

INTRODUCCIÓN

Cualquier régimen que se jacte de democrático debe asumir el control y la responsabilidad de los servidores públicos como baluartes propios. La razón es muy sencilla: los regímenes no democráticos, cualquiera que éstos sean, encuentran en la opacidad y en la impunidad herramientas para eludir sus responsabilidades. Por un lado, el derecho se constituye en un discurso opaco que impide a los ciudadanos comprender el significado formal y real de las normas jurídicas. Los regímenes autoritarios fomentan este tipo de discurso a fin de implantar su modelo de sociedad y utilizan al derecho como instrumento de dominio. Por el otro, al no existir reglas claras para exigir la responsabilidad de los servidores públicos o cuando las reglas existentes son poco eficaces, la impunidad se abre paso en el acontecer cotidiano de la sociedad. La impunidad termina fomentando la corrupción y ésta, a su vez, el proceso de opacidad en una espiral ascendente incompatible con un régimen democrático.

En ese orden de ideas, la responsabilidad de los servidores públicos y el control de la administración pública actúan en forma inversa: inhiben la aparición de prácticas arbitrarias y corruptas. Representan una posibilidad de convertir a la administración pública en una *caja de cristal* con la finalidad de que sea público el ejercicio público, parafraseando a Bobbio. Sin embargo, es evidente que este proceso no resulta automático, y que los mejores entramados constitucionales y legales no predicen el triunfo de las instituciones democráticas, así como tampoco la formulación de leyes produce automáticamente su cumplimiento. Por tanto, es necesario revisar no sólo las reglas formales que rodean a las instituciones y los mecanismos y procedimientos en materia de

responsabilidad, sino también el grado de efectividad de las mismas y el acontecer interior de las instituciones que en última instancia muestran las reglas informales del ejercicio público, indispensable para un análisis del diseño institucional de cualquier organización.

En ese tenor, la obra que el lector tiene en sus manos es una compilación de una serie de trabajos vinculados con el tema del control externo de la administración pública del Distrito Federal, realizado a partir de nuestras experiencias como servidores públicos de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

El primer capítulo muestra el sistema de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal, estudiado desde dos ámbitos: las reglas y los principios. Siguiendo a Zagrebelsky, se parte de la premisa de que el ordenamiento jurídico se encuentra constituido por reglas y por principios, siendo éstos superiores jerárquicamente a aquéllas por tratarse de los elementos verdaderamente constitutivos del Estado. Este capítulo describe el sistema de responsabilidad desde ambos prismas: los principios que lo constituyen (rendición de cuentas, transparencia, economía, eficacia, eficiencia, legalidad, honradez, como principios rectores de la actividad estatal) y las reglas bajo las cuales opera (responsabilidad civil, penal, administrativa, laboral, resarcitoria y política). El capítulo concluye con cinco tópicos relacionados con los servidores públicos del Distrito Federal, que incluyen un alegato en torno a la aparición en el derecho constitucional y administrativo de los denominados *órganos autónomos* y de las circunstancias particulares que rodean su esquema de responsabilidad.

El segundo capítulo trata del órgano encargado del control externo de la administración pública del Distrito Federal. Como se ha mencionado, es una descripción del diseño institucional de la Contaduría Mayor de Hacienda, y por tratarse de un análisis desde el punto de vista del nuevo institucionalismo, no sólo se plantea desde el plano formal, sino también desde la óptica de las reglas informales que rodean su desarrollo institucional.

INTRODUCCIÓN

XXV

En el tercer capítulo se expone el régimen de la responsabilidad administrativa incluyendo la actuación, en este marco, de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de la Contraloría General del Distrito Federal. En ese apartado se muestran los sujetos de responsabilidad administrativa, el procedimiento e inclusive el tipo de sanciones a que son acreedores los servidores públicos. El artículo expone con claridad no sólo las etapas del procedimiento disciplinario, sino la forma de coordinación de los órganos de control del Distrito Federal a los que se ha hecho mención, tanto el interno (la Contraloría General), como el externo (la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

El último capítulo se adentra al estudio de un tipo omitido en el análisis de la tipología clásica de responsabilidad de los servidores públicos, esto es, la denominada resarcitorias, cuyo objeto versa en la capacidad estatal de solicitar de los servidores públicos o de los particulares el resarcimiento por daños y perjuicios ocasionados al erario público, en este caso del Distrito Federal. Siguiendo el esquema del capítulo anterior, se analiza el procedimiento, sujetos y ámbitos competenciales de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de la Procuraduría Fiscal del Distrito Federal.

Como corolario, estamos convencidos de que los órganos fiscalizadores y de acceso a la información pública empiezan a adquirir centralidad en el ejercicio público de la transición democrática. La labor de estos órganos comienza a tomar una posición predominante en el debate político y académico en razón de que otorgan legitimidad al ejercicio gubernamental al demostrar las irregularidades, buscar la sanción a los infractores, abrir al público la información del ejercicio gubernamental y proponer las modificaciones en los esquemas administrativos. Por supuesto, la sola existencia de los órganos de control no los legitima, es necesario que éstos funcionen en forma autónoma, apartidista y técnica, sin permitir el control político de los resultados. Esa es la visión de la cual partimos para mostrar las carac-

terísticas, particularidades, y principales problemáticas de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En última instancia, la intención final del documento es servir como herramienta de introducción al estudio de estos temas para servidores públicos, particulares, estudiosos y estudiantes de derecho que tengan como objeto de reflexión el control de la administración.