

Capítulo 1.

1. Marco Teórico: El Estado, el Régimen Político, la División de Poderes, el Derecho Administrativo, la Administración Pública, el Derecho Parlamentario y la Administración Parlamentaria.

El estudio requiere necesariamente del análisis de ciertos postulados, categorías y conceptos que son fundamentales en la comprensión del problema central de nuestra investigación y que consideramos contienen los elementos necesarios para contribuir al esclarecimiento de la realidad estudiada.

En otras palabras, siendo el Órgano Legislativo y Ejecutivo del Distrito Federal el instrumento político de la legislación y la acción del Estado, es necesario revisar desde la perspectiva de la Ciencia Política, la Ciencia Jurídica y la Ciencia de la Administración Pública los conceptos, categorías y postulados en que sustenta su existencia, para que a partir de éstos tengamos la certeza del estado del arte de la administración pública y la administración parlamentaria.

Empezaremos desarrollando de forma muy general las teorías que dan sustento teórico al Estado, el Régimen Político y la División de Poderes, para abordar de forma concreta del Derecho Público, lo referente al Derecho Administrativo y Derecho Parlamentario; y de la Administración Pública, así como de una nueva categoría que se le ha denominado Administración Parlamentaria.

1.1. El Estado y el Régimen Político.

1.1.1. El Estado y el Estado de Derecho.

El concepto de Estado tiene diferentes acepciones y diversas formas de abordarlo. Existen tres teorías clásicas que han contribuido en la comprensión del concepto de Estado:

1. El Liberalismo, cuyos principios son los derechos individuales en donde el Estado debe permitir su desarrollo estableciendo límites jurídicos;
2. El Marxismo, que sostiene que el Estado sirve como un mecanismo de protección del capitalismo que incrementa las desigualdades entre los individuos provocando una lucha de clases, y

3. El Realismo, que considera que el Estado es fundamental para mantener el orden y la paz. Sostiene la idea de que los Estados son soberanos y que no están sujetos a una autoridad superior.

La definición de este concepto puede tener diferentes realces, puede ser: 1) institucionalista y funcional; 2) coercitiva, o 3) tener un enfoque jurídico.

La primera señala tres elementos: a) el Estado es un conjunto de instituciones, que controlan los medios de violencia y coerción; b) estas instituciones están enmarcadas en un territorio geográficamente delimitado, al que generalmente se le denomina sociedad, y c) se establece un conjunto de normas dentro del territorio que tiende a crear una cultura política común compartida por todos los ciudadanos. La segunda hace referencia a un aparato coercitivo de dominación por medio de la violencia legítima (Weber). Y la tercera llama Estado al ser del derecho en el cual se resume, de forma abstracta, la persona jurídica organizada de la nación, que se distingue de cualquier otra agrupación por la potestad o soberanía de la que se halla dotado y que sólo éste puede poseer. En esta última consideración se ponen tres elementos constitutivos del Estado: territorio, pueblo y soberanía.

En este sentido, podemos afirmar que el Estado es una forma de organización que reconoce la coexistencia de un organización, social, política y soberana dentro de un territorio definido, que posee un conjunto instituciones y normas que regulan a la sociedad. Las instituciones y cometidos esenciales de todo Estado son: hacienda, la guerra, la justicia y la gobernación interior y exterior.

La evolución del Estado, ha permitido que las autoridades se rijan y estén sometidas a un derecho vigente, a éste se le conoce como un Estado de Derecho formal o material. Por tanto, el concepto de Estado de Derecho no es una mera categoría abstracta y clasificatoria de los distintos atributos del Estado, sino un producto histórico perfectamente ubicable en el desarrollo de las sociedades humanas, específico a un contexto cultural inequívoco. Es, por lo tanto, diferente e inaplicable a cualquier otro tipo de dominación política en las sociedades humanas anteriores, por más que a ellas haya sido aplicado el concepto de Estado.

“La singularidad del Estado moderno, así como la especificación de sus rasgos como Estado de derecho, permite diferenciar la idea abstracta de este último como aquel Estado que simplemente respeta el derecho objetivo vigente, y el concepto histórico de Estado de derecho burgués basado en la propiedad privada y la libertad personal, cuya garantía es su misión existencial¹”.

El surgimiento del Estado de Derecho, originalmente en Europa, está estrechamente vinculado a la incorporación a la esfera estatal de la protección de los derechos subjetivos, más tarde llamados derechos o garantías individuales. De ahí que el Dr. Omar Guerrero confirma que:

“La efectividad de los derechos individuales ha hecho patente la diferencia sustancial existente entre el concepto abstracto de Estado de derecho, y su categoría singular de Estado aquí invocada, cuyo rasgo prominente es la Constitución Política²”.

1.1.2. El Régimen Político.

En términos generales, se identifica al régimen político como el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder en un territorio determinado, bajo normas formales e informales reconocidas y aceptadas por todos aquellos interesados en acceder y ejercer el poder político. A nivel mundial predominan los siguientes tipos de regímenes políticos:

- a) *“Democráticos;*
- b) *Monárquicos;*
- c) *Autoritarios;*
- d) *Islámicos;*
- e) *Socialistas;*
- f) *Populistas;*
- g) *Pluripartidistas;*
- h) *Unipartidistas”.*

¹ Guerrero Orozco, Omar. *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, p. 13.

² Guerrero Orozco, Omar. *Teoría General del Estado*, pp. 43-45.

De todos ellos, nos interesa para este trabajo el régimen democrático, pues en el caso de México que tiene una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo a lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, con un gobierno presidencialista, en donde la democracia es un valor fundamental cuyas normas básicas sean:

- a) “sufragio universal;
- b) derecho a ser elegido;
- c) libertad de expresión;
- d) existencia de derechos y deberes políticos;
- e) respeto a las minorías;
- f) libertad individual;
- g) derecho a decidir;
- h) igualdad ante la ley;
- i) democracia social y económica”.

“La democracia supone el ejercicio directo de las responsabilidades gubernamentales por parte del propio pueblo. La fórmula de democracia directa es, pues, utópica, en el sentido de que pasa por alto los datos objetivos más evidentes de la actividad gubernamental y de la existencia humana. En la práctica, sólo es posible una democracia representativa. La tipología clásica distingue dos posibles tipos de regímenes democráticos, susceptibles de numerosas variantes: los regímenes parlamentarios (en los que el gobierno, responsable ante un Parlamento susceptible de ser disuelto, ejerce el poder en nombre de un jefe de Estado) y los regímenes presidencialistas (en los cuales el poder ejecutivo y el poder legislativo son independientes). En los regímenes parlamentarios, la capacidad de la asamblea para obtener la dimisión del gobierno se considera que está equilibrada por el ejercicio del derecho de disolución de las cámaras. El jefe del Estado (el monarca o el presidente de la República) simboliza la unidad superadora de las divisiones partidistas. En los regímenes presidencialistas, el jefe del poder ejecutivo no puede disolver el Parlamento, pero éste tampoco puede destituir al gobierno³”.

³ Régimen Político: web oficial de régimen político. <http://www.regimenpolitico.com/>.

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

Para abundar más en este tema, Jorge Carpizo McGregor⁴, señala que el sistema presidencial, en contraste con el sistema parlamentario, debe presentar tres características esenciales:

- “a) La separación de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo es nítida sólo desde el punto de vista de que cada uno de ellos es electo por el voto popular, origen de su legitimidad. Es decir, el congreso, como regla general, no designa, directa o indirectamente, al presidente.*
- b) Los periodos para los cuales son electos, tanto el Ejecutivo como el Legislativo, son fijos y, en principio, uno de ellos no puede modificar el periodo del otro.*
- c) Existen entre esos dos poderes controles mutuos, los que son diversos de aquellos que se dan en un sistema parlamentario.*

Ahora bien, esas características requieren de algunas precisiones:

- a) El significado del voto popular no cambia, aunque la elección la realice un colegio electo por el pueblo con el propósito de designar presidente. Sin embargo, los colegios electorales están afortunadamente desapareciendo. El voto directo es método superior.*
- b) Los controles mutuos en el sistema parlamentario consisten, como es sabido, en que el parlamento puede censurar o negarle un voto de confianza al gabinete o a un ministro; entonces aquel tendrá que renunciar. A su vez, el primer ministro puede solicitar al jefe del Estado, quien normalmente aceptará, la disolución del parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones.*

⁴ Jorge Carpizo McGregor (1944-2012) tuvo la distinción de ocupar cargos públicos relevantes como el de Secretario de Gobernación, Procurador General de la República Mexicana, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Rectoría de la Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México. Entre sus obras se encuentran: *La Constitución Mexicana de 1917, 1969; Federalismo en Latinoamérica, 1973; El presidencialismo mexicano, 1978; Estudios constitucionales, 1980; Las experiencias del proceso político constitucional en España y México, 1980; Mario de la Cueva, 1981; La UNAM hoy y su proyección al futuro: Una biografía de las ideas de Jorge Carpizo, rector, 1987; Derecho constitucional, 1991; Derechos humanos y ombudsman, 1993; Derecho a la información y derechos humanos, 2000; El expediente Posadas a través de la lupa jurídica: Averno de impunidades, 2004; Derechos humanos, aborto y eutanasia, 2010; Introducción al derecho mexicano: Derecho constitucional*, con Jorge Madrazo, 1983; *Elecciones, diálogo y reforma*, con Jorge Alcocer y Eugenia Huerta, 1994-1995.

- c) *En un sistema presidencial, en principio, esos controles no existen y no deben existir, en virtud de que el sistema estructura otros de naturaleza distinta. Si un presidente disuelve el congreso, como ha acontecido en la realidad, está efectuando un golpe de Estado, porque está rompiendo el orden constitucional al actuar anticonstitucionalmente, suprimiendo el principio de separación de poderes.*
- d) *El congreso no puede censurar al presidente, porque éste no es responsable políticamente ante él, y debido a que el presidente ha sido electo por el pueblo para un periodo fijo. Lo contrario implica desnaturalizar el sistema presidencial.*
- e) *El juicio político o impeachment es de carácter excepcional, difícil de llevar a cabo; es instrumento para situaciones extremas y su contenido es de carácter penal o casi penal, no político, aunque ciertamente, al final de cuentas, el asunto se resuelve si se reúne o no el número de votos requeridos por la Constitución para ese fin.*
- f) *En el sistema presidencial existen controles propios. El control más importante en manos del presidente es la facultad de veto de las leyes, mismo que para ser realmente tal, el congreso sólo lo debe poder superar por mayoría calificada, como las dos terceras partes de los votos de los legisladores presentes. Si el veto presidencial puede desecharse por simple mayoría, el veto no implica mecanismo alguno de control. Desde luego, el veto presidencial tiene también otras finalidades, como el análisis de la constitucionalidad de un proyecto de ley aprobado por el congreso.*
- g) *El poder Legislativo, generalmente, posee diversas facultades que asimismo realizan funciones de control; entre las más importantes se encuentran: la ratificación de nombramientos y actos realizados por el presidente; el poder de la bolsa, que incluye la ley de ingresos, el presupuesto de egresos y el límite de la deuda pública, las comisiones de investigación y el control extremo y extraordinario que es el impeachment. En esta concepción de control está implícita la de responsabilidad, que es esencial al sistema democrático.*
- h) *Cuando me refiero a sistemas parlamentarios y presidenciales, parto del supuesto que se trata de gobiernos democráticos, excluyendo cualquier degeneración, como son los de facto, dictaduras, tiranías, teocracias o gobiernos militares.*

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

- i) *En principio, en un sistema presidencial los controles operan mejor y con mayor eficacia que en uno parlamentario, porque en este último la mayoría legislativa cuida que el gabinete, que es parte de ella, subsista y no vaya a ser censurado, lo que traería consigo nuevas elecciones en las que no se tiene asegurada la mayoría parlamentaria. Por esta razón, un primer ministro se convierte en el más importante legislador.*
- j) *Casi no existen sistemas puros. Los sistemas presidenciales y parlamentarios adoptan diversas modalidades de acuerdo con su evolución política y su realidad. No hay recetas, pero sí principios generales que definen al sistema.*
- k) *Los sistemas presidenciales y parlamentarios funcionan en forma diferente, de acuerdo con el número de partidos políticos que existe en ese Estado; es decir, si se configura un bipartidismo, tripartidismo, multipartidismo moderado o multipartidismo extremo.*
- l) *En cualquier sistema presidencial, el funcionamiento de los controles mutuos es esencial. De este aspecto depende en mucho la calidad de la democracia y la gobernabilidad del país⁵.*

En suma, al ser México un país con una historia política y constitucional, entre otros aspectos básicos, apoyada en la División de Poderes, su régimen presidencial y democrático han sido ejes fundamentales para dar gobernabilidad y gobernanza al país.

1.2. La Teoría General de la División de Poderes (Los Clásicos).

1.2.1. John Locke (1632-1704)⁶.

El Inglés John Locke nace en el periodo de la dinastía de los Estuardo, cuando Carlos I (1625-1649) gobernaba. Estudió en la escuela de Westminster, en

⁵ Carpizo, Jorge. *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, pp. 46-48.

⁶ “Los *Dos tratados sobre el gobierno civil* son la obra política más importante de John Locke. Estos documentos han sido publicados innumerables veces, lo que hace que su legado goce hasta la fecha de cabal salud. Las obras llevan por título *First Tract of Government* y *The Second Treatise of Government*, también conocidos como “*An Essay Concerning the True Original, Extent and End of Civil Government*”. “*El Primer tratado critica puntualmente los argumentos de la exitosa obra de Sir Robert Filmer; Patriarca, o el poder natural de los reyes, publicada póstumamente en 1680 por los Tories para defender su postura. El Segundo tratado, como lo indica el subtítulo, es acerca del “verdadero origen, extensión y fin del gobierno civil”, considerado como una respuesta a las posturas absolutistas de Hobbes y los monárquicos. Tomás Várnagy. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. Capítulo II, p. 51 y 52. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/moderna/cap2.pdf>*

Londres, los estudios secundarios y en 1652 obtuvo una beca para estudiar en el *Christ Church College* de Oxford, donde obtuvo el grado de *Bachelor of Arts (Baccalaureus Artium)* en 1656. Dos años después se graduó como el *Master of Arts (Magister Artium)*. Y, de acuerdo con la tradición, fue nombrado *Senior Student*, perteneciendo desde entonces al cuerpo de profesores del *Christ Church College*, donde enseñó griego, retórica y filosofía.

También se interesó por los estudios de Medicina la que practicaría muy poco, pero esta profesión le permitiría ser contratado en 1667 por el estadista Anthony Ashley Cooper, primer conde de Shaftesbury (1621-1683), uno de los fundadores del movimiento *Whig* (Partido Liberal Británico), como tutor de su hijo y médico de la casa. En 1668 se convirtió en miembro de la recientemente creada *Royal Society of London for the Improvement of Natural Knowledge*, donde la comunidad intelectual de la época se reunía.

A Locke se le atribuye la paternidad sobre el liberalismo moderno por su visión sobre la vida, la libertad y la propiedad de las personas, por las que el gobierno debe velar por ser el depositario de la confianza de los individuos que, mediante un contrato, le otorgan y que de no cumplirse con lo esperado puede derogarse, pues no existe poder divino que le atribuya dicho derecho de gobernar a los demás individuos a ningún hombre o grupo. Su visión está fundamentada en la lucha de la iglesia y la nobleza inglesa contra la burguesía, que se sentía oprimida por el orden jurídico feudal que en contraposición frenaba el libre desarrollo de la economía.

Por otro lado, Locke es el primer pensador que argumentó la conveniencia de que el poder del gobierno fuese dividido, pues consideraba que:

“El poder del gobierno está basado totalmente en los poderes que le transfirieron los individuos, y además los gobiernos no tienen derechos que sean peculiares a ellos. Debe existir una separación entre el poder ejecutivo y legislativo, ya que resulta una fuerte tentación “el que las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tengan también el de ejecutarlas””⁷.

⁷ *Ibid.*, p. 63.

Mientras Thomas Hobbes (1588-1679) era partidario del Estado Absolutista como el descrito en su *Leviatán*, Locke se inclinaba por el fortalecimiento del legislativo sobre el ejecutivo, poderes que en Inglaterra encarnaban una lucha por la preeminencia de la monarquía absoluta, y otros sobre empoderar al parlamento inglés. Así pues señalaba que:

*“Es el legislativo el que decide las políticas, ya que es “el poder supremo de la república”, encaminado a determinar las condiciones del uso legal de la fuerza comunitaria en función de la defensa de la sociedad civil y de sus miembros. El ejecutivo, encargado de las leyes formuladas por el legislativo, ha de estar “subordinado” y “rendir cuentas” a él”*⁸.

Finalmente durante la llamada Revolución Gloriosa (1688-1689) Inglaterra se convirtió en una monarquía constitucional controlada por el Parlamento a través de la promulgación de la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) de 1689, mediante los cuales se recuperan y fortalecen las facultades del Parlamento frente a la Monarquía.

Su pensamiento político trascendió fronteras influyendo de manera importante en la *Declaración de los Derechos de Virginia* del 12 de junio de 1776, en los Estados Unidos⁹, y en la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* del 26 de agosto de 1789 en Francia y es, sin lugar a duda, fuente de inspiración del Barón de Montesquieu.

1.2.2. Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755)¹⁰.

Charles Louis de Secondat nació el 18 de enero de 1689. En 1700 ingresa a la escuela católica de *Juilly* de los padres del Oratorio. En 1705, estudió leyes en la Facultad de Derecho de la Universidad de Burdeos. Entre

⁸ *Ibíd.*, p. 63.

⁹ “La teoría política de Locke tuvo una especial repercusión en los Estados Unidos. Nathan Tarcov escribió que los estadounidenses “podemos afirmar que Locke es nuestro filósofo político porque podemos reconocer en su obra nuestra separación de poderes, nuestra creencia en el gobierno representativo, nuestra hostilidad a toda forma de tiranía, nuestra insistencia en el estado de derecho, nuestra fe en la tolerancia, nuestra demanda por un gobierno limitado...”. Además, incluso quien nunca leyó a Locke, “escuchó que todos los hombres son creados iguales, que poseen ciertos derechos inalienables, entre ellos la vida, la libertad y la prosecución de la felicidad; que para asegurar esos derechos se instituyen los gobiernos entre los hombres, derivando sus justos poderes del consenso de los gobernados y que, cuando cualquier forma de gobierno destruye estos fines, existe el derecho del pueblo de alterarlo o abolirlo” (*Cit.* por Wootton, 1993: p. 8). *Ibíd.*, pp. 70 y 71.

¹⁰ El francés Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755), formuló en 1748 la doctrina de separación de tres poderes –ejecutivo, legislativo y judicial–, sugerida anteriormente por el filósofo inglés John Locke. Montesquieu favorecía una el gobierno Monárquico, pero limitado.

1712 y 1721, Montesquieu se dedicó estudiar las ciencias naturales. En 1722, instalado en París, Montesquieu empieza a frecuentar el Club de *l'Entresol*, asistiendo en ocasiones a las reuniones sabatinas en donde se leen y comentan las *gazettes* de Holanda e Inglaterra, cuyas propuestas eran consideradas peligrosas o disidentes de la monarquía absolutista.

En el año de 1727, a pesar de la fuerte oposición del Cardenal *Fleury*, Primer ministro de Luis XIV, y del *abbé Tournemine*, Montesquieu es elegido miembro de número de la Academia Francesa. Entre 1728 y 1731, se dedica a viajar a Alemania, Italia e Inglaterra. Conducido por su amigo *Philip Dormer Stanhope, 4º Conde de Chesterfield* (1694-1773)¹¹ entabla relaciones con figuras del mundo político e intelectual de Inglaterra y lo introduce a la *Royal Society of London for the Improvement of Natural Knowledge*, misma sociedad a la que años antes perteneciera Locke. A partir de 1733 reside casi continuamente en París y participa en la Academia Francesa y en la francmasonería, institución a la cual había ingresado en Inglaterra.

De su obra literaria destacan principalmente dos documentos: *Lettres persanes*¹² (*Cartas persas*, 1721) y *De l'Esprit des Loix*¹³ (*El espíritu de*

¹¹ El Conde de Chesterfield, fue amigo de Voltaire y Montesquieu. Sus obras más reconocidas son: *Cartas de Lord Chesterfield a su hijo* (natural de nombre Philip que tuvo con una francesa de apellido du Bouche) y el *Arte de vivir feliz en la sociedad*.

¹² “Esta obra apareció en 1721 bajo un seudónimo y editada fuera de Francia para evitar la censura. Al poco tiempo, su autoría era un secreto a voces. Este hecho y sus altísimas cotas de difusión obligaron a Montesquieu a reconocer su paternidad. En esta obra se simula la correspondencia de dos persas que viajan por Europa y entrelazan recuerdos de su propio país con el espectáculo de las instituciones, el modo de vida, las costumbres, la religión y las leyes de los europeos. El libro contiene una visión crítica y corrosiva del mundo europeo. El juego de espejos, que permite el simulacro de espectador extranjero, le permitió a Montesquieu expresar de modo indirecto su verdadero pensamiento acerca de la monarquía absolutista de Luis XIV y del Pontificado romano”. El comentario es de Óscar Godoy Arcaya, Doctor en Filosofía, Universidad Complutense de Madrid. Profesor Titular de Teoría Política y Director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Miembro de la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales del Instituto de Chile. Consejero del Centro de Estudios Públicos. En su *Antología Política de Montesquieu*, p. 339. www.cepchile.cl/dms/archivo_1025_234/rev62_godoy.pdf

¹³ “El pensamiento político de Montesquieu es vasto y polifacético. La variedad de los temas que abarca es enorme. Quizás ello explica no solamente las dificultades para interpretarlo, sino además para integrar esa diversidad en un sistema e incluso en una disciplina. Una gran parte de *El espíritu de las leyes* fue reconocida, en el pasado, como el equivalente francés de la *Riqueza de las naciones*, de Adam Smith; sus contribuciones al estudio comparado de las costumbres y los hábitos de los pueblos como un avance de nuestra actual sociología; y el complejo análisis que hace acerca de las relaciones entre el espacio geográfico y las formas de poder, como las bases de la geografía y la demografía políticas modernas. En estos tres ejemplos, en los cuales Montesquieu se nos presenta como economista, sociólogo y geógrafo político, se advierte la diversidad de temas y problemas que abarcó nuestro autor, especialmente en *El espíritu de las leyes*, verdadera suma de conocimientos políticos del siglo xviii”. *Ibid.*, p. 341.

las leyes) publicado originalmente en forma anónima en 1748, ambos documentos fueron censurados por la Iglesia Católica e incluidos en el *Index Librorum Prohibitorum et expurgatorum*¹⁴.

Consideramos fundamental en nuestro trabajo los planteamientos que Montesquieu –en su libro *Del espíritu de las leyes. Libro XI. De las leyes que establecen la libertad política en relación con la constitución. Capítulo VI. De la Constitución de Inglaterra*– determinó con relación a la división de poderes:

“En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

“En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.

“La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad: para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro.

“Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente.

“No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que juez sería legislador. Si no está separado

¹⁴ El *Index Librorum Prohibitorum et expurgatorum* fue creado por la iglesia católica en el año de 1559 y se publicó hasta el año de 1948. En este documento se consignaba las obras que no debían ser leídas o las partes de éstas que deberían ser eliminadas. No son pocos los grandes autores que pasaron censura por este índice, sin contar los que por ser contrarios a la visión de la iglesia, ni siquiera merecían ser mencionados, por lo que su contenido estaba prohibido ipso facto como los trabajos de *Schopenhauer*, *Marx*, *Nietzsche* y muchos otros más.

del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares¹⁵”.

Estas ideas ilustradas sobre la separación de poderes, hacen de Montesquieu, uno de los pilares de la caída del antiguo régimen y la revolución en Francia, no es menor la trascendencia de su pensamiento en América del Norte, como Locke, en el movimiento de independencia americano y en la definición de la Constitución Política de los Estados Unidos de Norteamérica. En síntesis, y sin lugar a duda, sus juicios y razonamientos fueron pieza fundamental en la construcción del nuevo orden político, social, económico y cultural del Nuevo Mundo.

1.2.3. Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) y John Jay (1745-1829).

La obra conocida como *El Federalista*¹⁶ tiene su origen en los Estados Unidos, como consecuencia de un largo proceso histórico de la Independencia de ese país y el deseo de las 13 colonias de constituirse como nación y establecer su forma de gobierno republicana. En sus páginas se aprecia los debates y las dificultades que el Congreso de la Confederación Americana tuvo en la definición y construcción de su gobierno.

La obra tuvo grandes reconocimientos en Estados Unidos desde su aparición y grandes elogios por parte de la comunidad política europea¹⁷. Los autores

¹⁵ De Secondat, Charles Louis, Barón de Montesquieu. *El Espíritu de las Leyes (De l'Esprit des Loix)*. www.freelibros.com, pp. 110 y 111.

¹⁶ *El Federalista (The Federalist Papers)* de Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay es una colección de artículos que escribieron en tres periódicos de la ciudad de Nueva York y que se conocen desde su publicación como libro denominado *El Federalista*. “De los ochenta y cinco ensayos, Jay escribió cinco, Madison ciertamente catorce y Hamilton cincuenta y uno. Otros tres fueron escritos en colaboración por Hamilton y Madison. La paternidad de los doce restantes es disputada y ha dado lugar a una controversia célebre en las letras norteamericanas”.

R. Velasco, Gustavo. *Estudio Introductorio*. México, septiembre de 1943, p. 4. En: [http://www.medellindigital.gov.co/Mediateca/repositorio%20de%20recursos/Hamilton,%20Alexander%20\(1755%20%E2%80%93%201804\)/Hamilton_Alexander-El_Federalista.pdf](http://www.medellindigital.gov.co/Mediateca/repositorio%20de%20recursos/Hamilton,%20Alexander%20(1755%20%E2%80%93%201804)/Hamilton_Alexander-El_Federalista.pdf)

¹⁷ “*El Federalista es, ante todo, un comentario de la Constitución de los Estados Unidos de América. Se trata de un comentario contemporáneo, que si no llega a ser una exposición de motivos oficial o una interpretación auténtica, en cambio deriva una gran autoridad del hecho de que “dos de los autores habían participado en la convención, terciado en los debates y escuchado las objeciones presentadas contra cada artículo, y a que habían salido de ella con notas y memorias repletas precisamente de la*

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

muestran un amplio conocimiento y dominio de las ideas políticas europeas. En el trabajo Montesquieu está presente en sus apreciaciones y exaltan su influencia, aunque no citan a Locke de forma directa su influencia también se deja sentir, como la de algunos otros pensadores contemporáneos.

clase de información necesaria para la tarea que emprendieron” (McMaster; Historia del Pueblo de los Estados Unidos, vol. I, p. 484.). Seguramente es debido a estas circunstancias que la Suprema Corte de Justicia de la nación norteamericana considera que debe concederse gran peso a la forma como interpretan la Constitución los autores de El Federalista (Sentencias McCulloch vs. Maryland y Pollock vs. Farmer’s Loan and Trust Company, citadas en la edición oficial de la Constitución de los Estados Unidos de América, Washington 1938, p. 66.).

En cuanto al valor de estos escritos, la opinión es unánime: para no citar sino a los clásicos del derecho constitucional americano, Kent es de parecer que “no hay una obra sobre la Constitución... que merezca leerse con más cuidado” (Comentarios a la Constitución de los Estados Unidos de América, México, 1878, p. 55, nota.); Story lo llama “comentario incomparable” (Comentario Abreviado de la Constitución Federal, México, 1879, p. XII.), y Marshall declaró en una de sus célebres sentencias que “su mérito intrínseco justifica el alto valor que se le concede” (“Cohens vs. Virginia”, citada por Willoughby, The Constitutional Law of the United States, p. 32, nota.). Esta opinión persiste entre los escritores modernos, por ejemplo en los que cito a continuación y que he seleccionado debido a que se ocupan de la obra con distintos motivos y a que también sus tendencias son disímiles, como Beck, para quien “El Federalista es el comentario clásico de la Constitución” (The Constitution of the United States, p. 92. Bryce emplea el mismo calificativo, ob. cit., p. 29.); Willoughby, que opina que debe aceptarse como guía para interpretar la Constitución a menos de que la versión que publica haya sido repudiada, o Beard, que se entusiasma a pesar de su poca simpatía por los autores del plan de 1787 y lo califica de “ejemplo maravilloso de argumentación” y, más adelante, como “el más grande de todos los comentarios (An Economic Interpretation of the Constitution of the United States, pp. 153 y 189.)”.

Pero El Federalista es algo más que un autorizado y valioso intérprete de la ley fundamental de la Unión Americana. Propios y extraños reconocieron desde un principio que, además de esta utilidad especial, El Federalista posee un interés y un valor generales. Washington se apresuró a escribir al principal animador de la obra que “ésta seguiría mereciendo la atención de la posteridad, cuando hubieran pasado las circunstancias transitorias y los hechos fugitivos que rodearon esta crisis, porque en ella se discuten con sinceridad y capacidad los principios de la libertad y los problemas del gobierno” (Citado por Culbertson, Alexander Hamilton, p. 56.).

*Y por si inspira dudas este elogio al trabajo de un colaborador y subordinado, señaló que Jefferson, a cuya enemistad política y aun personal con Hamilton me referiré después, también fue de parecer que se trataba de “el mejor comentario que se había escrito sobre los principios del gobierno” (Citado en el prólogo a la edición de El Federalista, de Paul Leicester Ford, p. XXIX.). De Tocqueville agregó que “El Federalista es un libro excelente y admirable con el que deberían familiarizarse los estadistas de todos los países” (De la Democracia en la América del Norte, trad. esp., París, 1837, t. I, p. 218). Y sería fácil alargar este catálogo de opiniones que he querido presentar: Talleyrand, Guizot, Sumner Maine, Esmein, Jèze, son otros varios de los escritores que lo han elogiado, para no citar sino a europeos, en quienes no es de temerse que el prejuicio nacional anule las facultades críticas (Las opiniones de Talleyrand y Guizot, que no conozco originales, se transcriben en el libro Popular Government, de Sumner Maine, p. 203, quien dedica un estudio especial a El Federalista, dentro del ensayo sobre La Constitución de los Estados Unidos, pp. 202 a 216. Esmein escribió un prefacio y Jèze la introducción a la traducción francesa de El Federalista, publicada en París en 1902. Aprovecho para agregar que Talleyrand abrigaba una admiración especial por Hamilton, a quien consideró una de las tres principales inteligencias de su tiempo y de quien hizo otros elogios muy amplios durante su estancia en América, de 1794 a 1795) (Entre los mexicanos, Gamboa lo califica de “obra monumental... que no sería exagerado llamar alta enseñanza de libertad, bien ordenada y fuerte”, Leyes Constitucionales de México en el siglo XIX, p. 5; y Rabasa, “un libro de reputación mundial”, El Juicio Constitucional, p. 54; Reyes, “un periódico, el más notable que como órgano de vulgarización de ideas jurídicas haya conocido el mundo”, Conferencia en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, p. 25.). *Ibid.*, pp. 5 a la 8.*

“Aunque son los primeros en reconocer su deuda con los pensadores que los han precedido, Hamilton, Madison y Jay lograron, en primer lugar, una presentación más sistemática de los temas de la ciencia política, ventaja obviamente derivada de la Constitución que formaba la pauta de su trabajo. En seguida, su tratamiento de esos temas posee un aire de modernidad que contrasta notablemente con escritos anteriores y que los coloca mucho más cerca de nosotros. Por último, no es discutible su originalidad en numerosísimos asuntos, tanto de detalle como fundamentales. En la evidente imposibilidad de intentar una enumeración completa de estos puntos, me limito a mencionar la construcción de la teoría del estado federal, la excelente discusión de la distribución de facultades entre el gobierno general y los gobiernos locales, la doctrina de los frenos y contrapesos, la fundamentación del sistema bicameral, el examen de la organización más conveniente del Poder Ejecutivo y la clásica exposición de las facultades del Departamento Judicial”¹⁸.

Según Gustavo R. Velasco la obra *El Federalista* no influyó en el constitucionalismo latinoamericano primigenio por lo tardío de su traducción al portugués en 1840, y al español en 1868, sin embargo, los estudiosos de la época pudiesen haber conocido la obra a partir de la traducción francesa de 1792, pues ésta era la vía natural para conocer muchos de los trabajos editados provenientes de Europa. Sin embargo cabe señalar, que de forma menos directa se encuentra las *Cartas de un americano sobre las ventajas de los Gobiernos Federativos*¹⁹ de 1826 en donde se observa la clara influencia de *El Federalista* y el interés por que los gobiernos latinoamericanos conozcan y emulen a los gobiernos de Washington, México y Guatemala como nuevos estados republicanos federativos.

Por su parte el jurista Jorge Carpizo McGregor, en su obra *“Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina”*²⁰, nos aporta datos contundentes y relevantes sobre la enorme influencia de los clásicos en el pensamiento y obra de los latinoamericanos. De forma general refiere

¹⁸ *Ibid.*, p. 11.

¹⁹ Canga Argüelles y Villalba, José y Vicente Rocafuerte *Cartas de un americano sobre las ventajas de los gobiernos federativos*, Londres, 1826. <http://www.banrepcultural.org/sites/default/files/91051/brblaa119473.pdf>

²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Serie Doctrina Jurídica*, núm. 388. Año 2007, pp. 50 a la 59.

que la influencia de Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)²¹, Montesquieu, Emmanuel-Joseph Sieyès, Conde de Sieyès (1748-1836)²², Locke, William Blackstone (1723-1780)²³, Thomas Paine (1737-1809)²⁴ entre otros, fue decisiva en los debates y en la conformación de muchas de las Constituciones latinoamericanas²⁵ y por supuesto está incluido México, de lo que nos ocuparemos en el siguiente apartado.

1.2.4. El Constitucionalismo Mexicano y la Teoría de la División de Poderes²⁶ en el Siglo XIX.

La lucha política y social en México entre federalistas y centralistas en el siglo XIX dio como resultado la elaboración y promulgación de varias

²¹ “Escritor, filósofo y músico franco-helvético, autor muy prolijo, en el terreno político escribió dos grandes obras *El contrato social o principios de derecho político (Du Contrat social ou principes du droit politique)* de 1762 y el *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres (Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes)*, de 1755.

²² Político, eclesiástico, escritor y académico francés, uno de los teóricos de las constituciones de la Revolución francesa y de la era napoleónica. Escribe en 1789 su *Ensayo sobre los privilegios* y en ese mismo año su panfleto: ¿Qué es el tercer estado? (*Qu'est-ce que le tiers état?*) este último documento lo consagro por hacer ver que el estado eclesiástico y la nobleza no eran indispensables frente al Estado-Nación.

²³ Abogado en Londres; profesor de Derecho Civil y Derecho Político en la Universidad de Oxford, juez del tribunal de la “common law” y diputado en la Cámara de los Comunes del Parlamento del Reino Unido. Publicó, entre 1765-1769 cuatro volúmenes bajo el título de *Comentarios sobre las leyes de Inglaterra. (Commentaries on the Laws of England)*. Sus escritos tuvieron influencia apodictica en el desarrollo de la Constitución de los Estados Unidos de América.

²⁴ Político Activista, escritor, intelectual radical y revolucionario Inglés norteamericano. Escribió *Los Derechos del Hombre: Respuesta a el Sr. Burke sobre sus ataques a la Revolución Francesa (Rights of Man: Answer to Mr. Burke's attack on the French Revolution)* en 1791 y La edad de la razón (*The Age of Reason; being an investigation of true and fabulous theology*) en 1794 entre otros trabajos.

²⁵ “Las ideas de Locke y Montesquieu se encuentran en otros de los primeros documentos constitucionales de América Latina. Al respecto, se pueden mencionar, sin ánimo exhaustivo: a) En Argentina, el Reglamento orgánico del 22 de octubre de 1811, que no llegó a estar vigente; la Constitución de las Provincias Unidas en Sudamérica de 1819; la Constitución de 1826. b) En Chile, la Constitución de 1823. c) En Perú, las Bases de la Constitución Política de la República Peruana de 1822; las Constituciones de 1823 y 1826. d) En Uruguay, las Instrucciones del año XIII de Artigas; la Constitución de 1830. e) En Bolivia, la Constitución federativa de 1826 o Constitución boliviana, en virtud de que fue obra de Simón Bolívar. f) En Venezuela, la Constitución de 1811. g) En la Constitución de Cúcuta de 1821, por medio de la cual se unieron Nueva Granada, Quito y Venezuela”. *Óp. Cit.*, Carpizo, p. 58.

²⁶ Diego Valadés refiere que “la gran influencia que ejercieron Locke y Montesquieu durante los procesos fundacionales del constitucionalismo, particularmente en América y en Europa, el principio de separación de poderes, al que le es concomitante la función de los balances y contrapesos, se convirtió en tema recurrente en el constitucionalismo. Si bien numerosos textos contemporáneos están abandonando esa nomenclatura, el principio sigue vigente porque alude, esencialmente, a la idea de que el ejercicio del poder concentrado tiende a ser arbitrario y cancela o reduce significativamente la aplicación de controles institucionales” en *Gobierno y Congreso: Necesidad de una Relación Simétrica.*, p. 658.

leyes fundamentales. La *Constitución Política de la Monarquía Española*, también conocida como la Constitución de Cádiz aprobada el 19 de marzo de 1812²⁷; el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, Sancionado en Apatzingán, en octubre 22, 1814; el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano* del 18 de diciembre de 1822; el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*. Enero 24, 1824; *Decreto. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Octubre 4, 1824; el *Decreto que expide las Leyes Constitucionales de la República Mexicana*. Diciembre 30, 1836; el *Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos*. Mayo 21, 1847; las *Bases para la administración de la República, hasta la promulgación de la Constitución*. Abril 22, 1853; el *Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana*. Mayo 15, 1856; la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Febrero 5, 1857; y el *Estatuto para preparar la organización definitiva del imperio*. Abril 10, 1865.

El principio de división de poderes fue adoptado en la mayoría de los documentos constitucionales de nuestro país. Así, pues quedó establecido en la Carta Magna de Cádiz de 1812, en sus artículos 15, 16 y 17²⁸; en la Constitución de Apatzingán de 1814, en sus artículos 11 y 12²⁹, aunque cabe aclarar que nunca estuvo vigente; en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, en su artículo 23³⁰ y que como dijo Jesús Reyes Heróles, dicha Constitución representa “el primer planteamiento

²⁷ Fungió como diputado a cortes por Nueva España, Miguel Ramos Arizpe. A este documento también se le conoce como “La Pepa”, este sobrenombre al parecer tiene dos versiones diferentes: por haber sido promulgada el día de San José y la segunda en contraposición femenina al gobierno del José I (Pepe Botella) hermano de Napoleón Bonaparte. *Constitución española de Cádiz (1812)*. <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02438387547132507754491/index.htm>

²⁸ “Artículo 15. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey. Artículo 16. La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey. Artículo 17. La potestad de aplicar las Leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales establecidos por la ley”. La división de poderes, en esta Constitución tiene la peculiaridad, que al mencionarse a los tres poderes clásicos, se está pensando más que en una división en una separación estricta. 500 años de México en Documentos. http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1812_113/Constituci_n_pol_tica_de_la_monarqu_a_esp_ola.shtml

²⁹ “Artículo 11.- Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar, y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Artículo 12.- Estos tres poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial no deben ejercerse, ni por una sola persona, ni por una sola corporación” *Ibid.*, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1814_111/Decreto_constitucional_para_la_libertad_de_la_Am_r_153.shtml

³⁰ “Artículo 23. El sistema del gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación.” *Ibid.*, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1822_123/Reglamento_Provisional_Pol_tico_del_Imperio_Mexica_173.shtml

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

radical del liberalismo mexicano”; en el Acta Constitutiva de la Federación en su artículo 9³¹; en la Constitución de 1824 en su artículo 6³²; en las Siete Leyes Constitucionales Centralistas de 1836, que aunque existe división de atribuciones entre poderes el Supremo Poder Conservador tenía facultades para anular los actos de los otros tres poderes³³; en el Acta de Reformas de 1847 mediante la cual se restituye el acta constitutiva y la Constitución federal, sancionadas en 31 de enero y 24 de octubre de 1824, y

³¹ “Artículo 9. El poder supremo de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial: y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”. *Ibid.*, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Acta_constitutiva_de_la_Federacion_Mexicana_192.shtml

³² “6. Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial. *Ibid.*, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1824_121/Decreto_Constitucion_federal_de_los_Estados-Unidos_Mexicanos.shtml

³³ “Tercera. Del poder legislativo, de sus miembros, y de cuanto dice relación a la formación de las leyes. Art. 1. El ejercicio del Poder Legislativo, se deposita en el congreso general de la nación, el cual se compondrá de dos cámaras. Cámara de Diputados” y Cámara de Senadores.”

“Cuarta. Organización del Supremo Poder Ejecutivo. Art. 1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un supremo magistrado, que se denominará Presidente de la República: durará ocho años, ...”

“Quinta. Del poder judicial de la República Mexicana. Art. 1. El poder judicial de la república se ejercerá por una corte suprema de justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de hacienda que establecerá la ley de la materia, y por los juzgados de primera instancia”.

“Segunda Organización de un Supremo Poder Conservador. Art. 12. Las atribuciones de este supremo poder, son las siguientes: 1a. Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de dos meses después de su sanción, cuando sean contrarios a artículo expreso de la constitución, y le exijan dicha declaración o el supremo poder ejecutivo o la alta corte de justicia, o parte de los miembros del poder legislativo en representación que firmen dieciocho por lo menos. 2a. Declarar, excitado por el poder legislativo o por la suprema corte de justicia, la nulidad de los actos del poder ejecutivo cuando sean contrarios a la constitución o a las leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses contados desde que se comuniquen esos actos a las autoridades respectivas. 3a. Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la suprema corte de justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes, y sólo en el caso de usurpación de facultades. Si la declaración fuere afirmativa, se mandarán los datos al tribunal respectivo para que sin necesidad de otro requisito proceda a la formación de causa, y al fallo que hubiere lugar. 4a. Declarar por excitación del congreso general, la incapacidad física o moral del presidente de la república, cuando le sobrevenga. 5a. Suspender a la alta corte de justicia, excitado por alguno de los otros dos poderes supremos, cuando desconozca alguno de ellos, o trate de trastornar el orden público. 6a. Suspender hasta por dos meses (a lo más) las sesiones del congreso general, o resolver se llame a ellas a los suplentes por igual término cuando convenga al bien público, y lo excite para ello el supremo poder ejecutivo. 7a. Restablecer constitucionalmente a cualquiera de dichos tres poderes, o a los tres, cuando hayan sido disueltos revolucionariamente. 8a. Declarar, excitado por el poder legislativo, previa iniciativa de alguno de los otros dos poderes, cuál es la voluntad de la nación, en cualquiera caso extraordinario en que sea conveniente conocerla. 9a. Declarar excitado por la mayoría de las juntas departamentales, cuando está el presidente de la República en el caso de renovar todo el ministerio, por bien de la nación. 10a. Dar o negar la sanción a las reformas de constitución que acordare el congreso, previas las iniciativas, y en el modo y forma que establece la ley constitucional respectiva. 11a. Calificar las elecciones de los senadores. 12a. Nombrar el día lo. de cada año dieciocho letrados, entre los que no ejercen jurisdicción ninguna, para juzgar a los ministros de la alta corte de justicia y de la marcial, en el caso y previos los requisitos constitucionales para esas causas.” *Ibid.*, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1836_129/Decreto_que_expide_las_Leyes_Constitucionales_de_1208.shtml

a las que se le añadieron estas reformas³⁴; las Bases para la Administración Centralizada de la República de 1853³⁵ mediante las cuales Antonio López de Santa-Anna ejerció facultades conforme al artículo 3o. del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco³⁶; el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856³⁷, del Presidente Sustituto Ignacio Comonfort; en la Constitución de 1857 en el artículo 50³⁸; y el Estatuto del Imperio de Maximiliano de 1865, mediante la cual se declara como gobierno la monárquica moderada hereditaria, con un príncipe católico³⁹.

³⁴ *Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos. Mayo 21, 1847. Ibid.,* http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1847_138/Acta_Constitutiva_y_de_Reformas_sancionada_por_el_240.shtml.

³⁵ “Sección sexta. Gobierno general. Artículo 80. El presidente es el jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes. Artículo 81. Todas las facultades que por este Estatuto no se señalan expresamente a los gobiernos de los estados y territorios, serán ejercidas por el presidente de la República, conforme al artículo 3o. del Plan de Ayutla, reformado en Acapulco. Artículo 82. El presidente de la República podrá obrar discrecionalmente, cuando así fuere necesario, a juicio del consejo de ministros, para defender la independencia o la integridad del territorio, o para sostener el orden establecido o conservar la tranquilidad pública; pero en ningún caso podrá imponer la pena de muerte ni las prohibidas por el artículo 55. Sección tercera. Gobierno interior. Artículo 1. Para poder ejercer la amplia facultad que la nación me ha concedido para la reorganización de todos los ramos de la administración pública, entrarán en receso las legislaturas u otras autoridades que desempeñen funciones legislativas en los Estados y territorios. Artículo 2. Se formará y publicará un reglamento para la manera en que los gobernadores deberán ejercer sus funciones, hasta la publicación de la constitución.” *Ibid.,* http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1853_152/Bases_para_la_administracion_de_la_Rep_blica_hasta_237.shtml

³⁶ “3º.- El Presidente interino, sin otra restricción que la de respetar inviolablemente las garantías individuales, quedará desde luego investido de amplias facultades para reformar todos los ramos de la administración pública, para atender a la seguridad e independencia de la nación, y para promover cuanto conduzca a su prosperidad, engrandecimiento y progreso”. *Ibid.,* http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1854_151/Plan_de_Acapulco_modificando_el_de_Ayutla.shtml

³⁷ “Sección sexta. Gobierno general. Artículo 80. El presidente es el jefe de la administración general de la República, y le están encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes. Artículo 83. Son obligaciones del presidente: 1a. Cumplir y hacer cumplir el Plan de Ayutla reformado en Acapulco. “Sección séptima. Poder Judicial. Artículo 96. El poder judicial es independiente en el ejercicio de sus funciones, las que desempeñará con arreglo a las leyes. *Ibid.,* http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1856_149/Estatuto_Org_nico_Provisional_de_la_Rep_blica_Mexi_244.shtml

³⁸ “Título III. De la división de Poderes. Artículo 50.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo”. *Ibid.,* http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1857_148/Constitucion_Federal_de_los_Estados_Unidos_Mexican_251.shtml

³⁹ “TÍTULO I. Del emperador y de la forma de gobierno. Artículo 1. La forma de gobierno proclamada por la Nación, y aceptada por el emperador, es la monárquica moderada hereditaria, con un príncipe católico. *Ibid.,* http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1865_160/Estatuto_para_preparar_la_organizacion_definitiva_276.shtml

Al respecto nos dice Roberto Rives: *“En esta época de frecuentes cambios, el país también experimentó la creación de siete congresos constituyentes, la disolución de dos congresos constituidos, la erección en constituyentes de tres asambleas ilegítimas, 48 cambios de titular en el Poder Ejecutivo, diversos planes revolucionarios en nombre de la soberanía nacional, numerosas revueltas y asonadas militares. Por esto, Mariano Otero no pudo ser más certero al señalar: “... hay épocas en que las costumbres son de mera transición y en las que las agitaciones políticas son, por decirlo así, la constitución”⁴⁰.*

El doctor Diego Valadés, atinadamente refiere a este periodo del siglo XIX en México como muy difícil para la Nación por la falta de una cultura constitucional pues:

“las normas supremas adoptadas no permearon en la sociedad por diferentes razones: eran substituidas con celeridad, de suerte que no alcanzó a sedimentarse en la conciencia colectiva, eran instrumentos dogmáticos de los grupos políticos, de manera que en algunos casos las normas y las proclamas llegaron a confundirse como si fueran lo mismo; la carga de expectativas que se hacía recaer sobre las Constituciones resultaba excesiva, pues era imposible que la sola adopción de una nueva carta trajera aparejada la prosperidad general. Además, es seguro que por las condiciones de aislamiento y analfabetismo, una gran parte de la población no se llegó a enterar siquiera de la Constitución que estaba en vigor, y mucho menos que supiera de su existencia no tenían una idea clara de su significado⁴¹”.

1.2.5. La División de Poderes en la Constitución Política de 1917, las Reformas Políticas de 1987, 1993 y 1996, y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁴⁰ Rives Sánchez, Roberto. *La reforma constitucional en México*, p. 14. *Cit. Pos.* Otero, Mariano. *Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que agita en la República Mexicana*. Documentos de la época. Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, México. Secretaría de la Reforma Agraria, 1981, p. 152.

⁴¹ Valadés, Diego. *Gobierno y Congreso: Necesidad de una Relación Simétrica entre gobierno y Congreso*, pp. 663 y 664.

1.2.5.1. La Constitución Política de 1917⁴².

En el siglo xx, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, febrero 5, 1917*, en el artículo 49⁴³ consigna la división de poderes y de esta Constitución Rives comenta:

Que con ella “*se da inicio a otra etapa de la vida social y política del país, en la que, de manera destacada, se observa la inclusión de los derechos sociales, un nuevo régimen y estructura de la propiedad, la elección directa del Presidente de la República, el reconocimiento del gobierno municipal,.. la forma de gobierno republicana, federal, representativa y democrática, la división de poderes,... entre otros aspectos, vino a representar un nuevo equilibrio de los factores reales de poder de la sociedad mexicana*”⁴⁴.

A decir de Rives la Constitución del 17 es un documento flexible que ha sido reformado en muchas ocasiones⁴⁵ para estar a la altura de los nuevos retos del país y la sociedad mexicana, sin que por ello la esencia de la misma se haya trastocado. En el siglo pasado, algunas de las reformas incluyeron al Distrito Federal y de ellas nos interesa comentar las de 1987, 1993 y 1996, pues en éstas están contenidas las reformas políticas más importantes de la capital de la república, que si bien no son todo lo que deseamos, razón por la que estamos empeñados en una nueva reforma política de fondo, que debo aclarar no es tema de nuestra investigación, pero sí de nuestra agenda y preocupación.

⁴² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto Vigente. Última reforma publicada *DOF*, 08-10-2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁴³ “*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.*

“*No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el 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*”. *Ibid.*, http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1917_208/Constitucion_Politica_de_los_Estados_Unidos_Mexicanos_421.shtml

⁴⁴ Rives Sánchez. *Óp. Cit.*, pp. 9 y 32.

⁴⁵ “De esta manera, en 92 años (1917-2009), de un total de 136 artículos, se han reformado 101 (74% del total), y permanecen inalterados 35, mediante 187 decretos expedidos por 19 presidentes constitucionales, equivalentes a 2 decretos por año y 9 presidentes. Si observamos el número de párrafos, es notorio un sensible crecimiento, ya que pasa de 330 a 1243, incluyendo a los artículos transitorios”. *Ibid.*, p. 33.

También es importante señalar que los resultados de esta investigación seguramente nos darán mucha luz para construir un poder Legislativo Local con mejores bases, pues el análisis que nos hemos propuesto abre un caudal de posibilidades en un campo de conocimiento hasta ahora no explorado en México, y de esto daremos cuenta más adelante.

1.2.5.2. La Reforma Política de 1987⁴⁶.

La reforma constitucional daba al Congreso de la Unión la facultad para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal; el gobierno quedaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercía a través del órgano u órganos que la Ley en la materia señalara. Se contemplaba que en la Ley Orgánica se establecerían los medios necesarios para la descentralización y desconcentración de la administración con miras a mejorar la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal.

Se contempló la creación de una Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que dentro de sus facultades se encontraba la de dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno siempre y cuando éstos no contravinieren lo dispuesto en las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión; proponer al Presidente la atención de problemas prioritarios a efecto de que se hicieran las previsiones necesarias en el presupuesto; citar a los servidores públicos que la ley determinara a efecto de conocer el estado que guardaban los servicios y la ejecución de las obras encomendadas al Distrito Federal; aprobar los nombramientos de magistrados al Tribunal Superior de Justicia; expedir el Reglamento Interior para su gobierno; Iniciar ante el Congreso leyes y decretos en materias relativas al Distrito Federal; etc.

La función judicial quedaba en manos del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, cuyos magistrados eran propuestos por el Presidente de la República por un periodo de seis años con posibilidad de ser reelectos.

⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman los artículos 73, fracción VI, 79 fracción V, 89 fracciones II y XVII, 110 primer párrafo, 111 primer párrafo y 127; y se deroga la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 10 de agosto de 1987, pp. 5-9.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDCONSTI/pdf/r-114.pdf>

1.2.5.3. La Reforma Política de 1993⁴⁷.

Los Poderes de la Unión tenían a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y la facultad para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el que se determinaba la distribución de atribuciones de los Poderes de la Unión y de los órganos de gobierno del Distrito Federal: la Asamblea de Representantes, el Jefe del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

Al Presidente correspondía nombrar al Jefe del Distrito Federal; aprobar el nombramiento o remoción del Procurador General de Justicia, hecho por el Jefe del Distrito Federal; tener el mando de la Fuerza Pública de la entidad, pudiendo delegar en el Jefe del Distrito Federal, las funciones de dirección en materia de seguridad pública; enviar al Congreso de la Unión la propuesta de endeudamiento del Distrito Federal así como su presupuesto de egresos; e iniciar leyes y decretos ante la Asamblea de Representantes.

Se facultó a la Asamblea de Representantes para expedir su Ley Orgánica; para examinar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos del Distrito Federal; revisar la cuenta pública del año anterior; para expedir la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Distrito Federal; para presentar iniciativas de leyes o decretos referentes al mismo ante el Congreso de la Unión, así como, legislar en lo relativo al Distrito Federal en materia de administración pública local, su régimen interno, procedimientos administrativos y todo lo concerniente a servicios en general.

El Jefe del Distrito Federal era el titular de la administración pública de la entidad, nombrado por el Presidente de la República de entre los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenecieran al partido político con el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, siendo sometido el nombramiento a la ratificación de la misma por un periodo de seis años únicamente.

⁴⁷ *Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se reforman los artículos 31, 44, 73, 74, 79, 89, 104, 105, 107, 122, así como la denominación del título quinto, adición de una fracción IX al artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se deroga la fracción XVII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 22 de octubre de 1993, pp. 2-7. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDCONSTI/pdf/r-130.pdf>

La función judicial estaba a cargo del Tribunal Superior de Justicia. Los Magistrados eran nombrados por el Jefe del Distrito Federal, sometidos a la aprobación de la Asamblea de Representantes y por un periodo de seis años, pudiendo ser ratificados por otros seis años. El Ministerio Público en el Distrito Federal estaba a cargo de un Procurador General de Justicia.

El Distrito Federal podía suscribir convenios con los gobiernos locales, municipales y federal para la creación de comisiones metropolitanas, a través de las cuales se acordarán ámbitos territoriales y de funciones para la ejecución de obras, servicios así como establecimiento de aportación de recursos materiales, humanos y financieros y demás reglas para el desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y acciones acordadas por los integrantes de las comisiones.

1.2.5.4. La Reforma Política de 1996⁴⁸.

La reforma hoy vigente señala que el gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, que estos órganos son la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

El órgano legislativo es la Asamblea Legislativa, está integrada por Diputados de mayoría relativa y de representación proporcional. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad, es elegido por votación universal, libre, directa y secreta. El Tribunal Superior de Justicia y Consejo de la Judicatura tiene la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. Se dispone la existencia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal; el Ministerio Público en el Distrito Federal está presidido por un Procurador General de Justicia.

Entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal, se establece una clara distribución de competencias, así pues corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal que no

⁴⁸ *Diario Oficial de la Federación. Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 22 de agosto de 1996, pp. 2-13.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2012/CDCONSTI/pdf/r-136.pdf>

esté conferido a la Asamblea Legislativa, expedir el Estatuto de Gobierno, legislar en materia de deuda pública, así como, dictar disposiciones generales.

Al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, le corresponde iniciar leyes relativas al Distrito Federal ante el Congreso de la Unión, proponer al Senado a la persona que deba sustituir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de remoción, enviar al Congreso de la Unión la propuesta anual de endeudamiento para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal que el Jefe de Gobierno someta a su consideración y cumplir y hacer cumplir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión relativas al Distrito Federal.

La Asamblea Legislativa está facultada a expedir su Ley Orgánica, examinará y aprobará anualmente el presupuesto de egresos y la Ley de Ingresos del Distrito Federal; revisará la cuenta pública del año anterior, nombrará a quien sustituya al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de falta absoluta; expedir las leyes que permitan organizar la hacienda pública, la contaduría mayor y el presupuesto, la contabilidad y el gasto público de la entidad; expedir las disposiciones que rijan las elecciones locales en el Distrito Federal; legislar en materia de administración pública local, en materias civil y penal, así como normar el organismo de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, protección civil, justicia cívica, prevención y readaptación social, y la previsión social; legislar en materia de planeación del desarrollo, desarrollo urbano, ecología, vivienda y obra pública; regular la prestación y concesión de servicios públicos, transporte urbano, turismo, mercados, rastros, abasto y cementerios; expedir las leyes orgánicas de los tribunales encargados de la función judicial del fuero común.

1.2.5.5. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal⁴⁹.

El principio de la división de poderes está claramente dibujado en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, al señalar que el gobierno del

⁴⁹ *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994. Texto Vigente. Última reforma publicada *DOF*, 07-01-2013. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/10.pdf>

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

Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local y que las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son: I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal; II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y III. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

En este sentido corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas por la Constitución Política a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la Ley de Ingresos del Distrito Federal, que en su caso requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a lo dispuesto por la Ley General de Deuda Pública; y dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión en el ámbito del Distrito Federal; y las demás atribuciones que en lo relativo al Distrito Federal le señale la Constitución Política, el Estatuto de gobierno y las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Corresponde al Presidente proponer al Senado, en caso de remoción del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, un sustituto que concluya el mandato, en los términos que dispone la Constitución Política y el Estatuto de Gobierno; iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión en las materias relativas al Gobierno del Distrito Federal; enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del Presupuesto de Egresos del Distrito Federal; informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de los recursos a que se refiere la fracción anterior, al rendir la Cuenta Pública; proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes y decretos relativos al Gobierno del Distrito Federal que sean expedidos por el Congreso de la Unión; y ejercer las demás atribuciones que le señalen la Constitución Política, el Estatuto de Gobierno y las leyes. Además de lo anterior, corresponde al jefe del Ejecutivo Federal el mando de la fuerza pública en el Distrito Federal, y la designación del servidor público que la tenga a su cargo conforme a la propuesta del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La función legislativa del Distrito Federal corresponde a la Asamblea Legislativa en las materias que expresamente le confiere la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122. Inciso C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa y en el Estatuto de Gobierno. Sección I. De las Facultades de la Asamblea. Artículo 42.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el órgano ejecutivo de carácter local y la administración pública en la entidad depositada para su ejercicio en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta, en los términos del Estatuto de Gobierno, y la Ley Electoral expedida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por un periodo de seis años. Corresponde al órgano ejecutivo local las materias que expresamente le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 122. Inciso C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Base Segunda. Respecto al Jefe del Gobierno del Distrito Federal y Base Tercera. Respecto a la organización de la Administración Pública Local en el Distrito Federal y en el Estatuto de Gobierno. Sección II. De las Facultades y Obligaciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Artículo 67.

La función judicial del fuero común en el Distrito Federal está consignada en la Constitución Política en el artículo 122. Inciso C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: Base Cuarta. Respecto al Tribunal Superior de Justicia y los demás órganos judiciales del fuero común y en el Estatuto de Gobierno en el Capítulo III. De los órganos encargados de la función judicial. Artículo 76. Esta función está a cargo del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, los jueces y demás órganos que su ley orgánica señalan.

Como podemos observar, el principio de la división de poderes está presente y vigente en el ámbito constitucional mexicano y también lo está en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, a pesar de que se podría argumentar erróneamente que en el Distrito Federal no son poderes sino órganos⁵⁰ y este hecho no lo invalida, pues:

⁵⁰ “En cuanto al término *órgano* proviene del latín *organum* y del griego *órganum* que significan instrumento. La sexta acepción que nos da el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, alude a la persona o cosa que sirve para la ejecución de un acto o de un designio”. *Diccionario universal de términos parlamentarios*, p. 476.

“aunque suelen emplearse como sinónimos, los términos órgano y poder, para referirse a los entes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la palabra poder se refiere a la estructura estatal en la que recae algunas de esas funciones; en cambio, órgano hace alusión a las instancias que derivan del poder y que se encargan de operar las facultades que se les otorgan⁵¹”.

Estamos en posibilidad de definir a los tres órganos de gobierno por lo que nos hemos de apoyar en esta tarea en el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* que coordinara Francisco Berlín Valenzuela.

1.- Por “Órgano legislativo” debemos entender:

“I. Bajo la denominación de órgano legislativo, se hace referencia al cuerpo colegiado encargado de la función legislativa, atendiendo al tradicional principio de la división de poderes. Así, cuando empleamos el término en estudio, nos podemos estar refiriendo a un Congreso, Cámara, Cortes, Asamblea según el nombre que le otorgue cada país, a la institución depositaria del Poder Legislativo.

“II. Con base en esta consideración, por órgano legislativo se entiende a la institución política integrada por un número determinado de miembros, electos popularmente o por designación o de forma hereditaria, que tiene como función primordial crear las normas jurídicas de un país.

“Asimismo, expide decretos que son normas que se pueden referir a personas, lugares, tiempos; impone contribuciones; realiza tareas administrativas; concede amnistías; supervisa el gasto público, entre otras.

“Pero el órgano legislativo es más que un cuerpo colegiado encargado de hacer leyes; su labor también está orientada a ilustrar y educar mediante la opinión que se genere en los debates; su actividad como vigilante del gobierno permite garantizar el sistema de pesos y contrapesos entre los poderes; a las que podríamos agregar, las funciones informativa y de investigación⁵²”.

⁵¹ *Ibíd.*, p. 477.

⁵² *Ibíd.*, p. 480.

2.- Por “*Órgano Judicial*” debemos entender:

“El órgano judicial es el aparato u organización que se encarga de conocer y resolver las controversias entre particulares, poderes públicos o entre éstos, escuchando a las partes en un juicio y basando sus resoluciones en el derecho. Para tal objetivo, existen distintos órganos jurisdiccionales que con base en criterios que competencia (materia, cuantía, jurisdicción) conoce de las diferencias entre las partes. Es decir, es la instancia que representa al Estado para dar cumplimiento a una de sus atribuciones, la aplicación de la ley, a efecto de preservar la convivencia social⁵³”.

3.- Por “*Órgano Ejecutivo*” debemos entender:

“El órgano ejecutivo es el responsable de ejecutar las leyes expedidas por el poder legislativo federal, y publicar y ejecutar las leyes que emita el órgano legislativo local, y dar cumplimiento a las sentencias y resoluciones dictadas por el poder judicial y el órgano judicial local en el estricto ámbito de su competencia. A su titular corresponde la organización y funcionamiento de la Administración Pública Local”⁵⁴.

1.3. El Derecho Administrativo y la Administración Pública.

1.3.1. El Derecho Administrativo.

El derecho administrativo, como régimen jurídico especial de la administración pública nace con la Revolución Francesa de 1789 pues de forma convencional se entiende que es el paso del régimen absolutista, el advenimiento de las Repúblicas, el establecimiento de la división de poderes, el liberalismo político y la instauración del Estado burgués de derecho. En consecuencia el derecho administrativo es tributario al igual que la administración pública de este singular acontecimiento histórico francés, que permitió el reconocimiento de:

“...la necesidad de un régimen jurídico especial para regular los asuntos propios de la administración del Estado, ese nuevo derecho, es el llamado derecho administrativo,... Fue así como esa labor

⁵³ *Ibid.*, p. 478.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 478.

jurisprudencial fue creando principios propios para regular la actividad administrativa, que progresivamente fueron dando lugar a la aparición de reglas y normas que fueron conformando un cuerpo sistemático que permitió que la idea original se consolidara en el tiempo y diera lugar a la existencia de una verdadera rama del derecho, diferente de las ramas tradicionales⁵⁵”.

Sin pretender realizar una numeración taxativa de los países que hoy en día han desarrollado y aplican el derecho administrativo, mencionamos a: Alemania, África (algunos países), Austria, Argentina, Bélgica, Colombia, China, Chile, Egipto, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Indonesia, Luxemburgo, Perú, México, Polonia, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Tailandia, Uruguay, Venezuela, etc.

Pero hagamos un ejercicio similar al que realizamos con la literatura de administración pública a fin de constatar el interés que la materia tiene desde que la división de poderes triunfó. Administración Pública y Derecho Administrativo correrán en paralelo, con ámbitos de competencia perfectamente definidos, sin que ninguna invada el campo propio de cada materia, más que con el único propósito de garantizar el cabal cumplimiento de su actuar para el fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho. En ese tenor, el listado que a continuación presentamos, al igual que el anterior, no es exhaustivo sino emblemático.

Alemania:

Meyer, Georg. *Lehrbuch Des Deutschen Verwaltungsrechtes*⁵⁶, 1883-1884; Stein, Lorenz von. *Verwaltungslehre*⁵⁷, 1865-1884; Mayer, Otto. *Deutsches Verwaltungsrecht*⁵⁸, 1895, y *Theorie des französischen Verwaltungsrechts*⁵⁹, 1888; Sarwey, Otto von. *Allgemeines Verwaltungsrecht*⁶⁰, 1887; Fleiner, Fritz. *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts*⁶¹, 1913; Gneist, von Rudolf. *Das englische Verwaltungsrecht der Gegenwart in*

⁵⁵ Rodríguez Rodríguez, Librado. *La explicación histórica del derecho administrativo*, p. 300.
<http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1594/16.pdf>

⁵⁶ En español: *Libro de texto alemán de derecho administrativo*.

⁵⁷ En español: *Derecho administrativo*.

⁵⁸ En español: *Derecho Administrativo Alemán*.

⁵⁹ En español: *Teoría Francesa del Derecho Administrativo*.

⁶⁰ En español: *Derecho Administrativo en General (Alemania)*.

⁶¹ En español: *Instituciones de Derecho Administrativo*.

*Vergleichung mit den deutschen Verwaltungssystemen*⁶², 1923; Bachof, Otto. *Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung*⁶³, 1978; Maurer, Hartmut. *Allgemeines Verwaltungsrecht*⁶⁴, 2006.

España:

Ortiz de Zúñiga, Manuel. *Elementos de derecho administrativo*, 1842-1843; Colmeiro, Manuel. *Derecho administrativo español*, 1850; Orlando, V. E. *Principios de derecho administrativo*, 1891; Santamaría de Paredes, Vicente. *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, 1885; Mellado, Fernando. *Resumen de derecho administrativo*, 1890; Cuesta Martín, Salvador. *Principios de derecho administrativo*, 1914; Gascón y Marín, José. *Tratado elemental de derecho administrativo: principios y legislación española*, 1917; Royo Villanova, Antonio. *Elementos de derecho administrativo*, 1929; Gendín y Blanco, Sabino. *Instituciones de derecho administrativo* de Fritz Fleiner, 1933 y *Tratado general de derecho administrativo*, 1958; Boquera Oliver, José María. *Derecho administrativo*, 1972 y *Derecho administrativo y socialización*, 1965; Cazorla Prieto, Luis María. *Temas de derecho administrativo*, 1978. García de Enterría y Martínez-Carande, Eduardo y Tomás-Ramón Fernández Rodríguez. *Curso de derecho administrativo I y II*, 1974.

Estados Unidos:

Goodnow, Frank. *Comparative administrative law*, 1893; Clarke Adams, John. *Administrative law-a short comparison of West European and Anglo-American systems*, 1970; Carter, Lief and H. Christine B. Harrington. *Administrative law and politics: cases and comments*, 2000; Cann, Steven J. *Administrative Law*, 2005.

Francia:

Lahaye de Cormenin, Louis Marie de. *Questions de droit administratif*, 1822; Gandillot, M.R. *Cours d'Administration et de Droit Administratif*,

⁶² En español: *El Británico de la actualidad en comparación con el derecho administrativo de los alemanes y los sistemas de gestión*.

⁶³ En español: *Derecho administrativo entre la libertad, la participación y el compromiso*.

⁶⁴ En español: *Derecho Administrativo en General (Alemania)*.

1835; Gérando, Joseph-Marie de. *Programme de Droit Administratif*, 1819 y *Institutes du Droit Administratif Français, Ou Éléments du Code Administratif. Suppl.*, 1829-1836; Macarel, M. *Cours d'Administration et de Droit Administratif*, 1842-1843; Tocqueville, Alexis de. *Rapport fait à l'Académie des Sciences Morales et Politiques, sur le Livre de M. Macarel, Intitulé: Cours de Droit Administratif*, 1846; Laferrière, M. Fermin. *Cours de droit public et administratif*, 1846; Dufour, Gabriel. *Traité général de droit administratif appliqué*, 1868; Hauriou, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*, 1893 y *La gestion administrative: étude théorique de droit administratif*, 1899; Berthélemy, H. *Traité élémentaire de droit administratif*, 1900; Moreau, Felix. *Manuel de Droit Administratif*, 1909; Benoit, Jèze, Gaston. *Les principes généraux du droit administratif*, 1925-1936; Rivero, Jean. *Droit administrative*, 1960; Francis-Paul. *Le Droit Administratif Français*, 1968; Boujon, Maurice. *Droit administratif: L'action administrative*, 1972; Demichel, André. *Le Droit Administratif: Essai de réflexion théorique*, 1978; Laubadère, André de. *Traité De Droit Administratif*, 2001.

Italia:

Romagnosi, Juan Domingo. *Principios Fundamentales del Derecho Administrativo*, 1814; Giovanni Manna, Gionanni. *El Derecho Administrativo en el Reino de las Dos Sicilias*, 1840; Meucci, Lorenzo. *Instituzioni di Diritto Amministrativo*, 1879; Orlando, V. E. *Diritto Amministrativo e Scienza dell'Amministrazione*, 1887 y *Principi di Diritto Amministrativo*, 1891; Wautrain-Cavagnari, V. *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, 1890; Longo, Antonio. *La Distinzione tra il Diritto Amministrativo e la Scienza dell'Amministrazione in Italia*, 1894; Presutti, Errico. *Lo Stato Parlamentare ed suoi Impiegati Amministrativi*, 1899; Gasparri, Pietro. *Corso di Diritto Amministrativo*, 1953; Giannini, Massimo Severo. *Corso di Diritto Amministrativo*, 1965.

América Latina:

Velasco, Gustavo R. *Derecho administrativo y ciencia de la administración*, México, 1938; Lares, Teodosio. *Lecciones de Derecho Administrativo*. México, 1852; Castillo Velasco, José María del. *Ensayo de derecho administrativo mexicano*. México, 1874-1875; Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1921; Guerrero, Nicéforo. *Apuntes*

de *Derecho Administrativo*. México, 1929. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, 1934; Núñez Borja, Humberto. *Ciencia de la administración y derecho administrativo del Perú*, 1943; Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho administrativo*. Uruguay, 1953; Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*. México, 1959; Diez, Manuel María. *Derecho Administrativo*. Argentina, 1967; Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. México, 1980; Chuayffet Chemor, Emilio. *Derecho Administrativo*. México, 1981; Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*. México, 1991; Silva Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. Chile, 1995-1996; Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos. *Nuevo Derecho Administrativo*. México, 2003; Martínez Morales, Rafael I. *Derecho Administrativo 1er. y 2o. curso*, 2004. Balbín, Carlos F. *Tratado de derecho administrativo*. Argentina, 2011.

Para efectos de este trabajo, nos guiaremos de la mano de don Gabino Fraga Magaña⁶⁵, cuyos méritos académicos y de servicio público son ampliamente reconocidos. Nos basaremos en su principal obra: *Derecho Administrativo*, principalmente en la parte doctrinaria, que Antonio Martínez Báez consideraba la obra clásica de la escuela mexicana sobre la materia del derecho público o del Estado, y con la que se consagró como Maestro; alumnos de Fraga de la talla de Andrés Serra Rojas y Antonio Carrillo Flores entre muchos otros, constatan su calidad.

⁶⁵ "Don Gabino Fraga Magaña nació el 19 de abril de 1899 en Morelia, estado de Michoacán. Sus estudios profesionales los realizó en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en donde se tituló el 23 de junio de 1920 con la tesis *La culpa extra-contractual*. También obtuvo el grado de doctor en Derecho ex officio en virtud del Estatuto del Doctorado en Derecho de fecha 3 de mayo de 1949, aprobado por el H. Consejo Técnico el 29 de abril del mismo año. Simultáneamente fue designado Abogado Consultor y Oficial Mayor de la Secretaría de Hacienda. Maestro de Derecho Administrativo en la Facultad. Fue nombrado Profesor Emérito por la Universidad. Asimismo, fue abogado consultor de la Secretaría de Agricultura y presidente de la Comisión Nacional Bancaria. Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El Ayuntamiento de Morelia le otorgó la presea Generalísimo Morelos. Miembro de la Junta de Gobierno y del Patronato de la Universidad Nacional Autónoma de México. Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz fue Subsecretario de Relaciones Exteriores. Miembro de la Academia de Jurisprudencia y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. En 1966, el Consejo Universitario de la UNAM lo declaró Profesor Emérito". <http://juristasunam.com/2011/07/21/fraga-magana/>. Es autor de las siguientes monografías y obras: *Lecciones de derecho administrativo*, 1926; *Cursos de derecho administrativo*, 1930; *Interpretación de la fracción X del artículo 27 constitucional*; *Derecho administrativo*, 1934; *El problema de las rentas y contribuciones municipales*, 1938; *El régimen de la propiedad en la República Mexicana*, 1938; *Informe que rinde el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al terminar el año de 1942*, 1942; *¿Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del poder judicial de la federación?*, 1943; *El derecho agrario en México y la cultura*, 1946; *Las facultades cuasi judiciales de la administración*. Estudio comparativo, 1951; *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 1958; *Protección internacional de los derechos y libertades fundamentales de la persona humana en el ámbito americano, en veinte años de evolución de los derechos humanos*, 1974. *El sistema político federal y la descentralización administrativa*, 1976; *La administración pública paraestatal*, 1980.

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

A esto debemos agregar que “...a partir del tratado de Gabino Fraga los trabajos en la materia se multiplicaron, destacando entre otros autores, Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Humberto Briseño Sierra, Miguel Acosta Romero, Roberto Ríos Elizondo, Arturo González Cosío, Fernando Serrano Migallón, Miguel Duhalt Krauss, Efraín Urzúa Macías y José Francisco Ruiz Massieu⁶⁶”.

Por lo que haremos uso de sus vastos conocimientos a fin de orientar nuestro análisis de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en los capítulos subsecuentes que lo ameritan.

1.3.2. La Administración Pública.

Las cartas credenciales de esta disciplina se extienden a lo largo y ancho del planeta, en todos aquellos momentos que las civilizaciones han alcanzado un grado de desarrollo de sus fuerzas productivas equivalente a su grado de organización política y administrativa. En este sentido, el Doctor José Juan Sánchez González, en su libro *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, da buena cuenta de su devenir histórico y de su objeto como administración de Estado. Así desde las sociedades hidráulicas, los Estados esclavistas, los estados feudales, etc., en cada momento histórico de los pueblos organizados, existe una correspondencia con el tipo de administración mediante el cual se desarrolló la vida organizada. Para el Dr. Sánchez González:

“El objeto de estudio de la Administración Pública se inicia con las primeras civilizaciones (sumerios, hititas, asirios, caldeos y persas) que realizaban primogénitas actividades administrativas con otras de carácter religioso, ceremonial, jurídico y legislativo, entre otras. Posteriormente, con el surgimiento de los grandes imperios (Egipto, Grecia, Roma, India, China, Bizancio, el Islam y el Imperio Otomano) existe un mayor grado de especialización, diversificación, selección y promoción (China), y se crea un sistema de enseñanza y formación (Imperio Otomano). Ello logra conformarse como una protoburocracia, antecedente remoto de la moderna burocracia estudiada por Max Weber.”

⁶⁶ Chanes Nieto, José. *Semblanza de Gabino Fraga*, en *Revista de Administración Pública (RAP). Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública. Gabino Fraga. La concepción de la administración pública al través del derecho administrativo mexicano. Pasado y presente.* Noviembre de 1982, p. 21.

“Por su parte, el estudio del objeto se inicia con los trabajos y enseñanzas de Confucio, el Arthasastra de Kautilya, los Espejos de Príncipes musulmanes, la contribución de Juan Bodino, los Consejeros de Príncipes, el cameralismo, pero en particular las aportaciones de Lorenzo von Stein en Alemania en 1800 y por Bonnin en Francia en 1808.”⁶⁷”

De todo este extenso esfuerzo de los Estados para mantener la unidad nos interesa resaltar aquel que diera fin a los Estados absolutos y diese paso al Estado de Derecho. Y ese momento histórico correspondió a la Francia del siglo XVIII, cuna de la ciencia de la administración pública como hoy la conocemos. Su aparición en esta parte de Europa no es un hecho fortuito. Son las condiciones de Francia las que dieron pie al surgimiento de esta disciplina. Son las profundas transformaciones en las relaciones políticas y sociales que legó la Revolución. Fue cuando se declararon los Derechos del Hombre, cuando el súbdito se transformó en ciudadano, cuando la división de poderes se hace patente, cuando se distingue entre vida pública y vida privada, cuando la ciencia de la policía se transformó en ciencia de la administración pública, cuando todos estos cambios facilitaron su aparición en el año de 1808 con el célebre trabajo del republicano y liberal padre de esta disciplina científica Charles-Jean Baptiste Bonnin (1772-1846)⁶⁸, en su célebre *Compendio de los Principios de Administración*⁶⁹.

⁶⁷ Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. Plaza y Valdés, S. A. de C. V., pp. 15 y 16.

⁶⁸ “Gran pensador político y social, autor progresista de la Revolución Francesa y de la primera mitad del siglo XIX, y padre fundador de la ciencia de la Administración Pública. Charles-Jean Baptiste Bonnin (Octubre 4, 1772-? Octubre 1846) nació en la ciudad de París, en el seno de una familia cuyas raíces proceden de Borgoña, e hizo sus estudios en el Colegio de las Cuatro Naciones. Se desempeñó en la administración pública como funcionario departamental del Sena y fue un pensador progresista. Su vida se apagó en octubre de 1846. Sus padres habían proyectado que cursara la profesión médica, idea frustrada por los acontecimientos de la Revolución, suceso que inspiró en su persona el gusto por los temas políticos. Su verdadera vocación nació tempranamente, en su juventud, merced a las lecturas de Montesquieu, Mably, Fenelon y Cornelius, a quienes profesó gran admiración. Conoció en 1829 a Auguste Comte, convirtiéndose en su amigo hasta su muerte. Se desprende de la obra escrita de Bonnin una gran actividad política e intelectual. Su trabajo académico lo acredita como precursor del derecho público, del derecho constitucional y del derecho administrativo. Incluso, su *Doctrina Social* debe situarlo entre los iniciadores de lo que después sería conocida como la sociología. También practicó la crónica parlamentaria y se interesó por los problemas educativos. Comte dijo de Bonnin que fue “un hombre maduro y enérgico, una persona con profunda afinidad espontánea con el positivismo y en quien se puede encontrar el verdadero espíritu de la Revolución” (carta al señor Barbot, octubre 29 de 1846)”. <http://www.cjbonnin.org/>

⁶⁹ “Ediciones de Principios de Administración Pública: *De l’Importance et de la Nécessité d’un Code Administratif*. A Paris, chez Garnery, Libraire. 1808. *Principes d’Administration Publique, por servir a l’Études des Lois Administratives, et Considérations sur l’Importance et la Nécessité d’un*

En palabras del Dr. Omar Guerrero:

“Bonnin debe ser situado en un tiempo de grandes avances en las ciencias y cambios vertiginosos, si deseamos comprender plena y objetivamente su aporte. Ahora sabemos que ella fue la primera ciencia social surgida con base en esta atmósfera intelectual. Todavía la sociología tendría que operar hasta 1822, cuando Saint-Simon y Comte formularan la obra Plan de las Operaciones Científicas Necesarias para la Reorganización de la Sociedad, la nueva ciencia de la física social, tal como se llamó en un principio. La ciencia política aguardó hasta 1895, cuando en Italia Gaetano Mosca la sistematizó en sus Elementos de Ciencia Política”⁷⁰.

Este hecho permitió que en otros países se difundiera y/o se desarrollara ampliamente esta disciplina, con menor o mayor vigor. Así pues, Guerrero nos comenta que esta disciplina ha tenido contribuciones fundamentales en todo el mundo, lo que la ha convertido en una ciencia multinacional con aportes en los siglos XIX, XX y XXI.

Sin pretender hacer una lista exhaustiva, aunque si emblemática podemos mencionar los siguientes trabajos:

Code Administratif, suivies du Project de ce Code. Ovrage utile aux Préfets, Sous-Préfets, Maires et Adjoints, aux Membres des Conseils généraux de départements, de préfectures, d'arrondissement, communaux et municipaux. A Paris, chez Clement Frères, Libraires. 1809. Seconde édition. Principes d'Administration Publique. A Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire. 1812. Troisième édition. Tres tomos. TOMO I. TOMO II. TOMO III. Abrégé des Principes d'Administration. D'après la troisième édition. Paris, Amable-Costes, Libraire-Éditeur. 1829. Extracto dos Principios Fundamentales do Sistema Administrativo de Franca por M. Bonnín, e sua Comparacao com os de Portugal. Francisco Soares Franco, Deputado às Cortes Ordinarias. Lisboa, na Typografia Rollandiana. 1822. Principii di Amministrazione Publica. Napoli, Nella Stamperia Francese. 1824. Versión italiana de Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti. Tomo I: Prefazione, Introduzione, Libro Primo. Libro Secondo. Libro Terzo. Compendio de los Principios de Administración. Madrid, Imprenta de don José Palacios. Versión castellana de D.J.M. Saavedra. 1834. Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública. Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnín. Panamá, Imprenta de José Ángel Santos. 1838. Traducida por Esteban Febres Cordero. “Principios de la Administración Pública”. México, Revista de Administración Pública. Número Especial. Noviembre de 1982. pp. 81-102. “Principios de la Administración Pública”. México, Revista de Administración Pública. Antología 1-54. Febrero de 1983. pp. 479-500. Principios de Administración Pública. México, Fondo de Cultura Económica. 2004. Compendio de los Principios de Administración. Madrid, Imprenta de don José Palacios. Versión castellana de D.J.M. Saavedra. 1834 (Edición Facsímil elaborada por Nabu Public Domain Reprints, LaVergne, TN USA, 2011)”. <http://www.cjbonnin.org/OBRA%20ESCRITA/principios.html>

⁷⁰ Guerrero Orozco, Omar. *Teoría administrativa del Estado*, p. 37.. <http://www.omarguerrero.org/libros.html>

Alemania:

Von Stein, Lorenzo. *Die Verwaltungs-Lehre*⁷¹, publicada entre 1864 y 1884 y *Handbuch der Uerwaltungslehre und des Verwaltungsrecht mil Bergleichung der Literatur und Gefebgebung von Frankreich, England und Deutschland*⁷², 1870. Siedentopf, Henrich, *Administrative Science in the Federal Republic of Germany: Present Position*, 1983.

España:

Fernández de Velasco, Recaredo, *Resumen de derecho administrativo y ciencia de la administración*, 1920-22; Silvela, Agustín. *Estudios Prácticos de Administración o Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes Orgánicas*, 1839; Oliván, Alejandro. *De la Administración Pública con Relación a España*, 1843; Posada de Herrera, José. *Lecciones de Administración*, 1843; Madrazo, Francisco de Paula. *Manual de Administración*, 1857; García de Enterría, Eduardo, *La administración española*, 1961; Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de ciencia de la administración*, 1985, *La ciencia de la administración pública en España y Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, 1968; Bañón Martínez, Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva administración pública*, 1997.

Estados Unidos:

Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*, 1887; Goodnow, Frank. *Politics and Administration: a Study of Government*, 1900; White, Leonard. *Introduction to the Study of Public Administration*, 1926. Willoughby, William. *Principles of Public Administration*, 1927; Martin, D. H. *Déja vu: French Antecedents of the American Public Administration*, 1987; Gaus, John. *Reflexions on Public Administration*, 1947; Waldo, Dwight. *The administrative State*, 1948; Henson Appleby, Paul. *Policy and administration*, 1949, *Public administration in India: report of a survey*, 1961 y *Public administration for a Welfare State*, 1988; Stein, Harold. *Public Administration and Public Policy*, 1948; Dimock, Marshall. *Public Administration*, 1953 y *A Philosophy of Administration*, 1958; Millet,

⁷¹ En español: *La teoría de la administración*.

⁷² En español: *Manual de Teoría de la Administración y de Derecho Administrativo, en Comparación con la Literatura y Legislación de Francia, Inglaterra y Alemania* existe una traducción al italiano de 1897 bajo el título de *La Scienza della Pubblica Amministrazione*.

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

John. *Government and Public Administration*, 1959; Charlesworth, James. *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*, 1968; Marini, Frank. *Toward a New Public Administration*, 1971.

Francia:

Vivien, Alexandre François. *Études Administratives* 1845; Langrod, Georges. *La Science de l'Administration Publique en France au 19^{ème} et au 20^{ème} Siecle: Aperçu Historique et État Actual*, 1961, *Quelques Récents Tendances Administratives en Régime Communiste*, 1962 y *La Renaissance de la Science Administrative en URSS et dans les Démocraties Populaires*, 1963; El 'Abed, L., *La Renaissance de la Science Administrative en France*, 1963; Gournay, Bernard. *Introduction à la Science Administrative*, 1966 y *L'Administration*, 1972; Debbasch, Charles. *Science Administrative*, 1972; Chevallier, Jacques et Danièle Loschak. *Science Administrative*, 1978; Thuillier, Guy. *Les Principes d'Administration Publique de Charles-Jean Bonnin (1812)*, 1992.

Gran Bretaña:

Chadwick, Edwin. *The evils of disunity in central and local administration*, 1885; Moreland, W.H. *The revenue administration of the United Provinces, 1911* y *The Science of Public Administration*, 1921; Reid, G.T. *The origin and development of public administration in England*, 1913; Laski, Harold. *The Growth of Administrative Discretion*, 1923; Gladden, Edgar Norman. *An introduction to public administration*, 1949, *The essentials of public administration*, 1953, *Approach to public administration*, 1966, *Civil service of the United Kingdom: 1855-1970*, 1967, *A history of public administration*, 1972; Finer, S.E. *A primer of public administration*, 1950; Baker, R.J.S. *Organization Theory and Public Management*, 1969 y *Administrative theory and administration*, 1973; Cross, J.A. *British public administration*, 1970; Brown, R.G.S. and D.R. Steel *The administrative process in Britain*, 1971; Ridley, F.F. *Public Administration: Cause for Discontent*, 1972 y *Public Administration y The study of government: political science and public administration*, 1975; Dunsire, Andrew. *Administration: the word and the science*, 1973; Rutgers, Mark. *Can the Study of Public Administration do Without a Concept of the State? Reflections on the Work of Lorenz von Stein*, 1994 y *Beyond Woodrow*

Wilson: The Identity Study of Public Administration, 1997; Boyne, George. *The Intellectual Crisis in British Public Administration: is Public Management the Problem or the Solution?* 1996.

Italia:

Ferraris, Carlo. *Nei Saggi di Economia, Statistica e Scienza dell'Amministrazione*, 1888; Giaquinto, Giovanni de Giannis. *Prelezione al Corso della Scienza della Pubblica Amministrazione*, 1876; Wautrain-Cavagnari, V. *Elementi di Scienza dell'Amministrazione*, 1890; G. Vacchelli, G. *La Scienza dell'Amministrazione como Scienza Autonoma*, 1894; Giura, Domingo. *Introduzione allo Studio della Scienza dell'Amministrazione*, 1895; Gasparri, Pietro. *La Scienza della Amministrazione*, 1959; Giannini, Massimo Severo. *Tendances dans le Developpment des Sciences Administratives*, 1971; D'Axuco, Renato, *Manuale di Scienza della Pubblica Amministrazione*, 1992.

América Latina:

González, Florentino. *Elementos de Ciencia Administrativa*. Bogotá, 1840; Rosa, Luis de la. *Observaciones sobre Varios Puntos Concernientes a la Administración Pública del Estado de Zacatecas*, 1851 y *La Administración Pública de México y Medios de Mejorarla*. México, 1853; González Saravia, Antonio. *La Administración Pública*. Guatemala, 1888; Bielsa, Rafael. *Ciencia de la Administración*. Buenos Aires, 1937. Mendieta y Núñez, Lucio, *La administración pública en México*, 1942; Muñoz Amato, Pedro. *Introducción al estudio de la administración Pública, México*, 1954; Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, 1963 y *Administración pública para el desarrollo integral*. México, 1971; Duhalt Krauss, Miguel. *La administración pública y el desarrollo en México*, 1970, *La administración de personal en el sector público*, 1972 y *Una selva semántica y jurídica: la clasificación de los empleados al servicio del Estado*, 1977; Cortiñas-Peláez, León. *Las ciencias administrativas en América Latina*. Caracas, 1972; Brewer-Carias, Allan, *Estado y administración pública*. Caracas, 1979. Castelazo, José. *Apuntes sobre teoría de la administración pública*, 1979; Castañeda, Nora y Nuria Cunill, *Administración pública*. Bogotá y Caracas, 1979; Santana Rabell, Leonardo, *Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico*, 1994.

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

Claro está que esta vigorosa actividad intelectual ha tenido grandes momentos, estancamientos, retrocesos y reformulaciones, así como intensos ataques para su denostación e incluso para su desaparición sin que por ello se haya podido menoscabar el interés, su carácter multinacional y global, pues en todo el orbe existen estudiosos, practicantes y seguidores. Omar Guerrero Orozco, da fe de la intensa actividad intelectual y práctica de esta disciplina en su trabajo *El funcionario, el diplomático y el juez. Las experiencias en la formación profesional del servicio público en el Mundo*, 1998. Constatándose la universalidad que Bonnin predijo cuando escribió el texto primigenio que le dio vida a esta rama del conocimiento.

Ustedes se preguntaran. ¿Pero cómo podemos hacer referencia a toda esta pléyade de conocimientos, vertidos en tantos libros? Pues nada más y nada menos a la pluma de uno de los más destacados investigadores nacionales, el Doctor Omar Guerrero Orozco⁷³, que ha dedicado su vida a la investigación y la docencia. Su trabajo de más de 40 años en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales no sólo ha formado importantes generaciones de administradores públicos, sino un buen número de investigadores sobre casi todos los temas de la administración pública.

Su labor erudita de investigación, su enorme capacidad de sistematización pone en alto su ya de por sí afamada calidad científica en el mundo entero, principalmente en los países de habla hispana, permite el acceso

⁷³ *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, 1976; *La Administración Pública del Estado Capitalista*, 1980; *El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental*, 1983; *Introducción a la Administración Pública*, 1984; *La Teoría de la Administración Pública*, 1986; *Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista*, 1986; *El Estado y la Administración Pública en México*, 1989; *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*, 1991; *El Estado en la Era de la Modernización*, 1992; *Historia de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, 1993; *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*, 1995; *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México*, 1995; *La Secretaría de Justicia y el Estado de Derecho en México*, 1995; *Principios de Administración Pública*, 1997; *El Funcionario, el Diplomático y el Juez: Las Experiencias en la Formación Profesional del Servicio Público en el Mundo*, 1998; *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, 1999; *Teoría Administrativa del Estado*, 2000; *Gerencia Pública en la Globalización*, 2003; *La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal: una Apreciación Administrativa*, 2003; *La Nueva Gerencia Pública: Neoliberalismo en Administración Pública*, 2004; *Tecnocracia o el Fin de la Política*, 2006; *El Neoliberalismo: de la Ideología a la Utopía*, 2009; *La Administración Pública a través de las Ciencias Sociales*, 2010; *Historia de la Secretaría de Gobernación*, 2011; Estudios introductorios y edición de libros clásicos Florentino González, *Elementos de Ciencia Administrativa*, 1994; Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado [Versión fiel de los Elementos Generales de Policía, con base en la edición española de 1784]*, 1996; Charles-Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública*, 2004; *Kautilya, Artha-sastra* (del siglo IV a. C.), 2009; *Historia del Servicio Civil de Carrera en México*, 2011; entre otros. La obra de Guerrero puede ser consultada en su página <http://www.omarguerrero.org/> de donde extrajimos esta bibliografía.

de todos los estudiosos e interesados a un enorme caudal de estudios que minuciosamente ha descubierto y desentrañado. Las *arcana regum et rerum publicarum* (los secretos del reino y de la política) celosamente guardados durante siglos hoy son develados por Guerrero y nos permiten acceder y comprender a cabalidad el Estado y su administración en su devenir histórico a partir de sus principales actores, su obra escrita y sus aportes.

En el pensamiento de Guerrero centraremos nuestro esfuerzo para poder escudriñar e interpretar el sentido de la administración pública y el de la administración parlamentaria, en este trabajo doctoral sobre la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1.4. El Derecho Parlamentario y la Administración Parlamentaria.

1.4.1. El Derecho Parlamentario.

La institución del Parlamento, como ya lo comentamos, tiene su origen en la Inglaterra feudal del siglo XII, en el año de 1154, bajo el reinado de Enrique II Plantagenet (1133-1189) se crea el *Magnum Concilium* compuesto de arzobispos, obispos, abades, barones y condes. A consecuencia de los conflictos entre la iglesia representada por Thomas A. Becket, que era Arzobispo de Canterbury, entre 1162 y 1170 y para generar un contrapeso a lo largo del siglo XII, el rey empezó a favorecer a los caballeros de las comarcas para que se fueran sumando al consejo dando origen al *Commune Concilium*, que aun así conservaba su sentido unicameral.

Estos Consejos al ir evolucionando dieron paso en el siglo XIII a la conformación del Parlamento de Inglaterra. Durante el reinado de Juan I (1167-1216), sucesor de su padre Enrique II, su gobierno fue tan contrario a algunos de sus principales nobles, que le forzaron a aceptar la *Magna charta libertatum* en 1215, situación que consintió para salir del conflicto, pero los intentos por desconocer la firma de la Carta Magna lo llevarían a una guerra civil entre 1215 y 1217, antes de concluir la guerra había muerto y dejaba la corona a su hijo menor de edad Enrique III a quienes sus tutores lo fueron convenciendo para que la aceptara, antes de que cumpliera la mayoría de edad. A este hecho de firmar la *Magna charta libertatum* se le considera formalmente como el momento de nacimiento del Parlamento en Inglaterra. Entre sus primeras funciones está la de aprobar los impuestos,

tarea nada fácil para sus integrantes, sobre todo cuando se empezó a considerar a los caballeros y los *burgesses* durante las sesiones que no les agradaba para nada participar de esta encomienda que frente a sus pares los desprestigiaba.

Para 1332 al dividirse el Consejo en la Cámara de los Lores integrada por la jerarquía eclesiástica y la nobleza y la Cámara de los Comunes integrada por los representantes de los condados y las ciudades, dando paso a la existencia del bicameralismo como hoy lo conocemos en Inglaterra. Bajo el gobierno de Eduardo III Plantagenet (1312-1377) se estableció que ni leyes ni impuestos podían ser aplicados sin el consentimiento de las Cámaras del Parlamento y del propio Soberano.

En el siglo XIV se ampliaron las funciones, interviniendo en asuntos legislativos, jurisdiccionales y de control. Para que Guillermo de Orange (1689-1702) pudiera suceder al rey Jacobo II de Inglaterra y VII de Escocia (1633-1701) el Parlamento inglés en 1689, redactó y le hizo firmar a Guillermo la declaración de *Bill of Rights*, mediante la cual se fortalecían las facultades del parlamento que los Estuardo habían mermado. Con esta firma se le reconoce como rey a Guillermo y a Jacobo II lo declaran por ser contrario a la política religiosa y por haber huido del país para no enfrentar a sus oponentes, como si hubiese abdicado de facto.

Corresponde a los ingleses, como es de suponer, el hacer el primer trabajo encaminado a formular una teoría de la disciplina parlamentaria y los procedimientos más apropiados que deben observar y defender los políticos en las Asambleas. El documento al que nos referimos fue escrito por Jeremy Bentham (1748-1832)⁷⁴ y lleva por nombre *Essay on Political*

⁷⁴ Jeremy Bentham es considerado el fundador de la teoría moderna del utilitarismo, entre sus trabajos más importantes está el “Panóptico” que fue considerado el modelo ideal para la vigilancia de las cárceles y las industrias. De hecho Lecumberri fue construido bajo éste criterio. Entre sus obras se encuentran: *Short Review of the Declaration (1776)*; *Fragment on Government (1776)*; *Introduction to Principles of Morals and Legislation, 1789*; *Defense of Usury, 1787*; *Panopticon, 1787*; *Essay on Political Tactics, 1791*; *Emancipate your Colonies, 1793*; *Traité de Législation Civile et Pénale, 1802*; *Punishments and Rewards, 1811*; *A Table of the Springs of Action, 1815*; *Parliamentary Reform Catechism of Parliamentary Reforms; or outline of a Plan of Parliamentary reform: in the form of question and answer, with reasons to each article, 1817*; *Church-of-Englandism, 1818*; *Elements of the Art of Packing, 1821*; *The Influence of Natural Religion upon the Temporal Happiness of Mankind, 1822, published under the pseudonym Philip Beauchamp*; *Not Paul But Jesus, 1823, published under the pseudonym Gamaliel Smith*; *Book of Fallacies, 1824*; *A Treatise on Judicial Evidence, 1825*, y *Rationale of Judicial Evidence, 1827*.

Tactics containing six of the Principal Rules proper to be observed by a Political Assembly In the process of a Forming a Decision: with the Reasons on Which They Are Grounded; and a comparative application of them to British and French Practice: Being a Fragment of a larger Work, a sketch of which is subjoined en 1791.

Bentham sostenía correspondencia con Jefferson y Madison en Estados Unidos. Las seis reglas principales de su escrito influyeron a Thomas Jefferson (1743-1826)⁷⁵, tercer presidente de los Estados Unidos de América y principal artífice de la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776, quien en sus años de vicepresidente de los Estados Unidos se dio a la tarea de escribir un documento que lleva por título: *Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States*, en 1801.

“La obra de M. Jefferson, como lo indica su título, es una colección de reglas principales que observan en sus deliberaciones las asambleas políticas en que los negocios se tratan de viva voz; asambleas a quienes por la forma esencialmente verbal de sus discusiones se ha dado el nombre de parlamentos. En las antiguas constituciones europeas; que sólo en Inglaterra han conservado su primitivo destino con su antigua denominación, y que la Inglaterra ha trasportado al Nuevo Mundo con las demás instituciones civiles que la distinguen.

M. Jefferson recopiló este manual hallándose ejerciendo la vicepresidencia del gobierno de los Estados Unidos; y en virtud de este cargo, la presidencia del senado, que con la cámara de los representantes constituye el congreso americano; y lo público, según insinúa en su prólogo, con el objeto de poner a todos los individuos del senado en estado de calificar las decisiones que tenía que dar como su presidente, comparándolas con las reglas observadas por el parlamento de Inglaterra en asuntos de igual naturaleza; en lo que dio prueba incontrastable tanto del profundo conocimiento que

⁷⁵ Thomas Jefferson fue Presidente de los Estados Unidos (1801-1809); Vicepresidente (1797-1801); Secretario de Estado (1789-1793); Embajador en Francia (1785-1789); Gobernador de Virginia (1779-1781). Entre sus trabajos figuran: *A Summary View of the Rights of British America, 1774; Declaration of the Causes and Necessity of Taking Up Arms, 1775; Notes on the State of Virginia, 1781; Plan for Establishing Uniformity in the Coinage, Weights, and Measures of the United States A report submitted to Congress, 1790; Manual of Parliamentary Practice for the Use of the Senate of the United States, 1801, y Autobiography, 1821.*

*tenía de sus deberes, como de la escrupulosidad con que se proponía desempeñarlos*⁷⁶”.

Hoy en día el trabajo goza de cabal salud, pues ha sido intervenido recientemente por el ciento onceavo congreso de los Estados Unidos, encabezado por el Parlamentario John V. Sullivan, y ha sido publicado bajo el nombre de *Constitution Jefferson's Manual and Rules of The House of Representatives of the United States*, en 2009. En un trabajo cuidadoso y minucioso, párrafo a párrafo fue revisado, comentado y actualizado de tal forma que de las 269 páginas que tiene el original esta edición consta de 1451 páginas. Y el Congreso dictó su publicación y distribución entre sus miembros para su conocimiento y uso en el Congreso.

El documento de Jefferson fue traducido al francés por L. A. Pichon en 1814 bajo el nombre de *Manuel Du Droit Parlementaire: Ou Precis Des Regles*; del francés al español, Joaquín Ortega, profesor de Jurisprudencia, tradujo el trabajo de Jefferson, con los comentarios de L. A. Pichon, bajo el nombre de *Manual del Derecho Parlamentario, o Resumen de las reglas que se observan en el parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios: Recopilado por Thomas Jefferson. Presidente que fue de los Estados Unidos, con notas por L. A. Pichon del Consejo de S.M. el rey de Francia, antiguo agente diplomático cerca del gobierno de los mismos*, en 1827. Posteriormente este documento fue publicado en versión facsímil de la traducción al español de Ortega por la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura de los Estados Unidos Mexicanos y prologado por Augusto Gómez Villanueva en abril de 2002.

En otras latitudes se han formulado desde el siglo XIX documentos sobre Derecho Parlamentario para el trabajo en los parlamentos, veamos algunos ejemplos: Mignault *Manuel de Droit Parlementaire ou Cours Élémentaire de Droit Constitutionnel. Précédé d'une Esquisse Historique du Régime Parlementaire en Angleterre Et Au Canada, Montreal: A. Periard, Éditeur. Librairie de Droit et de Jurisprudence*. 1889; Fernando Santaolalla. *Derecho Parlamentario español*, 1990; Silvano Tosi. *Diritto Parlamentare*, 1993;

⁷⁶ Jefferson, Thomas. *Manual del Derecho Parlamentario, o Resumen de las reglas que se observan en el parlamento de Inglaterra y en el Congreso de los Estados Unidos para la proposición, discusión y decisión de los negocios: Recopilado por Thomas Jefferson. Presidente que fue de los Estados Unidos, con notas por L. A. Pichon del Consejo de S. M. el rey de Francia, antiguo agente diplomático cerca del gobierno de los mismos*. La nota corresponde al prólogo del editor en París, 1826, pp. XIII y XIV.

León Martínez Elipe. *Tratado de derecho parlamentario. Parlamento y dirección política*, España, 2007; Pedro Planas Silva. *Derecho parlamentario*, España, 1997; Luigi Ciaurro y Vittorio Di Ciolol. *Diritto Parlamentare Nella Teoria e Nella Pratica*, 2013.

En América Latina tenemos trabajos como los de José Joaquín Larraín y Zañartu. *Derecho parlamentario chileno*, 1897; Alcibiades Guzmán González y Medina. *Derecho parlamentario, historia, derecho, jurisprudencia*. Bolivia, 1920; Rubén Hernández Valle. *Derecho parlamentario costarricense*, 1991; Jorge Horacio Gentile. *Derecho parlamentario argentino*, 1997.

En México, la atención a este campo del conocimiento es relativamente joven. Tenemos publicaciones recientes sobre la materia tales como: Francisco Berlín Valenzuela. *Derecho parlamentario*, 1995, y como Coordinador del *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 1997; Enrique A. Salazar Abaroa. *Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda hacia un Tribunal Mayor de Hacienda*, 1989; José Ma. Serna de la Garza. *Derecho Parlamentario*, 1997; Ricardo Sepúlveda Iguíñiz. *Derecho parlamentario constitucional mexicano*, 1999; Bernardo Bátiz Vázquez. *Teoría del Derecho Parlamentario*, 1999; Pablo de Bufala Ferrer-Vidal. *Derecho Parlamentario*, 1999; Cecilia Mora-Donatto. *Temas selectos de derecho parlamentario*, 2001; Efrén Chávez Hernández (Coordinador). *Introducción al Derecho Parlamentario Estatal. Estudios sobre los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, 2009; Raúl López Flores, Fermín Edgardo Rivas Prats, Armando Hernández Cruz y Alfredo Sainez Araiza (Coordinadores). *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso Plural*, 2011; Juan Carlos Cervantes Gómez. *Derecho Parlamentario. Organización y funcionamiento del Congreso*, 2012; José Luis Camacho Vargas. *El Derecho Parlamentario del Distrito Federal*, 2012.

Es importante señalar que el estudio de la materia es muy reciente en México, no hay carrera a nivel de Licenciatura que lo considere como materia obligatoria como sería el caso del Derecho Administrativo, sin embargo cada día cobra mayor interés por su conocimiento y desarrollo.

Por otro lado, nos haremos a un lado de la discusión que existe sobre si en México debemos hablar de Derecho Parlamentario o Derecho Legislativo.

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

Así pues considerando “*que el Derecho Parlamentario es una rama del Derecho Público que abarca las normas jurídicas reguladoras de la organización y funcionamiento de las asambleas representativas, deliberantes, legislativas, así como de sus relaciones con los otros órganos de poder, con los partidos políticos y con los particulares, pero siempre considerando que esas asambleas están inscritas dentro de un Estado constitucional, dentro de un Estado de Derecho*”⁷⁷.

Nos hemos de inclinar en esta investigación por la visión de los mexicanos que consideran al Derecho Parlamentario como una actividad a considerar más allá de la visión histórica del régimen parlamentario inglés,

“cuya función esencial consiste en controlar más que legislar, la verdad es que todos esos cuerpos colectivos y representativos realizan una actividad común: parlamentar, discutir, alegar. Sea que deleguen la función legislativa o la ejerzan plenamente, es cierto que esos cuerpos colectivos necesitan cumplir con un mínimo de organización, regulada en un cuerpo normativo. Por ello, me parece extralimitada la posición de quienes consideran que el régimen jurídico de esos órganos colectivos no merezca la denominación de Parlamento, aunque parlamente. En cambio, el Derecho Legislativo podría ser adjudicado a una porción, muy importante por cierto, del Derecho Parlamentario.

Pues en este sentido, “*la temática del Derecho Legislativo abarcaría la técnica y el lenguaje de la ley y de la técnica jurisprudencial, por lo menos, así como la teleología y la axiología que debe atender la ley. De aquí se ve la limitación del empleo del Derecho Legislativo, al no considerar más que la función legislativa, tanto en el aspecto formal como en uno material, sin tener en cuenta el elemento orgánico: sin considerar al órgano legislativo o al parlamentario como sujeto dotado de facultades y deberes*”⁷⁸.

En este sentido nos guiaremos de los trabajos antes señalados de Francisco Berlín Valenzuela, Efrén Chávez Hernández y José Luis Camacho Vargas. Y por supuesto de las fuentes del Derecho Parlamentario en el Distrito

⁷⁷ Pérez López, Miguel. *La necesidad de un derecho parlamentario mexicano*. S/P. <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/24/27-6.pdf>

⁷⁸ *Ibíd.*

Federal: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; La Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; El Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; El Reglamento Interior de las Comisiones de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; los Acuerdos Parlamentarios, entre otros.

1.4.2. La Administración Parlamentaria.

La Administración Parlamentaria y el Derecho Parlamentario son las que menos han sido atendidas académicamente, sino hasta años recientes. La robustez teórica, conceptual y práctica de la Administración Pública y del Derecho Administrativo a lo largo de su historia contrasta de forma radical cuando de Administración Parlamentaria y de Derecho Parlamentario hablamos. Los materiales son escasos, sin embargo, eso no quiere decir que su utilidad e importancia desmerezca, es sólo que el quehacer administrativo y jurídico de los parlamentos no había sido estudiado de manera formal y sistemática, aunque a su favor está la cotidiana práctica administrativa y jurídica parlamentaria que da cuenta de su actuar.

Es ahí donde nuestro trabajo cobra relevancia e importancia, pues hemos de abonar, particularmente en la administración parlamentaria, en el conocimiento y desarrollo de esta disciplina en México a partir de analizar y estudiar la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que es nuestro objeto de estudio. Pero veamos cual ha sido su progreso a fin de poder esclarecer su avance.

Para escudriñar en el pasado de esta disciplina necesariamente nos tenemos que referir a Inglaterra, cuna del parlamentarismo. La obra más célebre sobre la materia corresponde al profesor de leyes de la Universidad de Berlín, Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist (1816-1895)⁷⁹,

⁷⁹ La obra de Heinrich Rudolf Hermann Friedrich von Gneist es muy amplia, entre sus trabajos más relevantes se encuentran: *Budget und Gesetz nach dem constitutionellen Staatsrecht Englands* (Berlín, 1867); *Freje Advocatur* (Berlín, 1867); *Der Rechtsstaat* (Berlín, 1872, and 2nd edition, 1879); *Zur Verwaltungsreform in Preussen* (Leipzig, 1880); *Das englische Parlament* (Berlín, 1886); in *English translation, The English Parliament* (London, 1886; 3rd edition, 1889); *Die Militärvorlage von 1892 und der preussische Verfassungsconflikt von 1862 bis 1866* (Berlín, 1893); *Die nationale Rechtsidee von den Ständen und das preussische Dreiklassenwahlssystem* (Berlín, 1895); *Die verfassungsmassige Stellung des preussischen Gesamtministeriums* (Berlín, 1895). http://en.wikipedia.org/wiki/Heinrich_Rudolf_Hermann_Friedrich_von_Gneist.

quien publicó *English Parliament, its Growth and Development Through a Thousand Years. 800 to 1887*, en inglés en el año de 1889.

El documento se encuentra dividido en nueve apartados a saber:

- I. Los Anglosajones *Gemótes* (Asamblea Legislativa o Judicial). El sistema militar. Los tribunales de justicia. La Corte de los Cien. Los Tribunales de las Comarcas. La asamblea de todo el pueblo. La ley común. La autoridad temporal. Los asuntos de la Iglesia.
- II. Los días de reunión de las Cortes de los Anglo-Normandos y la Asamblea de Notables. Un gran cambio en la tenencia de la tierra y una nueva manera de relación con los propietarios. La administración del país y los distritos como en los tiempos de los Anglosajones. Prerrogativas Estatales Prácticamente Absolutas. La Curia Regis. La formación de Estados. La transformación del antiguo *Witenagemótes* (Asamblea Legislativa o Judicial de Sabios) a los días de reunión de las Corte Normandas. Periodo de Transición. Conflictos eclesiásticos con Thomas a Becket. La Carta Magna. Primer intento de un Gobierno Parlamentario.
- III. Cambio en el desarrollo del Estado en dos casas del Parlamento. Las tres Cortes de la Ley Común. El Consejo de Estado, conocido como el Consejo Continuo (*Continual Council*). El Consejo Regular –*Magnum Concilium*. Primera aparición de los Comuneros en el Parlamento. Separación del Parlamento combinado en dos casas, con delimitaciones claras sobre sus funciones. La organización de la iglesia. La centuria de la lucha renovada y la Guerra de las Rosas.
- IV. El Parlamento durante la Reforma. El Consejo Permanente (*Permanent Council*) ahora llamado Consejo Secreto (*Privy Council*). La Cámara Alta de Prelados y Barones. La Cámara de los Comunes, Cámara Baja.
- V. El Parlamento durante la revolución. La lucha entre el Jure-Divino Real y el Parlamento. Los territorios contralados por los británicos (*Commonwealth*). La Restauración de la monarquía bajo Carlos II. La Expulsión de los Estuardo. La consolidación de las relaciones entre los Estados.
- VI. El Parlamento del siglo dieciocho. La formación de la Cámara Baja. La posición de la Cámara Alta. Las nuevas relaciones del cuerpo de gobierno con el Parlamento.

- VII. El Parlamento del siglo XIX. La primera reforma *Bill* (Proyecto de Ley) (1832).
- VIII. El Parlamento del siglo XIX. La segunda reforma *Bill* (Proyecto de Ley) (1867).
- IX. El Parlamento del siglo XIX. La tercera reforma *Bill* (Proyecto de Ley) (1884-85).

Aquí se encuentran los elementos primigenios de la Administración Parlamentaria, sin embargo, la reconstrucción de ésta desde sus orígenes no es propósito de este trabajo. Sólo el reconocer que, al igual que las anteriores disciplinas, ésta se encuentra arropada por un proceso histórico comprobable, que no ha corrido la misma suerte de ser estudiado, de haber generado sus principios, y definido ampliamente su objeto de estudio como el caso de la Administración Pública y el Derecho Administrativo. Sin embargo, debo insistir que esto no es impedimento para avanzar en su comprensión y desarrollo.

El libro más antiguo y estrictamente sobre la materia en habla hispana corresponde a la Tesis doctoral de José Vicente Gómez Rivas⁸⁰ *La administración parlamentaria española: Creación y consolidación*, que dirigiera Blanca Olías de Lima Gete⁸¹ en 1993, en la Universidad

⁸⁰ Profesor titular de la Universidad Complutense de Madrid del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Entre sus publicaciones en diversas revistas están: *Selección y formación; La función directiva; Notas sobre el origen y evolución de la Secretaría de las Cortes 1810-1836; La Comisión de Permanencia en las Cortes Generales de 1869-1871; Algunas notas sobre el proceso de descentralización en la administración española; Algunas reflexiones sobre el servicio profesional de carrera, y La gestión de los recursos humanos.*

⁸¹ “Catedrática de Ciencia Política y de la Administración, ha desempeñado distintos cargos académicos: Directora del Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UCM), Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración, Secretaria Docente de la Facultad de Ciencias Políticas (UCM) Secretaria Ejecutiva y miembro de la Junta Directiva de la AECPA (Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración). Ha sido profesora visitante en Universidades Europeas (Instituto de Estudios Políticos de París y de Grenoble, Francia, Madeira, Portugal) y Latinoamericanas (Brasil, Colombia, México, Panamá, Santo Domingo), así como en otras instituciones de formación superior (INAP). Como gestora académica ha diseñado e implantado un Programa Internacional de Doctorado en Brasil, los estudios oficiales de Grado en Gestión y Administración Pública de la UCM y el Master oficial en Gobierno y Administración, de los que también ha sido coordinadora. Entre sus actividades profesionales se encuentran su pertenencia a distintas Comisiones Nacionales de Expertos (Reforma de la Administración General del Estado, Plan Estratégico de la FIIAP) y su designación como miembro de los Premios Nacionales de Investigación (MAP-INAP) en sucesivas convocatorias. Autora de un buen número de libros y artículos científicos su interés se centra en la gestión pública, donde, entre otras, ha publicado las siguientes obras: *“Cara y cruz de la externalización”, “La Nueva Gestión Pública”, 2001; “La mejora de los servicios públicos y la revisión de las relaciones entre la Administración y el ciudadano: las Cartas de Servicio”, 2003; “Rendimiento institucional, ética*

Complutense de Madrid, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración. El Sínoo estuvo integrado por distinguidos maestros e investigadores: Marino Baena del Alcázar, Andrés de Blas Guerrero, José Vilas Nogueira, Jordi Capo, San Luis Paniagua Soto. Pasarían nueve años desde que Gómez Rivas obtuviera el grado de Doctor para que este documento saliera de las aulas universitarias y fuese publicado por el Congreso de los Diputados en 2002⁸².

En sus 686 páginas analiza el origen de la administración parlamentaria española. El documento comprende seis capítulos y en el primero de ellos comienza por dar las características de la Administración Parlamentaria, los privilegios parlamentarios y la Administración Parlamentaria; en su capítulo segundo, desarrolla las Cortes de Cádiz 1810, explicando sus antecedentes, instalación y organización (1810-1815); el capítulo tercero está dedicado a las Cortes del Trienio Liberal (1820-1823), en el cual explica la reconstrucción del aparato administrativo parlamentario, su organización y servicios; el capítulo cuarto, se refiere al Estatuto Real: Los Estamentos (1834-1836), donde desarrolla las medidas que fueron tomadas para la apertura de los estamentos, los privilegios parlamentarios y la organización interna de los estamentos; el capítulo quinto corresponde al análisis de las Cortes Constituyentes de 1836-1837, en el cual explica la reconstrucción del aparato administrativo parlamentario, los órganos de gobierno y los servicios de cámara; por último el capítulo sexto y epílogo lo dedica a explicar la finalización de las Cortes Constituyentes, las Cortes Ordinarias de 1837 y su administración parlamentaria.

y democracia", 2007; "*La privatización de los servicios públicos y los criterios de eficiencia*", 1993; otra de sus líneas de investigación son los recursos humanos, donde ha publicado "*Empleo y relaciones laborales en la Administración Pública*", 1999; "*La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*", 1995; "*Los Recursos Humanos en tiempos de crisis*", 1994; "*Los derechos económicos de los funcionarios públicos*", 1990. Sus distintos estudios sobre los temas de organización del Estado, Modernización y teoría de la Administración se recogen en "*Manual de la organización administrativa general del Estado*", 2006; "*Servicios Públicos y Gobernanza*", 2005; "*Buen gobierno, rendimiento institucional y participación en las democracias actuales*", 2008; "*Los Gabinetes de los Presidentes de Gobierno en España*", 1993, y "*El proceso de toma de decisiones en la RFA, Francia, EE.UU. y España*", 1987. Ha dirigido el Grupo de Investigación del INAP sobre el Empleo Público. Dirige el Grupo de Investigación sobre "Modernización Administrativa" reconocido por la UCM desde 2005, obteniendo sucesivas evaluaciones positivas". <http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento40107.pdf>

⁸² Gómez Rivas, José Vicente. *La administración parlamentaria española*. Congreso de los Diputados, Dirección de Estudios y Documentación. 2002. ISBN: 9788479431907.

Dicho estudio va acompañado en cada uno de sus capítulos de un anexo documental que comprende decretos, órdenes, expedientes relacionados con los temas tratados, tales como Diarios de Sesiones, Proyectos, Reglamentos, Presupuestos, Dictámenes, etc., que soportan el contenido de la investigación. Llama la atención que la comunidad científica, a menos en los textos consultados, no hace referencia expresa a dicho trabajo, que sin lugar a duda es pionero en la materia.

Existe también un artículo de manufactura española de Piedad García-Escudero Márquez⁸³ denominado *Los actos de la Administración*

⁸³ Piedad García-Escudero Márquez. Ex-Secretaria General y Jefa del Departamento de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados. Letrada de las Cortes Generales de España. Algunos de sus artículos en revistas y/o colaboraciones en libros: *De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre la elaboración de las leyes?*, 2013; *La problemática de la integración de órganos por el Parlamento*, 2012; *Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional y la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre las enmiendas a iniciativas legislativas*, 2012; *La acelerada tramitación parlamentaria de la inadmisión de enmiendas. Los límites al derecho de enmienda en la reforma constitucional*, 2012; *El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa*, 2011; *Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios*, 2010; *La reforma del artículo 135: ¿son suficientes trece días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional?*, 2009; *Las funciones de un futuro Senado: cuestiones resueltas en el Informe del Consejo de Estado*, 2009; *Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: Las Cortes Generales*, 2008; *La revitalización del Parlamento en la reforma constitucional francesa de 2008*, 2008; *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978*, 2008; *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978: cuestiones no resueltas por el artículo 168*, 2007; *¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias? ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario?: A propósito de la STC 361/2006*, 2007; *Consideraciones sobre el procedimiento agravado de reforma de la Constitución*, 2006; *Sobre la calificación de las Enmiendas de contenido presupuestario: A propósito de la STC 223/2006, de 6 de junio*, 2006; *Consideraciones sobre el procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, 2006; *A vueltas con la reforma constitucional del Senado: de las opciones a las decisiones*, 2006; *Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario*, 2005; *Federalismo, regionalismo y descentralización en Europa: Suiza, Italia y Gran Bretaña*, 2005; *Nuevas directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005*, 2005; *El Pleno de las Cámaras: notas, funcionamiento y competencias*, 2005; *El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma*, 2005; *El procedimiento legislativo de las Cortes Generales: regulación, fases y tipos*, 2005; *Los derechos y la argumentación judicial*, 2004; *Toma en consideración, retirada y caducidad de las proposiciones de ley*, 2004; *Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria*, 2003; *La ponencia en el procedimiento legislativo en las Cortes Generales*, 2003; *Parlamento y cooperación*, 2002; *Informes previos a la aprobación de proyectos de ley*, 2001; *Régimen electoral general: perspectiva constitucional y derecho comparado*, 2001; *La iniciativa legislativa en la Constitución española de 1978*, 2000; *Consideraciones sobre la iniciativa legislativa del Gobierno*, 1999; *La duración del mandato de los senadores designados por las comunidades autónomas: Estado de la cuestión*, 1999; *La prioridad en la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley*, 1999; *Los actos de la Administración parlamentaria*, 1998; *La composición del futuro senado: opciones básicas y cuestiones conexas*, 1998; *Consideraciones sobre la duración del mandato de los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, 1993. Artículo elaborado en conjunto con Benigno Pendás García: *El sistema de Comisiones en el Parlamento Europeo*, 1988; *Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los Partidos Políticos*, 1988; *Régimen jurídico del derecho de reunión: Análisis de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio*, 1986; *El Senado en el*

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

Parlamentaria cuyo contenido refiere a: I. Introducción sobre la Autonomía Parlamentaria; II. La Administración Parlamentaria; III. Los Actos de la Administración Parlamentaria; IV. Procedimiento de los Actos Administrativos Parlamentarios; V. Responsabilidad; VI. Conclusión. Este trabajo es por demás interesante, pero no alcanza a definir qué se entiende por administración parlamentaria, aunque trata los temas administrativos parlamentarios españoles.

A este trabajo le siguen los artículos de Blanca Cid Villagrasa⁸⁴ *La Administración Parlamentaria*, de junio de 2000 y el de *Origen y evolución de la Administración Parlamentaria*, de junio de 2001, mismos

sistema constitucional español: realidades y perspectivas, 1984. Colaboraciones en obras colectivas: *Las funciones de un futuro senado: cuestiones resueltas en el informe del Consejo de Estado, 2010; La reforma constitucional del Senado: cuestiones a resolver, 2006; Retirada y caducidad de los proyectos de ley, 2001; Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado, 1998; La composición del Senado, 1998; Las especialidades del procedimiento legislativo en el Senado, 1997;* Colaboraciones en obras colectivas junto con Benigno Pendás García: *Consideraciones sobre la naturaleza y financiación de los partidos políticos, 1992; Senado y Gobierno: el Senado como cámara de control, 1988; El Senado, cámara de integración territorial: aspectos estructurales y funcionales, 1987; El senado, cámara de integración territorial: aspectos estructurales y funcionales, 1987.* Libros: *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?, 2010; El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales, 2006; La iniciativa legislativa del gobierno, 2000; Los senadores designados por las comunidades autónomas, 1995.* Libros elaborados en conjunto con Benigno Pendás García: *Propiedad intelectual, 1989; Procedimiento administrativo, 1988; El nuevo régimen jurídico del patrimonio histórico español, 1986; El nuevo régimen local español: estudio sistemático de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las bases del Régimen Local, 1985.* <http://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=16664>

⁸⁴ Cid Villagrasa, Blanca. Abogada y Letrada de las Cortes Generales de Madrid. Algunos de sus Artículos en revistas y/o colaboraciones en libros: *Auto del Tribunal Constitucional de 9 de junio de 2011. Las tres cuestiones prejudiciales; Las modificaciones en el régimen de invalidez de los contratos del Sector Público tras la aprobación de la Ley 34/2010, de 5 de agosto; La racionalización técnica de la Contratación: Título II, del Libro III, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público; La normativa seguida por los Parlamentarios; La autonomía parlamentaria y la personalidad jurídica de los Grupos, a propósito de la STC 251/2007; Naturaleza jurídica de los Grupos Parlamentarios: el Grupo Parlamentario como titular de derechos y obligaciones; Obligación de respetar los derechos humanos. Derecho a la vida. Interdicción de la tortura y de penas o tratos inhumanos o degradantes. Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado. Derecho a la libertad y a la seguridad. Derecho al proceso equitativo. Principio de legalidad penal. Derecho al respeto a la vida privada y familiar. Libertad de pensamiento, conciencia y religión. Libertad de expresión. Libertad de reunión y asociación. Derecho a contraer matrimonio. Derecho a un recurso efectivo. Prohibición de discriminación,* en colaboración con: Sylvia Martí Sánchez, Esteban Greciet García, Tatiana Recoder Vallina; *Consejos Asesores de la Comunidad de Madrid; El protocolo oficial; Los actos materialmente administrativos; El Gobierno Autonómico; Nacimiento y consolidación de la Asamblea de Madrid como organización autónoma; Los Consejos Asesores de la Comunidad de Madrid en los que participa la Asamblea de Madrid; Las tácticas parlamentarias del tercer año de la V Legislatura de la Asamblea de Madrid; Origen y evolución de la Administración Parlamentaria; La Administración Parlamentaria; Diputados y grupos parlamentarios; La financiación electoral; Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral; Reino Unido; Organización territorial de los Estados europeos,* junto con María Teresa González Escudero. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/busquedadoc?t=Blanca+cid&db=1&td=todo>

que abordaremos con detalle en el capítulo cuatro, pues éstos son la fuente de inspiración para la elaboración de nuestra propia definición de Administración Parlamentaria e interpretación sobre las semejanzas y diferencias de la Administración Pública y la Administración Parlamentaria.

Existen otros importantes esfuerzos como el que Jorge Lozano Miralles⁸⁵ presentara en 2005 en el marco del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno bajo el título de *La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos*, en el que define la administración parlamentaria a partir del trabajo de Cid Villagrasa, que es el que hemos escogido nosotros para guiar nuestro trabajo.

Sin embargo debemos resaltar los esfuerzos que la comunidad hispanohablante está realizando a través de los tres Seminarios de Administración Parlamentaria⁸⁶, auspiciados por el Congreso de los Diputados de España, El Parlamento de las Cortes de Aragón, La Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID, con el propósito de que funcionarios de los parlamentos de España y Latinoamericana intercambiaran experiencias sobre el tema de la Administración Parlamentaria. Países como: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay están participando de manera activa. Hasta la tercera edición tenemos la participación de México, como panelista a través Dr. Daniel Armando Barceló Rojas, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México (UNAM).

Los objetivos de los tres seminarios han sido:

“1. Poner en común diferentes modelos de Administración parlamentaria destacando los contrastes y las semejanzas en el funcionamiento de los servicios parlamentarios en los diferentes sistemas iberoamericanos.

⁸⁵ Lozano Miralles, Jorge. *La administración parlamentaria: una visión comparada de los parlamentos autonómicos*. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf02web/0C60FD9F70D14E8E052575DA005438BF/\\$FILE/LAADMINISTRACI%C3%93NPARLAMENTARIAJorgeLozanoMiralles.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/dgp/ciae.nsf/vf02web/0C60FD9F70D14E8E052575DA005438BF/$FILE/LAADMINISTRACI%C3%93NPARLAMENTARIAJorgeLozanoMiralles.pdf)

⁸⁶ A la fecha en que se realizó este trabajo, no fue posible conseguir las ponencias por no estar publicadas y la página del Seminario estar en construcción.

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

2. *Reflexionar con sentido crítico acerca de algunas de las disfuncionalidades de la Administración parlamentaria y sobre la posibilidad de mejorar su eficacia y eficiencia.*
3. *Poner en común experiencias de modernización de la Administración parlamentaria, y 4. Analizar las características del modelo de Administración parlamentaria profesionalizada y reflexionar sobre la forma óptima de prestación de servicios a los parlamentarios desde la independencia y la neutralidad, así como sobre la mejor forma de integración de funcionarios profesionales y personal de confianza en la institución parlamentaria⁸⁷”.*

En su 1ª edición del Seminario de Administración Parlamentaria celebrado en el Centro Iberoamericano de Formación de La Antigua (Guatemala) del 31 octubre al 4 de noviembre de 2011 se trabajaron los siguientes temas: Parlamento, Democracia y Administración: Los retos de la Administración Parlamentaria en el siglo XXI; El modelo de Administración Parlamentaria en España: características y autonomía de gestión; Transparencia y Administración parlamentaria; Administración parlamentaria y modernización de los Parlamentos: experiencias y propuestas; Los retos de la Administración parlamentaria; Modelo de Escuela de Gobierno en el Parlamento de Uruguay y la formación parlamentaria; Modelo de Administración Parlamentaria en los Países Iberoamericanos. Especial referencia al Parlamento de Uruguay; Los profesionales al servicio de los Parlamentos: perfil, formación y medios. Integración de los personales profesional y de confianza; El asesoramiento jurídico en el Parlamento: Pleno, Comisiones y órganos de gobierno; Las nuevas tecnologías en los Parlamentos: el impacto de Internet y de las redes sociales en la actividad parlamentaria; Recapitulación: conclusiones de los participantes.

La 2ª edición se llevó a cabo en el Centro Iberoamericano de Formación de Cartagena de Indias (Colombia), del 5 al 8 de noviembre de 2012 en donde se trataron los siguientes temas: Los órganos directivos de la Administración Parlamentaria; Las nuevas tecnologías en los Parlamentos: el impacto de Internet y de las redes sociales en la actividad parlamentaria; La reforma del Parlamento como institución del Estado; Modelo de Escuela de Gobierno en el Parlamento de Uruguay y la formación parlamentaria;

⁸⁷ Ver: http://www.congreso.es/backoffice_doc/internacional/informes/informe_seminario_admon_ptaria_3ed_cartagenaindias.pdf

Administración Parlamentaria y modernización de los Parlamentos: experiencias y propuestas; Los retos de la Administración Parlamentaria en Iberoamérica; El asesoramiento jurídico en el Parlamento: Pleno, Comisiones y órganos de gobierno; El modelo de Administración Parlamentaria en España: características y autonomía de gestión; Modelo de Administración Parlamentaria en los Países Iberoamericanos. Especial referencia a la Asamblea de Ecuador; Parlamento, Democracia y Administración: Los retos de la Administración Parlamentaria en este siglo; Los profesionales al servicio de los Parlamentos: perfil, formación y medios. Integración de los personales profesional y de confianza.

La 3ª edición se celebró del 4 al 6 de noviembre de 2013 en Cartagena de Indias bajo el siguiente programa: Los órganos directivos de la Administración Parlamentaria; Las nuevas tecnologías en los Parlamentos: el impacto de Internet y de las redes sociales en la actividad parlamentaria; Los retos de la Administración parlamentaria en Latinoamérica; El modelo de Administración Parlamentaria en España: características y autonomía de gestión; Diferencias entre el Parlamento en los sistemas presidencialistas y parlamentarios; Los órganos de negociación en la Administración Parlamentaria; Administración Parlamentaria y modernización de los Parlamentos: experiencias y propuestas; Parlamento, Democracia y Administración: Los retos de la Administración Parlamentaria en este siglo; Modelos de Administración Parlamentaria en los Países Iberoamericanos. Especial referencia al Parlamento de Uruguay; El asesoramiento jurídico en el Parlamento: Pleno, Comisiones y órganos de gobierno; Los derechos y obligaciones del personal de la Administración Parlamentaria; La experiencia uruguaya de formación del personal de la Administración Parlamentaria: la Escuela de Gobierno; La importancia de una adecuada Administración Parlamentaria; y Recapitulación: conclusiones de los participantes.

Acompañado de este interés en España se han realizado estudios y publicado artículos en revistas especializadas sobre autonomía parlamentaria y control de actos parlamentarios, por mencionar algunos de ellos: Luis Aguiar de Luque, *El Tribunal Constitucional y la función legislativa: el control del procedimiento legislativo y de la inconstitucionalidad por omisión*, 1987; Enrique Álvarez Conde, *Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, 1997; Elviro Aranda Álvarez, *Los actos*

parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional, 1998; Francisco Balaguer Callejón, *El control de los actos parlamentarios*, 1999; María del Coro Cillán García de Iturrospe, *La autonomía de las Cámaras y el control de la constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios*, 1984-85; José Ramón Cólera Leirado, *Ejecución y control de los presupuestos de las cámaras: la cuenta general de las cámaras*, 2002; Juan Carlos Duque Villanueva, *El recurso de amparo contra actos parlamentarios (La vía de amparo del Art. 42 de la LOTC)*, 2005; Ana Pino Carazo, *El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: veinte años de jurisprudencia constitucional*, 2000. Estos ejemplos muestran el dinamismo intelectual y de aplicación práctica español para atender los asuntos de un régimen de gobierno parlamentario. Tema del que no nos ocuparemos más por estar fuera de los propósitos de nuestra investigación.

En México, Adalberto Campuzano Rivera publicó un artículo⁸⁸ bajo el nombre de *La Administración Parlamentaria*, el escrito busca en la historia nacional desde el Congreso de Chilpancingo en 1813 hasta la expedición de la nueva Ley Orgánica del Congreso, publicada el 31 de agosto de 1999, y de forma general los elementos de la organización parlamentaria, es un documento sencillo que sin mayores pretensiones explora el tema sin desarrollarlo a fondo. El tema sustantivo se encuentra ausente. No se piense que se menosprecia el trabajo, sino que en nuestro país no se ha estudiado el tema todavía con el rigor que exigen estos trabajos y este primer esfuerzo, lo valoramos.

En suma el estado del arte del problema de estudio que nos ocupa, no ha sido abordado hasta el día de hoy en México. De tal manera que guardamos la expectativa que el trabajo adopta una cualidad de estudio *analítica y propositiva* con el que se aporta al final:

- Un mayor grado de familiaridad con el fenómeno de la integración, organización y Administración Parlamentaria del Órgano Legislativo del Distrito Federal;

⁸⁸ Campuzano Rivera, Adalberto. *La Administración Parlamentaria*. En Comisión Permanente del Segundo Receso del Tercer Año de Ejercicio de la LVII Legislatura. *Revista Crónica Legislativa*. No. 15, 1º de julio al 28 de agosto. Sección Análisis. <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/anali1.htm>.

- Un esclarecimiento de los factores y determinantes que han conducido y modelado la forma en que hoy se organiza y funciona la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; una elucidación clara y definitoria sobre la forma y medida en que determinantes tales como el fenómeno electoral, la autonomía funcional y las composición variante de las fuerzas políticas del Distrito Federal representados en la Asamblea Legislativa, inciden en su organización y operación interna;
- Se siente un precedente importante y clarifique la posibilidad de realizar investigaciones extensivas sobre aspectos cada vez más específicos de la vida del órgano legislativo en cuestión;
- Se identifiquen relaciones prometedoras entre conceptos, variables aplicables a la organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- E incluso, proponemos algunas hipótesis factibles de verificar en el futuro.