

PROEMIO

Me es realmente satisfactorio elaborar la presentación del libro *La Administración Parlamentaria versus la Administración Pública. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, del Doctor Manuel Granados Covarrubias, Diputado Presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. VI Legislatura 2012 – 2015 y distinguido catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La investigación que Manuel Granados realiza se circunscribe a tres momentos fundamentales en su vida profesional: la academia, la investigación y su desarrollo profesional. Nos ofrece un trabajo serio y novedoso para comprender el papel fundamental que tiene la Comisión de Gobierno en el equilibrio de las fuerzas políticas que la integran y las destrezas administrativas necesarias para el cumplimiento cabal de sus responsabilidades. De forma particular, en lo referente a la Administración Parlamentaria y la Administración Pública, ya que contiene elementos que las acercan, pero que también, de forma nítida, las diferencia.

El Distrito Federal es la sede de los poderes federales del Estado mexicano, asentados en la Ciudad de México. Por esta razón, y a diferencia de las otras 31 entidades federativas de la República Mexicana, el Distrito Federal no cuenta con poderes formales, sino con órganos de gobierno: no dispone de una Constitución Política propia aún; pero esto está afortunadamente por cambiar.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal es el órgano legislativo en esta unidad territorial y política de la República Mexicana, y junto con los otros dos órganos (el Ejecutivo y el Judicial) componen el Gobierno del Distrito Federal.

No obstante estos hechos, la historia que nos ha llevado hasta aquí, es el resultado de un creciente empuje de la ciudadanía del Distrito Federal, en busca de una expansión de sus derechos políticos y un reconocimiento pleno como entidad federativa, y que se manifiesta claramente en su

desarrollo reciente, de forma particular, en el del órgano legislativo del Distrito Federal, que es la materia de interés el trabajo de Granados.

En 1987 cuando inicia este esfuerzo político, se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como un órgano de representación ciudadana, con facultades limitadas a dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno; integrada en ese momento por sesenta y seis representantes, cuarenta electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y veintiséis electos según el principio de representación proporcional, para un periodo de tres años, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal.

En 1993, como resultado de la Reforma Política del Distrito Federal, la Asamblea de Representantes se convirtió en un órgano de gobierno y se le otorgaron, por primera vez, facultades propiamente legislativas, y no sólo reglamentarias. En ese momento se registra la 1ª Legislatura del órgano legislativo del Distrito Federal.

El siguiente salto en el desarrollo del órgano legislativo sucede en 1996, cuando a partir de una reforma a la Constitución Mexicana, se le otorga la calidad de Asamblea Legislativa del Distrito Federal, y sus representantes adquieren el estatus de diputados, los cuales comienzan a legislar en materias que hasta antes de ese momento estaban reservadas para el Congreso de la Unión.

Hoy la Asamblea Legislativa está conformada por 66 diputados, que realizan su labor legislativa organizada en dos órganos de gobierno (la Mesa Directiva y la Comisión de Gobierno), 36 comisiones ordinarias (cuyas materias reflejan la estructura de la administración pública del órgano Ejecutivo del Gobierno del Distrito Federal), una comisión jurisdiccional y 9 Comités.

Soportando también las funciones institucionales del órgano legislativo, se dispone adicionalmente de 7 Unidades Administrativas, que son conducidas directamente por la Comisión de Gobierno: la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, la Coordinación General de Comunicación Social,

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

el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, la Unidad de Estudios de Finanzas, y la Coordinación de Servicios Parlamentarios.

Es precisamente en este órgano, la Comisión de Gobierno, en el que el legislador ha querido concentrar lo que hoy denominamos Administración Parlamentaria, al determinar que le corresponde “*dirigir y optimizar el ejercicio de las funciones legislativas, políticas y administrativas de la misma*”¹.

Esta Comisión de Gobierno es un órgano colegiado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, conformado por los diputados coordinadores de cada grupo parlamentario, más otros tantos diputados del grupo con mayoría absoluta², y cuya organización se limita a un Presidente y un Secretario Técnico³, y a la que jerárquicamente están adscritas, como ya decíamos, las 7 Unidades Administrativas de la Asamblea Legislativa⁴; pero que además propone ante el Pleno a todos y cada uno de los diputados que integran las demás comisiones del órgano legislativo.

La Administración Parlamentaria de la Asamblea Legislativa, nos explica Granados, tanto en su actividad funcional o sustantiva (condensada en lo que la propia normatividad define como “práctica parlamentaria”), como en su actividad institucional o adjetiva, se concentra en su mayor parte en la Comisión de Gobierno, dejando fuera de este órgano únicamente lo relativo a la conducción de la actividad de los debates del Pleno.

Esta Administración Parlamentaria, centralizada en la Comisión de Gobierno, adopta formas peculiares en su diseño organizacional que son diferentes a las de la Administración Pública, que corresponde al órgano ejecutivo del Gobierno: el hecho de que en la cúspide de la estructura administrativa se encuentre un órgano colegiado conduciéndola, imprime

¹ *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Artículo 41, parte del Primer párrafo; en tanto que el *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, en su artículo 80, omite la función de “dirigir” para la Comisión de Gobierno, y la 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.*”

² *Cfr.* Artículo 41 de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

³ *Cfr.* Artículo 42 de la *Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

⁴ *Cfr.* Artículo 57 del *Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*.

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, 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 materialmente administrativa”⁵.

Al estudiar con detenimiento la forma en que se realiza la administración parlamentaria, en el seno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Granados encuentra que las características de la integración, organización y administración de la Asamblea Legislativa están determinadas por tres factores que no son comunes a las instituciones de la administración pública que residen en el Ejecutivo:

- * En primer lugar, que no obstante ser claramente un órgano público, la actividad institucional del órgano legislativo del Distrito Federal no es, y no puede ser, identificada con la administración pública, que es específica de los órganos ejecutivos.
- * En segundo lugar, que la naturaleza política de la actividad sustantiva del órgano legislativo imprime un sello singular a la organización y operación de su actividad institucional.

El marco jurídico que regula la organización del órgano legislativo del Distrito Federal, prevé con la suficiente transparencia la sucesiva integración de sus órganos de gobierno (Mesa Directiva y Comisión de Gobierno), y sus órganos de trabajo (Comisiones Ordinarias,

⁵ “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, “*Administración Parlamentaria*” en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 3, Junio de 2000. p. 128.

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

Comités y Unidades Administrativas), a partir de la correlación de fuerzas resultantes de los comicios electores. Y que esta objetiva correlación de fuerzas, se traslada y refleja en la conformación del principal órgano colegiado de la Asamblea Legislativa: la Comisión de Gobierno, recipiente de la administración parlamentaria.

Sin embargo, los resultados electorales y la correlación de fuerza que surge de ellos, no son los únicos determinantes de la estructura y operación de la Comisión de Gobierno y los órganos de trabajo que emanan de ésta: la intensa movilidad en la integración de las Comisiones y Comités, y los altibajos en el producto del trabajo legislativo, que apreciamos en cada legislatura, dan cuenta de la existencia de factores aún pendientes de aislar y estudiar, que inciden con mucha fuerza en la organización y operación de la administración parlamentaria que dirige la Comisión de Gobierno.

- * En tercer lugar, que el órgano legislativo del Distrito Federal encuentra en los hechos acotada su autonomía, al no haber emanado de un constituyente y no ser por lo tanto constituido como Poder integrante de un Estado; situación limitativa que deja una impronta muy definida, tanto en los esquemas de organización como de operación de la administración del órgano legislativo.

A partir del reconocimiento de la necesidad objetiva que tiene el órgano legislativo, de disponer de autonomía para la libre realización del trabajo parlamentario, se distingue con mayor énfasis en la Asamblea Legislativa una organización y un funcionamiento confinados, contenidos en su potencial, como consecuencia de la limitación que en su autonomía ocasiona su estatus jurídico.

La Administración Parlamentaria que, a diferencia de la Administración Pública, sí requiere como condición sine qua non de su existencia altas dosis de autonomía jurídica y funcional, se enfrenta en los hechos a una poderosa fuerza homologadora a partir de un principio de Estado establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que la función administrativa de la Asamblea Legislativa es regulada para equipararse con la operación administrativa, tanto de los órganos ejecutivo y judicial del

Distrito Federal, como del ámbito federal y estatal de la República Mexicana.

Adicionalmente, también es acotada esta autonomía en el ámbito del gobierno local, pues el Distrito Federal ha determinado uniformar o estandarizar para los tres órganos de gobierno, los procedimientos y mecanismos de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, contabilidad gubernamental, emisión de información financiera, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos, aun cuando establece para la Asamblea Legislativa una cierta autonomía presupuestaria y de gestión.

Bajo esta perspectiva, la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no sólo desempeña el papel de proveedor de recursos y servicios a los diputados en su labor legislativa, sino que a través de estas prestaciones y del ejercicio de sus facultades organizativas también influye, conduce, guía el trabajo parlamentario por medio de Comisiones, Comités y Unidades Administrativas.

La Comisión de Gobierno materializa las decisiones y acuerdos tomados por los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa, de manera similar a la forma en que la Administración Pública en el Ejecutivo realiza en la realidad social y económica del conjunto social las disposiciones contenidas en las Leyes.

Estamos ante un trabajo excepcional que aporta de suyo todo un campo novedoso del quehacer público, y que Manuel Granados inaugura para que los estudiosos de estos temas y los interesados en la vida pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puedan transitar en la mayor comprensión de este órgano legislativo.

No me resta más que felicitarte por tan encomiable labor al frente de la Comisión de Gobierno como de la calidad de tu trabajo. En hora buena Manuel. Seguro estoy de que seguirás cosechando nuevos e importantes logros.

Otoño de 2014
Miguel Ángel Mancera Espinosa