

RAP 24, enero-abril de 1973

CONTROL POLÍTICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Chanes Nieto

El estudio del “control político” de la Administración Pública es nuevo en el medio mexicano, aun cuando se trata de una expresión antigua y siempre invocada.

Es difícil determinar la materia que comprende el control político de la Administración Pública. Sus límites, contenido y sentido son imprecisos por incluir, en ocasiones, características formales de los controles jurídicos o administrativos, en virtud de que los fines que persigue la Administración, al través de los poderes que tiene atribuidos, tienen una significación política.

El ámbito del control político de la Administración Pública comprende el que se ejerce sobre ella, sea por sus propios órganos, sea por órganos gubernamentales, grupos o personas externos a la misma; además del que a su vez ejerce, la propia Administración Pública, sobre dichos órganos gubernamentales, grupos o personas.

La característica de político del control de la Administración Pública se determina, además de por los fines, en función del sujeto que lo ejerce. En este caso, es político todo control que se ejerce por o sobre la Administración por órganos, grupos o personas exteriores a la jerarquía administrativa normal; es decir, su naturaleza deriva de la ubicación de éstos respecto a la Administración.

En consecuencia, la noción de control político de la Administración Pública es compleja, debiéndose llegar a ella por exclusión. Así, se considerará control de esta naturaleza el que se ejerce por o sobre la Administración Pública sin tener un carácter jurídico o administrativo.

En términos generales, se considera control político sobre la Administración Pública todo aquel que, sin ser jurídico o administrativo, incluye, condiciona o determina sus decisiones, antes de que éstas existan, para dotarlas de un contenido determinado o para evitar lleguen a tomarse, o una vez tomadas, para verificar o vigilar su cumplimiento o evitar que éste se realice.

La experiencia permite distinguir, en función de los sujetos que intervienen, los siguientes tipos de control político sobre la Administración Pública:

1. Control político interno por funcionarios cuya autoridad deriva de su situación real dentro de la organización o de su condición política, y no de su situación jurídica o administrativa.

2. Control político por el Poder Legislativo.
3. Control político por personas o grupos que colaboran con la Administración Pública.
4. Control político por personas o grupos externos al poder público.

1. Control político sobre la Administración por sus funcionarios en virtud de su situación real dentro de la organización o de su condición política.

El control político interno de la Administración se caracteriza por la influencia que ejercen factores no jurídicos o administrativos en la toma de decisiones por parte de los titulares de los órganos centrales, desconcentrados o descentralizados de la Administración Pública. Factores que, al condicionar la decisión administrativa, repercuten sobre la organización y el funcionamiento de la Administración Pública.

Es el caso de los Secretarios de Estado, Jefes de Departamento y titulares de organismos descentralizados, cuyos cargos son formalmente administrativos, pero que al ser realmente hombres políticos, están, por lo mismo, sujetos a presiones políticas de toda índole, que condicionan su actuación y, por lo tanto, el control que ejercen adquiere un carácter político en mayor o menor grado.

El control político que los funcionarios ejercen en consideración a su situación real dentro de la organización, se manifiesta cuando su acción se exterioriza fuera de la jerarquía administrativa.

Este control se presenta a dos niveles:

- a.- El control que ejercen los funcionarios en áreas diferentes de las que son titulares, mediante su influencia en las decisiones del Ejecutivo Federal referidas dichas áreas.
- b.- El control que ejercen los funcionarios dentro de su organización sobre decisiones en materias que no son de su competencia.

El control político interno de la Administración por sus funcionarios se presenta también en relación con su situación política, misma que influye en sus decisiones, que estarán condicionadas por su pertenencia a un grupo o partido o por la ideología que los anime; en tal caso, el control puede ser en apariencia jurídico o administrativo.

En realidad más que de un control se está en presencia de una influencia para la toma de decisiones, que, una vez tomadas éstas, se traduce en un control efectivo sobre ellas.

Entre otros aspectos, este control se manifiesta en la participación de los funcionarios en comisiones intersecretariales, que les permite imponer políticas generales a organizaciones

que no están a su cargo pudiendo hacer prevalecer criterios políticos sobre criterios jurídicos, administrativos o técnicos, aun cuando se dé esta apariencia, con lo que intervienen, en esta forma, en la acción de otras unidades administrativas. En estos casos las consideraciones políticas se fundamentan, para justificarlas, en criterios jurídicos, administrativos o técnicos.

2. Control Político sobre la Administración Pública por el Poder Legislativo.

El control político que ejerce el Poder Legislativo sobre la Administración Pública tiene características diferentes tratándose de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores, de las comisiones que la integran o de la acción de sus miembros.

a) *Control político de la Administración Pública por las Cámaras del Congreso de la Unión.*

El control político sobre la Administración Pública por parte del Poder Legislativo, es más intenso en la Cámara de Diputados, en virtud de contar con la representación de los cuatro partidos nacionales existentes que en la Cámara de Senadores, en que sólo está representado uno de ellos.

El control de las Cámaras es de una gran amplitud en principio. Amplitud que se encuentra limitada, entre otros factores, por ser el Ejecutivo Federal el principal promotor de las iniciativas de ley, quedando para el Congreso una función de control sobre las mismas; por la complejidad creciente de las tareas de la Administración Pública, que dificulta su conocimiento, por la existencia de un partido mayoritario, por el período limitado de sesiones de las Cámaras, etc.

Las atribuciones de las Cámaras en materia financiera, ratificación de tratados, aprobación de nombramientos realizados por el Ejecutivo, la de recibir el informe del Presidente de la República y de los Secretarios del despacho, y la de citar a estos últimos para que informen a cualquiera de las Cámaras, conlleva un amplio control político sobre las actividades administrativas.

Los Secretarios de Estado que sólo son responsables ante el Presidente de la República, que los nombra y remueve libremente, son, sin embargo, controlados políticamente por el Poder Legislativo. Este control se ha favorecido por la puesta en práctica del artículo 93 constitucional, por medio de la comparecencia de los Secretarios ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría.

b) *Comisiones Legislativas.*

En ambas Cámaras existen Comisiones Permanentes y Comisiones Especiales. Para los efectos del control político estas últimas, las Comisiones Especiales, tienen una mayor

importancia, al poder informar y preparar las decisiones de las Cámaras sobre asuntos concretos de la acción administrativa, en casos urgentes, de conflicto o de interés nacional.

c) Las diputaciones de los partidos.

Las diputaciones de los partidos intervienen en las sesiones públicas representando el criterio de su partido, siendo importantes, muy especialmente, por las opiniones que manifiestan, los miembros de los partidos minoritarios.

d) Papel individual de los legisladores.

Los diputados y senadores intervienen a solicitud de sus representados o por propia iniciativa, para defender intereses estrictamente individuales o colectivos, lo cual se traduce en la gestión de alguna obra, en la prestación de un servicio, en la eliminación de un obstáculo administrativo, en la revocación de una decisión, etc. La respuesta a esta acción individual de los miembros del Poder Legislativo depende en gran medida de su personalidad, del partido a que pertenecen o del grupo que representan.

3. Acción de personas o grupos que coadyuvan con la Administración Pública.

Para democratizar la acción administrativa y limitar las tensiones entre autoridades y administrados, se ha buscado institucionalizar la colaboración ciudadana en la toma de decisiones administrativas o en la gestión de algún servicio, como es el caso en el Departamento del Distrito Federal, del Consejo Consultivo y de las Juntas de Vecinos, que pueden proponer las medidas convenientes para la debida prestación de los servicios públicos a los habitantes de la capital de la República.

La aparición de esta administración de participación, que asocia a los administrados en las tareas administrativas, ha generado un nuevo tipo de control político externo por órgano jurídicamente relacionado con la Administración Pública. De esta manera, se está desarrollando en México un control político institucionalizado, que permite al administrado controlar a la Administración. Mediante esta administración de participación, un factor externo a la jerarquía administrativa se convierte en órgano de control permanente.

4. Control político por personas o grupos externos al poder público.

De suma importancia en el estudio del control político externo de la Administración, es el que ejercen personas, grupos y organizaciones sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos, grupos de presión y de interés, así como de los medios de comunicación en tanto expresan la opinión pública.

Los medios de comunicación han permitido la expresión de la opinión de los ciudadanos y los grupos sobre la Administración Pública, lo que les permite actuar sobre ella mediante peticiones concretas o por la manifestación de su sentir respecto a los diferentes aspectos

de la vida pública, y muy particularmente, de la actividad administrativa. De esta forma se logra influir en las decisiones y ejercer una vigilancia sobre el trabajo de los administradores.

Las características del control político sobre la Administración Pública se manifiestan con mayor frecuencia en este tipo de control, por ser totalmente externo al poder público y no tener un fundamento jurídico, como es el caso de la acción de los grupos de interés, de la prensa, o de las organizaciones obreras, campesinas, patronales o profesionales, que actúan por medio de peticiones dirigidas directamente a la Administración, de su acción en los partidos políticos o de campañas de opinión realizadas por la prensa, la radio, la televisión o el cine.

Se han establecido algunos procedimientos de consulta que permiten a estos grupos expresarse directamente ante la Administración Pública.

La acción de los partidos políticos sobre la Administración, se manifiesta no sólo en el control que ejercen al través del Poder Legislativo; también se presenta en la actividad normal de los mismos, mediante declaraciones o manifestaciones en determinado sentido, que condicionan o determinan los actos de gobierno y, en consecuencia, los de la Administración Pública.

El control político sobre la Administración Pública se equilibra por el que ella ejerce, a su vez, mediante su influencia en las decisiones políticas y la posibilidad de condicionar sus propias decisiones para obtener el consenso de los órganos gubernamentales, de los grupos y de las personas.

Así, la Administración Pública al preparar las decisiones del Ejecutivo tiene posibilidades de influir y aún de determinar la política de este Poder.

Por otra parte, la Administración Pública influye en el Poder Legislativo al facilitarle información para sus decisiones.

Con relación a los partidos grupos o personas, así como a los medios de comunicación, cuenta con instrumentos de condicionamiento de su actitud, sea por conducto de sus unidades de relaciones públicas, sea mediante los poderes de que dispone, de tal manera que los órganos gubernamentales o los administrados consideran conveniente y aceptan las decisiones que la Administración Pública desea.

En resumen, el estudio del control político de la Administración Pública, lleva a reflexionar, entre otros, en los siguientes temas:

1. El control político sobre la Administración Pública que se realiza por ella misma (control político interno).

2. El control político sobre la Administración Pública que ejercen órganos, grupos o personas externos a la jerarquía administrativa, relacionados jurídicamente con ella, como es el caso del Poder Legislativo, o sin relación jurídica con ella, como ocurre tratándose de los partidos políticos (control político externo)
3. El control político sobre la Administración en función de los fines o de los sujetos que intervienen.
4. El control político de la Administración Pública sobre los órganos gubernamentales y sobre los grupos e individuos.