

## Introducción

*“La función de una silla no es sólo para proporcionar un lugar para sentarse, sino que es proporcionar un medio de expresión personal. Las sillas están sobre el Estado, por ejemplo. O señalando algo sobre uno mismo. Es por eso que las palabras silla, asiento y el banco se han visto utilizados para describir las profesiones de alto estatus, de la academia al Parlamento a la ley”.*

*Evan Davis<sup>6</sup>.*

### I

A lo largo de la historia moderna la teoría de la división de poderes ha tenido gran influencia en la vida de las naciones, en los círculos de poder y en los ambientes académicos. Su vigencia se extiende en los confines de la tierra, con voces a favor y en contra que se pronuncian constantemente. Se examina, revisa, plantea, replantea su utilidad y la conveniencia de su uso pleno, restringido o desaparición por obsolescencia. Nada más conveniente para considerarlo vigente, pues es claro que si este tema no tuviera importancia capital no sería objeto de estudio, de tantas disciplinas sociales, ni estuviese presente en la vida política e institucional de muchas naciones en la actualidad.

De manera particular, en el caso de México, los antecedentes históricos políticos de esta nación, los aportes de la división de poderes en la definición y conformación del Estado mexicano están ampliamente representados y sustancialmente vigentes en los textos fundamentales desde el México Independiente a la fecha.

Actualmente la Carta Magna la contempla en su Título Tercero. Capítulo I. De la División de Poderes. Artículo 49. *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.* (DOF, 10-02-2014), y señala con claridad que: *“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el*

<sup>6</sup> Economista Inglés.

*Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.*

Con esta claridad histórica y constitucional nos hemos dado a la tarea de elaborar un documento que nos permita comprender la vida administrativa del poder Legislativo, de forma más concreta el órgano legislativo del Distrito Federal, consagrado en el artículo 122 constitucional y en el que se señala que *“su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, ...”* y *“son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia”.*

Por su parte, resulta ampliamente estudiado desde su origen en el mundo moderno el objeto de estudio de la Administración Pública: El Poder Ejecutivo. Desde la consolidación de los Estados de Derecho y la definición Constitucional de la división de poderes, el Poder Ejecutivo ha sido objeto de estudio, análisis, enseñanza, difusión y práctica profesional constante desde la perspectiva de la Administración Pública, todo esto ha sido posible a partir de que Charles-Jean Baptiste Bonnin en su célebre *Compendio de los Principios de Administración* (1808) le diera las bases de una disciplina científica.

Si bien el origen de la Administración Pública es francés, sus principios fueron rápidamente diseminados en Europa y América, el primer intelectual que lo desarrollara bajo los preceptos de Bonnin en el Continente Americano fue el colombiano Florentino González en 1840, hoy los estudiosos y practicantes de la Administración Pública están diseminados en todo el orbe.

Nadie cuestiona hoy si su origen es distinto a los países que lo han adoptado, es más, los esfuerzos realizados por otras disciplinas científicas sociales por comprender su naturaleza y objeto han producido grandes aportes en su comprensión y desarrollo desde la perspectiva de la Ciencias Políticas, el Derecho, la Economía, la Administración Privada, etc., haciéndola cada vez una ciencia más robusta y universal y por qué no decirlo, sólida

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

El camino del Derecho Administrativo, íntimamente ligado al de la Administración Pública, no ha sido menos fructífero, los franceses dieron las bases del mismo a través de obras sobre la materia de personajes como Cormenin, Gandillot, Gérando, Macarel, y mucho más, cuyos trabajos, al igual que la Administración Pública fueron bien acogidos en Europa y el Continente Americano, bajo la premisa de su utilidad para la comprensión y buena marcha de los asuntos públicos de los países que aceptaron como principio el Estado de Derecho.

Cuando inicié el estudio del Poder Legislativo a partir de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en lo que refiere a la Administración Parlamentaria, me encontré con que ésta carecía de la fuerza teórica y metodológica de la Administración Pública, por lo que me di a la tarea de realizar una investigación que me permitiera comprender a qué se debía esta falta de atención a tan importante actividad en la vida parlamentaria, después de todo, en este espacio existe el ejercicio de recursos públicos que como todos, deben ser transparentados en su adecuada aplicación.

Para mi fortuna ocupar una diputación local y estar al frente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VI Legislatura, abrió enormemente las posibilidades de realizar una investigación seria y profunda sobre este tema, el de la Administración Parlamentaria, no habiendo grandes referentes sobre este campo novedoso del conocimiento en México y para poder estar a la altura de las exigencias de esta investigación, era fundamental contrastar esta actividad con la de la Administración Pública Local, para así poder comprender sus diferencias y alcances.

El primer reto estaba en el “estado del arte”, así que me di a la tarea de buscar en la literatura de otros países material que me diera luz sobre el objeto de estudio de mi interés. Como todo conocimiento novedoso en otra latitud existe la desconfianza sobre la conveniencia de utilizar realidades históricas distintas. Animado por la manera que la Administración Pública hoy en día amplía sus horizontes cognoscitivos, como es el caso de los recientes estudios sobre “Políticas Públicas”, “Gerencia Social”, “Gobernanza”, etc., de origen norteamericano e inglés, desarrollados como campo de estudio nuevo en las administraciones públicas de muchas

naciones, con un creciente interés en la comunidad intelectual y profesional de la Administración Pública.

De esta manera podemos observar la proliferación de múltiples publicaciones y congresos internacionales que abordan las temáticas enunciadas, sin importar las fronteras y las diferencias que cada país pudiese tener sobre la materia. Más aún, se encuentran en franco proceso de tropicalización en busca de soluciones a problemas similares que las sociedades actuales presentan en temas tan variados como la salud, la educación, la economía, el desarrollo, la ecología, etc., aprovechando los resultados exitosos de su aplicación como modelos dignos de ser estudiados e incluso imitados, con su debida adaptación a las situaciones sociales marcadamente diferentes de cada país y región.

No es de sorprender que la Administración Parlamentaria este siguiendo el mismo proceso, de forma todavía muy modesta, resulta no muy aceptado y difundido el concepto de parlamento, se le asocia con los ingleses y/o con los regímenes parlamentarios, con cierta razón, menos aceptada parece la idea de una Administración Parlamentaria como distinta de la Administración Pública. Debates intelectuales se están dando sobre este tema, que para algunos pareciera una blasfemia o un despropósito. Sin embargo recientes publicaciones y congresos constatan la aceptación del trabajo legislativo como trabajo parlamentario, el lobismo (del inglés, *Lobby*), el Derecho Parlamentario, la Administración Parlamentaria, etc., con argumentos que han provocado el interés creciente por conocer, definir y desarrollar este campo de conocimiento en las comunidades hispanohablantes, de los que doy amplia cuenta en esta investigación por lo que no me extenderé más sobre el tema.

## II

Veamos en lo general cuáles son las características de la Administración Parlamentaria, pero antes, empecemos por definir las características del parlamento, ya que por razones históricas, constitucionales y funcionales éste requiere de autonomía, independencia y libertad para la ejecución de sus actividades. Esto quiere decir que para poder realizar sus funciones requiere de autonomía y de proveerle a la institución legislativa de ciertas

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

prerrogativas con características especiales de exenciones al régimen común.

Las prerrogativas legislativas pueden ser de dos tipos: individuales o colectivas. Con relación a las primeras, nos estamos refiriendo a la potestad de autonomía reglamentaria, de gobierno, de gestión y presupuestaria. Pues estas prerrogativas tienden a preservar la autonomía e independencia del legislativo con relación a los otros poderes públicos.

Por su parte las prerrogativas legislativas colectivas se han ido adquiriendo de forma paulatina, son herencia o el resultado de un proceso más que un acto racional determinado.

En este sentido, a la Administración Parlamentaria la podemos ubicar bajo el principio de autonomía de gestión, que contempla tres aspectos desde el punto de vista material: 1) La autonomía en el funcionamiento interno; 2) la Administración Parlamentaria al servicio de ese funcionamiento, y 3) el ejercicio de manera independiente de la potestad disciplinaria sobre los miembros y el personal.

La presencia de una Administración Parlamentaria propia e independiente de la Administración Pública del Estado constituye una garantía de que las prerrogativas políticas encomendadas podrán ser atendidas sin cortapisas. La autonomía administrativa parlamentaria garantiza que la composición, organización y atribuciones o competencias de los servicios administrativos humanos y materiales estén a la altura de las exigencias legislativas para el buen desempeño de su cometido.

El trabajo parlamentario requiere de libertad amplia y responsable para dictar normas que definan la estructura y funcionamiento de sus órganos administrativos, asimismo deben tener la garantía legal y la capacidad para gestionar lo que se requiera en su actividad, sin influjos o limitaciones externas o ajenas a la propia legislatura.

Los empleados parlamentarios y la Administración Parlamentaria tienen características propias que los hacen distintos del resto de los servidores públicos y de la Administración Pública en el ejercicio de su función:

1. Las funciones y atribuciones de la Administración Parlamentaria se manejan en un plano *ad intra*, es decir, por lo general no tienen contacto con el ciudadano, su actividad se justifica y se acaba internamente. Mientras que la de la Administración Pública se ejerce *ad extra*, es decir frente al ciudadano. Esta diferencia entre administraciones muestra que es necesaria una visión flexible y adaptada ex profeso para el Poder Legislativo o para el Poder Ejecutivo cuyas responsabilidades están claramente diferenciadas.
2. La Administración Parlamentaria a diferencia de la Administración Pública no gestiona servicios públicos y no tiene un territorio, más allá de sus instalaciones, sobre el que hace valer sus competencias.
3. La Administración Parlamentaria desempeña una actividad administrativa interna e instrumental respecto de las funciones del órgano.
4. La Administración Parlamentaria gestiona su presupuesto y es autónomo en su ejercicio.
5. La organización de la Administración Parlamentaria responde a la correlación de fuerzas y composición política de la legislatura en donde la Presidencia, la Mesa, las Comisiones, Comisiones Especiales y Comités responden a sus ámbitos de competencia y de decisión, mientras que la Administración Pública responde a una línea política y administrativa de mando jerárquico.
6. Como consecuencia de la composición política y plural de la cámara, el funcionario parlamentario goza de una independencia mayor con respecto de sus superiores a diferencia de lo que ocurre con el servidor público común que tiene una mayor dependencia de sus superiores.
7. La justiciabilidad de algunos de los actos administrativos del Legislativo, que algunos justifican por ser un asunto *interna corporis acta* que no pueden ser objeto de impugnación frente a órganos ajenos a la Legislatura, en caso de controversia será la propia Asamblea la que decida el conflicto. En contraposición están los defensores del

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

Estado democrático de Derecho y que buscan que todos los actos administrativos de las legislaturas contemplen el derecho a un juez imparcial como un derecho fundamental del individuo.

8. Existen elementos de flexibilización de la organización administrativa del trabajo, que permiten la asignación a los funcionarios parlamentarios de tareas o funciones no expresamente previstos en la normativa vigente. Estas características atípicas en lo general de la estructura administrativa parlamentaria es lo que justifica en gran medida el régimen de autonomía administrativa de la que goza el legislativo.
9. En cuanto a los servicios específicos (es decir las funciones adjetivas) de la Administración Parlamentaria hay que señalar que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, éstos se realizan a través de las siete unidades administrativas que dependen del órgano colegiado denominado Comisión de Gobierno, mismas que adquieren formas orgánicas y dimensiones muy diversas: una Oficialía Mayor, una Tesorería, una Contraloría General, un Instituto (de Investigaciones Parlamentarias), una Unidad (de Estudios de Finanzas), y dos Coordinaciones (la de Comunicación Social, y la de Servicios Parlamentarios).

Sin embargo, aún en esta diversidad es posible identificar patrones de organización de los servicios que presta esta Administración Parlamentaria al órgano legislativo, y que pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Los servicios de gestión de los recursos públicos de la Asamblea Legislativa, que se concentran fundamentalmente en la Oficialía Mayor y en la Tesorería y que se orientan al servicio del órgano legislativo en su conjunto, pues administran los bienes muebles, inmuebles, la adquisición de bienes y contratación de servicios, los recursos financieros y presupuestales y, sobre todo, los recursos humanos de la Asamblea Legislativa.
- Los servicios de apoyo al órgano legislativo en lo general, y que claramente se orientan a sostener la vitalidad institucional de la Asamblea Legislativa gestionando funciones como la de allegarse

de información para el “consumo” interno, la de difundir hacia el exterior la información del órgano legislativo, la de relaciones públicas, (todas a cargo de la Coordinación de Comunicación Social), o de control en el uso de recursos públicos (concentrada en la Contraloría General), o de apoyo logístico al proceso y trabajo parlamentario, de registro y documentación de las actividades del órgano legislativo (desarrolladas por la Coordinación de Servicios Parlamentarios).

- Finalmente, los servicios de facilitación del trabajo de los legisladores en lo particular, mediante los cuales se satisfacen necesidades muy concretas, y particulares del trabajo de los diputados en sus comisiones, a través de funciones de asesoría, consultoría, recopilación de información sobre temas muy concretos, o incluso la elaboración de estudios cuya especificidad, complejidad y extensión hacen necesaria la existencia de unidades administrativas como el Instituto de Investigaciones Parlamentarias, y la Unidad de Finanzas.

**Manuel Granados Covarrubias**