamen en materia.” Al final, cualquier iniciativa que se mande a esta Comisión de Normatividad no tiene una fecha definida para ser dictaminada por lo que parece un *pseudo* veto de bolsillo.

Una segunda manera de evitar el dictamen de Comisión sería utilizando la atribución del artículo 33 que dice que “Para que haya dictamen de Comisión, el mismo deberá presentarse firmado por la mayoría de los Diputados que la componen. Si alguno o algunos de ellos disintiesen del parecer de dicha mayoría, podrán presentar voto particular por escrito.” Al no tener dictamen, prácticamente el Presidente de la Mesa Directiva puede congelar la iniciativa. Tomando en cuenta la “procedural cartel theory” esto parece ser un tipo de derechos de “retraso o veto”.

Respecto a las iniciativas, éstas –según el artículo 85- pueden ser presentadas por diputados de la Asamblea, el Jefe de Gobierno o cualquier ciudadano del DF, las cuales son turnadas por el Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno a la comisión correspondiente. Al respecto, el poder del Presidente versa en turnar dicha iniciativa de ley o decreto –según el artículo 86[[2]](#footnote-3). Al respecto, ningún artículo dentro del Reglamento interno de la Asamblea sanciona u obliga al Presidente a turnar una iniciativa a su discusión en comisiones. En parte, podemos entender esto como una forma en que el liderazgo puede evitar que una iniciativa sea considerada por el pleno.

En particular, respecto a las iniciativas ciudadanas serán turnadas a una comisión especial para revisar si cumplen con los requisitos necesarios según el artículo 46 del Estatuto y la Ley de Participación Ciudadana. Si no cumple con algún requisito inmediatamente serán desechas y nunca llegarán al pleno.

Ahora, una segunda parte en donde se pueden retrasar las iniciativas es la siguiente. Según el artículo 88 si se llega al plazo máximo de 30 días naturales sin que la iniciativa haya sido dictaminada, el Presidente hará una excitativa a la Comisión para que la dictamine. Si pasados cinco días a partir de la excitativa no se hubiere producido el dictamen, el Presidente de la Mesa Directiva de la Asamblea la turnará a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias para que elabore el dictamen con un plazo máximo de treinta días naturales. Al respecto, a aquellos integrantes de la primera Comisión que fallaron en el plazo máximo se les dará una amonestación[[3]](#footnote-4). Sin embargo, a aquellos de la Comisión de Normatividad no se señala una sanción por incumplimiento en el tiempo y no sé si se aplicará la misma sanción que a la primera Comisión y, por lo tanto, la iniciativa ya no sería dictaminada por otra comisión. De hecho, parece ser que la presidencia de la Comisión de Normatividad debe de estar siempre en manos del partido mayoritario con tal de utilizarla como congeladora directa de las iniciativas en el pleno.

Finalmente, este poder de “retraso” de las iniciativas es aún mayor cuando, según el artículo 91, “Las iniciativas dictaminadas y no aprobadas por el Pleno, no podrán volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo ordinario de sesiones.”

Ahora bien, si analizamos los artículos correspondientes al orden del día podemos encontrar otras atribuciones del partido mayoritario –sobre todo a través de las facultades del puesto del Presidente de la Mesa Directiva. El artículo 94 señala que “De las peticiones que los particulares formulen por escrito a la Asamblea, corresponderá al Presidente fijar el trámite que para su atención sea necesario, mismo del que se informará al peticionario, así como a la Comisión de Gobierno.” Al respecto, no existe algún criterio para determinar la urgencia o no de cierta iniciativa. De hecho, según el artículo 93, “Sólo aquellas que revistan carácter de urgente, y así lo determine el pleno, podrán presentarse sin haber sido previamente inscritas y se desahogarán con posterioridad a las previamente

registradas.”

Finalmente, no he encontrado ningún punto explícito donde el liderazgo pueda cargar los dados en contra de la aprobación de una iniciativa indeseada en el pleno. De hecho, al parecer el único punto donde se puede realizar esto es en la elaboración del dictamen por parte de la Comisión correspondiente o el proceso de retraso del dictamen visto anteriormente. Antes de la comisión no parece existir otra forma de cargar en contra de una iniciativa indeseada, fuera de no incluirla dentro del orden del día.

Ahora bien, existe un punto interesante en la Sección 4. De los Debates respecto al poder de afectar la votación de cierta iniciativa. El artículo 116 establece que “Todo dictamen con proyecto de ley o decreto se discutirá primero en lo general y después en lo particular cada uno de sus artículos. Cuando conste de un solo artículo será discutido sólo en lo general.” Sin embargo –según el artículo 117- “Todo dictamen con proyecto de ley o decreto que conste de más de treinta artículos, podrá ser discutido y aprobado por los libros, títulos, capítulos, secciones o párrafos en los que lo dividieren sus autores o las Comisiones encargadas de su despacho, siempre que así lo acuerde el Pleno a moción de uno o más de sus miembros; pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones del artículo o de la sección que esté al debate, si lo pide algún Diputado y el Pleno aprueba la petición.” Por lo tanto, lo que puede realizar una comisión es hacer que una iniciativa sea dividida con tal de que contenga suficientes secciones y así ser votada, modificada y desechada por partes en el pleno. Al respecto, sin tomar en cuenta aquellas iniciativas calificadas como urgentes y según el artículo 133 … “ninguna ninguna proposición podrá decidirse sin que primero pase a la Comisión o Comisiones correspondientes y éstas la hayan analizado y dictaminado.” El control completo de agenda parecer realizarse al interior de las comisiones.

Un punto final sobre el control de la agenda se encuentra en el artículo 136. En este artículo se señala que “El Presidente podrá reservar para el final de la discusión la votación en lo general y la de las modificaciones o adiciones que en lo particular se propongan a un artículo o fracción, a fin de preservar la continuidad del debate.” Por lo tanto, el Presidente de la Mesa directiva puede realizar la votación en el tiempo que lo desee, sin tomar en cuenta el voto de todos los demás integrantes de la Mesa. Esto podría permitir que si la iniciativa ya fue protegida dentro de las Comisiones para no tener modificaciones ya al llegar al pleno podría llevar la iniciativa a ser votada en lo general y protegerla de enmiendas. Sobre este punto falta analizar en específico qué sucede con las enmiendas en el pleno para poder hacer una buena aseveración.

Por último, el día que fueron realizadas las reformas sobre el Reglamento para el Gobierno Interno de la Asamblea fue:

* Aprobadas por el *Pleno de la Asamblea* el: 23-IX-2003, 18-XII-2003, 22-XII-2003, 28-IX-2004, 27-IX-2005, 14-XI-2006, 28-VI-2007, 28-VIII-2008, 09-XII-2008, 13-X-2009; 17-XI-2009 y 28-X-2010. (NÚMERO DE REFORMAS TOTAL:12)

El Reglamento Interior de las Comisiones de la ALDF tuvo las siguientes reformas:

* Aprobada por el Pleno de la Asamblea el: 10-III-2005; 28-VI-2007, 13-X-2009 y 30-XI-2010. (NÚMERO DE REFORMAS: 4)

1. **Artículo 131.- … “**En el caso de que no exista quórum al momento de iniciar una votación, el Presidente podrá suspender la sesión y tomar las medidas que sean necesarias para cumplir dicho requisito. Si aún así no se logra el quórum, deberá clausurar la sesión y citar para la próxima… De no existir el quórum, el Presidente levantará la sesión, procediendo a solicitar el descuento que se refiere el artículo 26 de este Reglamento.” [↑](#footnote-ref-2)
2. **Artículo 86.-** Las iniciativas de ley o decreto presentadas por uno o varios miembros de la Asamblea o por el Jefe de Gobierno, previo turno dado por el Presidente de la Mesa Directiva o de la Comisión de Gobierno pasarán desde luego a la comisión o comisiones procurando que no sean más de dos comisiones, mismas que deberán revisar, estudiar, analizar y reformar, en su caso, la iniciativa y formular su correspondiente dictamen. [↑](#footnote-ref-3)
3. **Artículo 89.-** Los Diputados integrantes de la Comisión que no hayan cumplido con los tiempos

   establecidos para la elaboración del dictamen, serán sujetos de amonestación, previo a ser

   escuchados por la Mesa Directiva en los siguientes casos:

   I. Los Diputados competentes integrantes de la Mesa Directiva, por no convocar a las

   sesiones respectivas;

   II. El o los Diputados a quienes se les hubiera encomendado la elaboración de un proyecto de dictamen y no lo hubieran cumplido, y ello fuera determinante para no observar los tiempos establecidos en el Artículo 32 del presente reglamento.

   III. La totalidad de los integrantes de la Comisión. [↑](#footnote-ref-4)