

**UNIVERSIDAD DE SONORA**  
**UNIDAD REGIONAL CENTRO**  
**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE DERECHO**

---



**“Deficiencias en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, en el proceso de investigación que realiza la Dirección General de Contraloría Social en contra de Servidores Públicos”.**

**TESIS**

**IVÁN EDUARDO ANDRADE REMBAU**

Director de Tesis: LIC. MARCO ANTONIO GALAVIZ RAMIREZ

Marzo del 2012

# Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación aborda temas centrales dentro en la administración pública en lo referente a los procesos de Investigación que lleva a cabo la Secretaría de la Contraloría del Estado de Sonora, para determinar las sanciones administrativas que se les impondrá a cualquier servidor público que, en el pleno ejercicio de sus funciones, haya incurrido en alguna falta administrativa señaladas en el artículo 68 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.

Para poder iniciar la investigación académica que a continuación se presenta, fue necesario conocer a fondo la estructura, funciones y atribuciones que lleva a cabo la Dirección General de Contraloría Social, unidad administrativa que esta facultada para desarrollar el proceso de investigación correspondiente previo a la radicación de la denuncia ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, de la Secretaría de la contraloría General.

En el estudio al proceso de investigación que se menciona, se han encontrado algunas deficiencias importantes derivadas de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, que hacen de éste, un procedimiento que trae consigo la duplicidad de funciones entre unidades administrativas de la misma Secretaría de la contraloría General, al otorgarle las mismas facultades para investigar a la Dirección General de Contraloría Social y a la de Responsabilidades y Situación Patrimonial, atribuciones que se encuentran citadas dentro de dicha ley.

## CAPITULO 1

### ANTECEDENTES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRALORÍA SOCIAL, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVO.

La Dirección General de Contraloría Social (**DGCS**), es una unidad administrativa que forma parte de la estructura de la Secretaría de la Contraloría General, junto con otras nueve Direcciones más. A manera general, lo que caracteriza a ésta de las demás unidades administrativas, es que permite promover la participación activa de la sociedad en el control y vigilancia de los programas, obras, acciones de Gobierno y atención ciudadana. Ello, con el propósito de contribuir a que los recursos públicos y los sistemas de calidad, se manejen con transparencia, eficacia, legalidad, honradez y trato adecuado al ciudadano.

La función de la Contraloría Social, es que las acciones de Gobierno se realicen con transparencia y se prevenga a tiempo posibles irregularidades, promoviendo que se informe y que se tome en cuenta a la población sobre las obras a que realiza el gobierno. De esta forma, se mantiene un equilibrio entre el trato que se le brinda a los ciudadanos en caso de alguna omisión o falta administrativa.

Las acciones de Gobierno que pueden ser vigiladas por la contraloría social, son la construcción de obra pública, los servicios de educación, salud, seguridad pública, los programas sociales, el uso de los vehículos oficiales; Pero sobre todo –y el motivo de este estudio- es la investigación de *las quejas y denuncias* contra servidores públicos por actos u omisiones que realicen en contra de los ciudadanos, los cuales vienen estipulados en la Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora en su artículo 63 a lo largo de sus XXVIII fracciones.

### **ANTECEDENTES DE LA DGCS**

Los orígenes de las contralorías sociales en los organismos públicos estatales, datan de 1991, es en este año cuando se crea a nivel nacional, el programa Contraloría Social con el objetivo de brindar capacitación a los integrantes de los denominados Comités de Solidaridad. Dichas capacitaciones fueron cuestiones de control comunitario referente a la obra pública, para transparentar la acción gubernamental. De igual forma, durante este periodo se crea en Sonora, la Subdirección General de Contraloría Social, la cual se adscribe a la Dirección General de Control de Obras Públicas de la Secretaría de la Contraloría General.

Posteriormente, en octubre de 1994, se redimensiona la administración pública estatal, pues dentro de la Secretaría de la Contraloría General se fusiona la Dirección General de Control de Obras Públicas con la de Auditoría Gubernamental, transformándose así la Subdirección General en Departamento de Contraloría Social. Mientras que para enero de 1998 se crea la Dirección General de Contraloría Social. Esto, a razón de que el titular de la Secretaría de la Contraloría General, consideró necesario fortalecer y ampliar el esquema de Contraloría Social.

Para Junio de 2001, al publicarse el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Gobierno del Estado de Sonora, a esta Dirección General de Contraloría Social, se le asignan nuevas atribuciones, entre ellas, la

atención a las peticiones ciudadanas (quejas, denuncias, consultas, sugerencias y/o reconocimientos) recibidas en la Secretaría, además, el nombre de la Dirección se modificó a Dirección General de Contraloría Social y Atención Ciudadana.

Posteriormente, en Julio de 2003, se publica el decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora, en el cual se reforma la fracción II del artículo 14, para precisar que la Unidad Administrativa, además tiene la atribución de determinar la improcedencia de las quejas y denuncias cuando éstas carezcan de las pruebas y elementos suficientes para presumir el incumplimiento de las obligaciones previstas en el Título V de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.

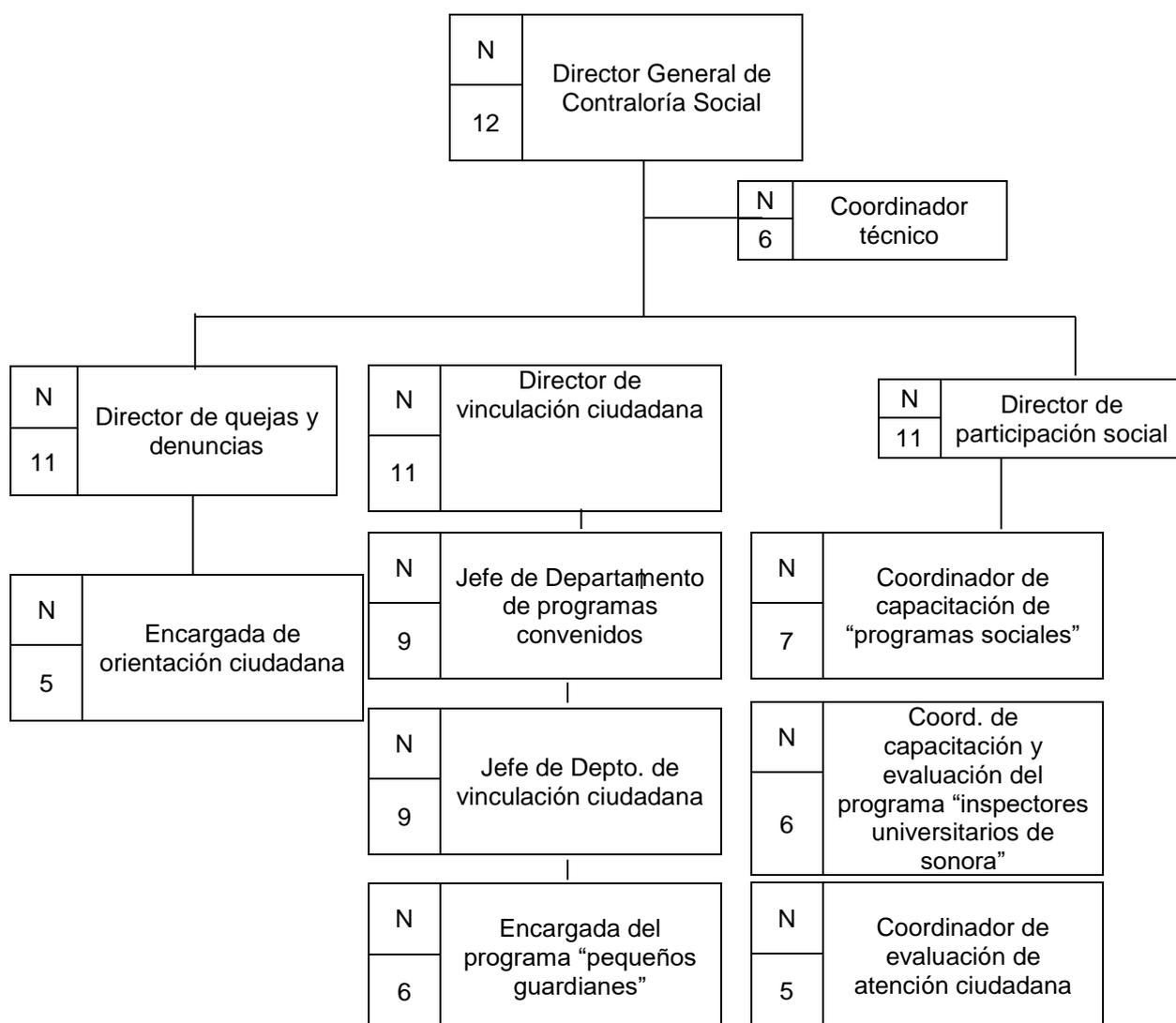
Después, durante Junio de 2004, se publica el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General, a través del cual se modifica su denominación a la Dirección General de Contraloría Social. Absorbiendo a la Unidad de Vinculación para la Transparencia que dependía directamente del titular de la Secretaría. Asimismo, adquiere más atribuciones relacionadas con la actuación y el seguimiento de las acciones previstas en la Campaña de Honestidad y Transparencia emprendida por el Gobernador del Estado de aquella época.

En Agosto de 2005, el Reglamento Interior se publica en el Boletín Oficial y se fusiona la Coordinación General de Programas Federación – Estado - Municipios, con la Dirección General de Contraloría Social. De esta forma, absorbe ésta última, las atribuciones de la primera de ellas, destacando la

atribución de coadyuvar en la Vinculación gubernamental, misma que en la actualidad ha desaparecido, y ha pasado a ser parte de la Dirección de Vinculación, creando así la Comisión Permanente de Contralores Estado - Municipio "CPCEM", que tiene como finalidad la elaboración de acuerdos de coordinación y programas de trabajo con los Órganos de Control o sus equivalentes de la Federación, Municipios. Así como de operar la Secretaría Técnica para los trabajos que se realizan en la Comisión Permanente de Contralores Estados Federación y Estados – Municipios.

Del esbozo histórico anterior – de la Dirección General de Contraloría Social – se deduce que ha pasado por un proceso arduo, con cambios positivos y favorables para los procedimientos administrativos. Igualmente como un proceso en el que se ha enlazado el Estado y la ciudadanía por su labor en atención ciudadana. Por otra parte, se considera precisa la importancia de conocer de manera general las atribuciones que tiene la Secretaría de la Contraloría General; por ello, se esboza el siguiente organigrama analítico:

## DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRALORÍA SOCIAL<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Manual de Organización de la Dirección General de Contraloría Social. Secretaría de la contraloría General (Febrero 2012), Gobierno del estado de Sonora, Sonora, México.

Las atribuciones que el Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría General otorga a la Dirección General de la Contraloría Social, se encuentra: asesorar y capacitar a los servidores públicos estatales y a los municipales, cuando estos últimos lo requieran. Así como a los beneficiarios de programas y obras públicas, para impulsar su participación en las acciones de contraloría social y en las actividades orientadas a su fortalecimiento. Asimismo, diseñar, coordinar, evaluar y difundir los resultados de la operación del Programa de Contraloría Social del Estado.

Otras funciones, son promover y coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, en términos de los acuerdos de coordinación suscritos con estos últimos, la incorporación y fortalecimiento de la contraloría social en los programas de gobierno que se realicen con recursos federales y/o estatales. Ello con el objeto de incentivar la participación de la comunidad en apoyo de las funciones de control, vigilancia y evaluación de dichos programas, mediante esquemas de colaboración honorífica de los ciudadanos, con el carácter de inspectores ciudadanos.

De manera más específica, estas son las atribuciones del Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría General:

- Promover la participación social en la planeación, ejecución y vigilancia en la entrega - recepción de las obras públicas y los programas sociales.
- Coordinar y supervisar el Sistema Estatal de Atención Ciudadana, y proponer a su superior jerárquico las acciones que contribuyan a su fortalecimiento.
- Promover ante las autoridades estatales y municipales competentes, la aplicación y fortalecimiento del Sistema de Atención Ciudadana.

- Establecer, previa aprobación de su superior jerárquico, las políticas y proyectos de lineamientos y criterios operativos que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos para la recepción y atención de quejas, denuncias, peticiones, sugerencias o reconocimientos que se efectúen, relacionadas con el desempeño de los servidores públicos.
- Recibir y atender quejas y denuncias que se formulen en contra de servidores públicos por hechos que pudieran constituir incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.
- Practicar los actos que se requieran para obtener las pruebas y elementos necesarios para apoyar la procedencia de las mismas y presentar, en su caso, las denuncias correspondientes ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esta Dependencia o ante la autoridad que resulte competente; o bien, determinar su improcedencia, cuando éstas carezcan de pruebas o elementos suficientes para presumir el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere esta fracción, así como en los casos en que no resulten competencia de esta Secretaría, debiéndose turnar a la autoridad competente.
- Recibir las consultas, sugerencias y reconocimientos que se presenten, y turnarlas para su atención a las autoridades competentes, así como canalizar las que según el ámbito de competencia de las unidades administrativas de la Secretaría, le correspondan.
- Promover la solución de conflictos entre particulares y servidores públicos, así como entre estos últimos, a través de procedimiento de mediación, cuando de la

presentación de quejas y denuncias se advierta la existencia de situaciones que admitan la posibilidad de amigable composición entre las partes, siempre y cuando no constituyan causa de responsabilidad grave y pueda repararse a satisfacción del quejoso o denunciante el motivo de su inconformidad.

- Establecer la coordinación que se requiera con las unidades administrativas de la Secretaría y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, para la debida atención y canalización de las quejas, denuncias, consultas, sugerencias y reconocimientos.

- Evaluar los servicios públicos ofrecidos por las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, pudiendo hacer entrega a los titulares de las unidades administrativas competentes, los informes relativos a los resultados de las evaluaciones realizadas, las sugerencias de los usuarios y las propuestas de esta Secretaría de la Contraloría General, encaminadas a la mejora continua de los servicios.

- Promover a través de los medios de comunicación impresos o electrónicos, las acciones correspondientes al Programa de Contraloría Social del Estado.

- Promover y verificar que las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, difundan en la población la información relativa a las obras y acciones de carácter social que se realicen con recursos federales o estatales.

- Formular y someter a la consideración del Secretario, las estrategias y políticas tendientes a impulsar la participación de la sociedad, así como de las diversas instituciones públicas y privadas, en los objetivos, metas y programas de la

Secretaría, en materia de transparencia de la gestión pública y combatir así, a la corrupción e impunidad.

- Fomentar la participación de la sociedad, en acciones de corresponsabilidad en las tareas de control, vigilancia y evaluación de la gestión pública, además de impulsar una cultura de integridad y legalidad que fortalezcan los principios y valores fundamentales para formar ciudadanos que respeten las leyes y rechacen cualquier acto de corrupción.

- Proporcionar apoyo y asesoría a las unidades administrativas de la Secretaría, en temas de comunicación y vinculación en materia de transparencia.

- Coadyuvar en la elaboración y suscripción de Acuerdos de Coordinación, así como Programas de Trabajo que se celebren con instancias de control y fiscalización de la Federación, el Estado y los Municipios.

- Efectuar el seguimiento a los acuerdos y convenios suscritos con la Federación, en el marco del Sistema Nacional de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

- Evaluar el cumplimiento de los programas convenidos y coordinar la elaboración e integración de los informes de avances respectivos.

- Coordinar la participación de la Secretaría, en reuniones nacionales y regionales de la Comisión Permanente de Contralores Estado - Federación, así como dar seguimiento a sus conclusiones, compromisos, recomendaciones y acuerdos, en informar sobre sus avances.

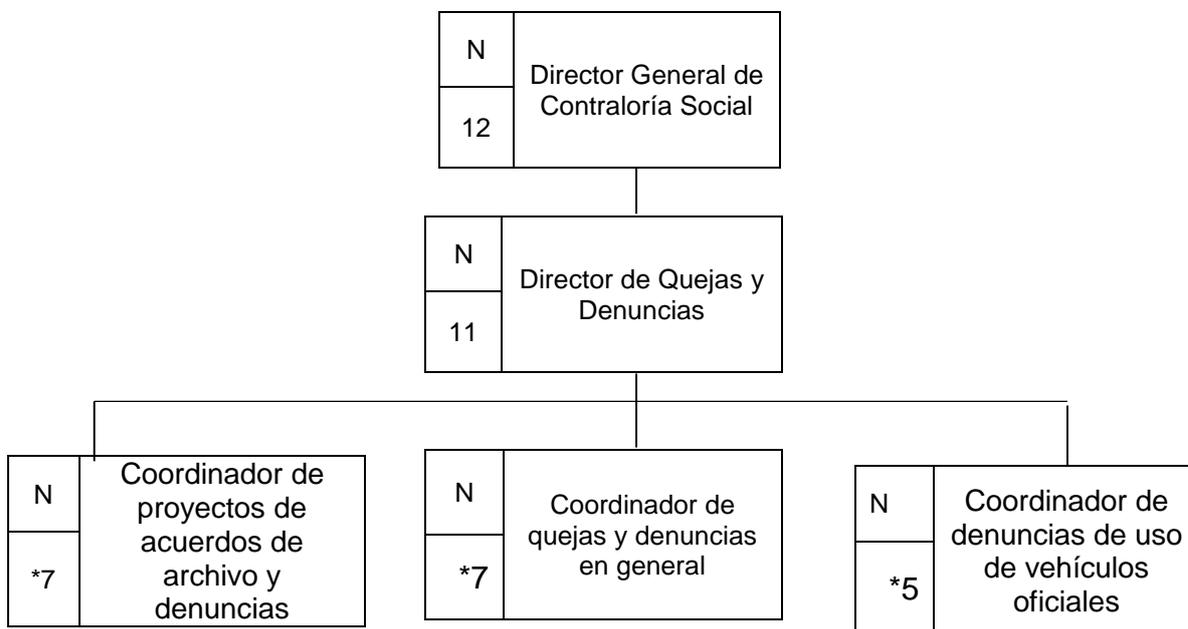
- Auxiliar en la integración, organización y operación de la Comisión Permanente de Contralores Estado - Municipios.

- Organizar, en el marco de competencia de la Secretaría, reuniones de trabajo con titulares de los Órganos de control de los Poderes del Estado y los Órganos de Control y Evaluación Gubernamental de los Municipios.
- Coordinar el otorgamiento de capacitación, asesoría y apoyos técnicos a los Órganos de Control y Evaluación Gubernamental de los Municipios que lo soliciten, así como contribuir con la operación del Fondo de Apoyo al Fortalecimiento del Sistema Administrativo Interno de Control y Evaluación Gubernamental, y las demás que le confieran las disposiciones legales aplicables y las que le atribuya expresamente el Titular de la Secretaría.

### **LA DIRECCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

Para efectos de la presente investigación, se enfoca en la Dirección de Quejas y Denuncias; la cual se encarga de atender directamente a los ciudadanos en los procesos de peticiones ciudadanas, destacando las quejas y denuncias como prioritarias para algún posible proceso de investigación o alguna denuncia presentada ante la dirección General de Responsabilidades, como la marca el Reglamento interno y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora. La dirección de quejas y denuncias, busca impulsar la cultura de la denuncia y rechazo a la corrupción, mediante la organización del Sistema de Atención Ciudadana y la debida atención de quejas, denuncias, consultas y sugerencias, referentes a la actuación de los Servidores Públicos. Se encuentra organizada de la siguiente manera:

## DIRECCIÓN GENERAL DE LA CONTRALORÍA SOCIAL



Como se observa en el Organigrama de la Dirección de Quejas y Denuncias, existen tres coordinaciones en esta dirección:

- Coordinación de Proyectos de Acuerdo de Archivo y Denuncia.
- Coordinación de Quejas y Denuncias en General.
- Coordinación de Denuncia de Vehículos oficiales.

A fin de conocer los Objetivos y las funciones que tiene cada departamento dentro del proceso de investigación, se describe cada uno de ellos en el siguiente planteamiento iniciando con la Dirección de Quejas y Denuncias.

## **FACULTADES DE LA DIRECCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

Tiene como objetivo, organizar el Sistema de Atención Ciudadana para que las quejas, denuncias, consultas, reconocimientos y sugerencias referentes a la actuación de los servidores públicos, sean atendidas debidamente. Sus funciones son:

- ❖ Atender las quejas y denuncias que se formulen en contra de servidores públicos, practicando los actos requeridos para obtener las pruebas y elementos necesarios para apoyar la procedencia de las mismas, y elaborar los proyectos de oficio por medio de los cuales la Dirección General los turnará, en su caso, a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial o ante la autoridad que resulte competente.
- ❖ Elaborar proyectos de acuerdo y oficios en los que se determine la improcedencia de las quejas y denuncias, cuando éstas carezcan de pruebas o elementos suficientes para presumir el incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios.
- ❖ Comunicar los acuerdos a los denunciantes o quejosos.
- ❖ Asesorar a servidores públicos estatales o municipales en temas propios del Sistema de Atención Ciudadana.
- ❖ Colaborar en la elaboración del Programa Operativo Anual de la Dirección General.
- ❖ Formular el anteproyecto del Presupuesto Anual de Egresos de la Dirección de Quejas y Denuncias.

- ❖ Desarrollar las políticas y lineamientos para el mejor funcionamiento del Sistema de Atención Ciudadana.
- ❖ Supervisar el sistema control de atención ciudadana y proponer a su superior jerárquico, acciones que contribuyan a fortalecerlo.
- ❖ Desarrollar todas aquellas funciones inherentes al área de su competencia.

### **COORDINACIÓN DE PROYECTOS DE ACUERDOS DE ARCHIVO Y DENUNCIA**

Tiene como objetivo, supervisar la captura y uso general del sistema de Control de Atención Ciudadana, así como la correcta integración y análisis de expedientes derivados de peticiones ciudadanas, para determinar su procedencia y consecuente elaboración de proyectos de acuerdos de archivo y denuncias ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Sus funciones son:

- ❖ Controlar la Bitácora de asuntos turnados por la Secretaría para trámite.
- ❖ Capturar las peticiones ciudadanas en el sistema de control de atención ciudadana y supervisión general del sistema.
- ❖ Analizar expedientes para determinar la procedencia de la denuncia ante la Dirección General de responsabilidades y situación patrimonial o el Acuerdo de Archivo respectivo.
- ❖ Efectuar diligencias administrativas en general, locales y foráneas, que resulten necesarias para la conclusión de la investigación de las quejas y denuncias recibidas.

- ❖ Elaborar oficios que resulten necesarios para la integración de las denuncias a presentar ante la Dirección de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- ❖ Apoyar a la Dirección de Quejas y Denuncias en la elaboración de proyectos de Denuncias y Acuerdos de Archivo.
- ❖ Controlar la Bitácora de Denuncias presentadas ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- ❖ Elaborar y presentar informes de quejas y denuncias ante la Secretaría con apoyo de Coordinador jurídico y Coordinador técnico, cuando se requiera.
- ❖ Sugerir a Coordinador jurídico y Coordinador técnico, estrategias para agilizar la investigación de los asuntos en trámite, así como la respuesta de las quejas o informes de autoridad rendidos por parte de las Dependencias y Entidades.
- ❖ Asesorar a Coordinador jurídico y Coordinador técnico para la elaboración de informes que sean solicitados.
- ❖ Coordinar los avances del área de Quejas y Denuncias para alcanzar las metas programadas dentro de los plazos establecidos.
- ❖ Asesorar y atender al público cuando se requiera.
- ❖ Colaborar en la impartición de asesorías a los servidores públicos estatales y municipales en temas propios de la Dirección de Quejas y Denuncias.
- ❖ Participar en la elaboración del Programa Operativo Anual de la Dirección de Quejas y Denuncias.

- ❖ Colaborar en la formulación del anteproyecto del Presupuesto Anual de Egresos de la Dirección de Quejas y Denuncias.
- ❖ Desarrollar todas aquellas funciones inherentes al área de su competencia

### **COORDINACIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS EN GENERAL**

El objetivo de esta coordinación, es captar las peticiones que presente la ciudadanía, relacionadas con la actuación de los servidores públicos, con el objeto de practicar los actos que se requieran para obtener las pruebas y elementos necesarios para apoyar la procedencia o improcedencia de las mismas. Sus funciones son:

- ❖ Recibir las peticiones ciudadanas de manera personal o directa. (atención al público, asesoría legal, mediación).
- ❖ Capturar las peticiones ciudadanas, seguimiento, instrucciones, acuses de recibo, correspondencia, etcétera, en el sistema de control de atención ciudadana.
- ❖ Archivar la correspondencia, cuando se tenga algún seguimiento que hacer al expediente, e instruir a quien corresponda sobre el mismo.
- ❖ Elaborar oficios de turnos, solicitudes de informe, visitas al ciudadano, acuerdos de archivo, entre otros.
- ❖ Revisar los oficios de turno, solicitudes de informe, vistas al ciudadano, acuerdos de archivo.
- ❖ Analizar los expedientes para determinar el posible turno al área de responsabilidades o el archivo del asunto; pasarlos a proyección para la

elaboración del turno a Responsabilidades o acuerdo de archivo correspondiente.

- ❖ Coordinar las notificaciones personales en la ciudad.
- ❖ Levantar las comparecencias en fechas programadas.
- ❖ Localizar vía telefónica a quejosos en caso de que se necesiten más datos sobre la queja.
- ❖ Elaborar constancias cuando alguna actuación dentro del expediente, así lo amerite.
- ❖ Colaborar en la impartición de asesorías a los servidores públicos estatales y municipales en temas propios del Sistema de Atención Ciudadana.
- ❖ Participar en la elaboración del Programa Operativo Anual de la Dirección de Quejas y Denuncias.
- ❖ Colaborar en la formulación del anteproyecto del Presupuesto Anual de Egresos de la Dirección de Quejas y Denuncias.
- ❖ Desarrollar todas aquellas funciones inherentes al área de su competencia.

### **COORDINACIÓN DE DENUNCIAS POR USO DE VEHÍCULOS OFICIALES**

Esta coordinación inicia proceso de investigación con el objeto de practicar los actos que se requieran para obtener las pruebas y elementos necesarios para apoyar la procedencia o improcedencia de la violación no solo al Reglamento del Uso Indebido de Vehículos Oficiales, si no a la misma Ley de

Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora. Sus funciones son:

- ❖ Atender a la ciudadanía vía telefónica, proporcionando asesoría legal e información con respecto a quejas y denuncias en general.
- ❖ Recibir, capturar, tramitar y dar seguimiento de denuncias por uso indebido de vehículo oficial.
- ❖ Elaborar instrucciones a dependencias y entidades en relación a vehículos oficiales.
- ❖ Proponer la realización de los actos requeridos para obtener las pruebas y elementos necesarios para apoyar la procedencia de las quejas o denuncias por uso indebido de vehículos oficiales.
- ❖ Realizar las acciones necesarias de investigación de las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía, en relación al uso indebido de vehículos oficiales.
- ❖ Mantener permanentemente actualizado el sistema de control de atención ciudadana.
- ❖ Tramitar y dar seguimiento a quejas y denuncias del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- ❖ Elaborar Informes y presentaciones para sesiones del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.
- ❖ Elaborar Oficios dirigidos a las dependencias y entidades a fin de solicitar información o turnar el asunto del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades.

- ❖ Capturar y elaborar informes semanal y mensual del Módulo de Información y Orientación.
- ❖ Participar en monitoreos de vehículos oficiales cuando se requiera.
- ❖ Colaborar en la impartición de asesorías a los servidores públicos estatales y municipales en temas propios del Sistema de Atención Ciudadana.
- ❖ Participar en la elaboración del Programa Operativo Anual de la Dirección de Quejas y Denuncias.
- ❖ Colaborar en la formulación del anteproyecto del Presupuesto Anual de Egresos de la Dirección de Quejas y Denuncias.
- ❖ Desarrollar todas aquellas funciones inherentes al área de su competencia.

Hasta aquí, se describen cuales son las principales funciones que rigen a la Dirección General de la Contraloría Social, y adscrita a ésta, la Dirección de Quejas y Denuncias. Es muy claro, que las funciones principales de esta Dirección, son la atención a las peticiones ciudadanas, donde destacan naturalmente las quejas y denuncias contra servidores públicos.

Por otro lado, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, también juega un papel muy importante dentro de esta dependencia, ya que es esta ley la que le da el carácter para que sea ésta, la encargada de llevar a cabo el proceso de investigación por alguna falta u omisión a las obligaciones que debe considerar un Servidor Público para salvaguardar la *legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia*, que

deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento, dará lugar al procedimiento y las sanciones que correspondan: éstas obligaciones mencionadas, se encuentran citadas en el Artículo 63 a lo largo de XXVIII fracciones; además del Artículo 143 de la Constitución Política de México.

La justificación del porqué la Secretaría de la Contraloría General es una de las autoridades competentes para aplicar la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios en Sonora, está fundamentada en el artículo 3°, del capítulo 1 de disposiciones generales, la cual señala<sup>2</sup>:

ARTÍCULO 3°.- Son autoridades competentes para aplicar la presente Ley:

I.- El Congreso del Estado.

II.- El Gobernador del Estado.

III.- El Pleno del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

IV.- Los Ayuntamientos de los Municipios del Estado.

**V.- La Contraloría General del Estado.**

VI.- El Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores del servicio civil, en los términos de la legislación respectiva.

VII.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

VIII.- Los Juzgados de Primera Instancia; y

IX.- Las demás autoridades que señala esta Ley.

---

<sup>2</sup> *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.* Dirección General del Boletín Oficial del Estado. (1994). Sonora, México.

Considerando la facultad que otorga la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora para su aplicación a la Secretaría de la Contraloría General, en su reglamento interno en el Artículo 13 fracción IX, hace el uso de esta atribución al permitirle a la Dirección General de la Contraloría Social, que reciban y atiendan todas las quejas y denuncias que se formulen en contra de los servidores públicos, por cualquiera de las acciones previstas en dicha ley.

En este mismo artículo y fracción se da “la facultad a esta Dirección de utilizar medios y elementos necesarios que contribuyan a un proceso de investigación para determinar la procedencia de las mismas”.<sup>3</sup> Y presentar, si es el caso, alguna denuncia ante la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, unidad administrativa adscrita de igual manera a la Secretaría de la Contraloría General. El reglamento interno señala que si en caso de que las denuncias o quejas interpuestas ante esta unidad administrativa de la Secretaría de la Contraloría General carecieran de pruebas o elementos suficientes derivados del proceso de investigación realizado por éstos, será obligación declararlo improcedente o bien, turnarlo a la autoridad competente.

---

<sup>3</sup> *Reglamento Interno de la Secretaría de la Contraloría General*. Dirección General del Boletín Oficial y Archivo del Estado (Febrero 2012), Gobierno del Estado de Sonora, Sonora, México

## **CAPITULO 2**

### **NORMATIVA, SUJETOS, OBLIGACIONES Y ETAPAS DEL PROCESO.**

La importancia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, es fundamental dentro del Servicio Público, en ella se encuentran atribuciones importantes, no solo para la aplicación de sanciones y procedimientos de investigación que lleva a cabo la Contraloría. También sirve para conocer quiénes son sujetos de responsabilidad en el servicio público y cuáles son las obligaciones que éstos tienen como Servidores Públicos. Ésta Ley, como el Reglamento interno de la Secretaría de la Contraloría General y su Manual de Organización, tienen realmente una gran importancia al momento de ser quienes dan las atribuciones necesarias y competentes que marcan el camino a seguir dentro del proceso de investigación.

En el presente capítulo, se pretende abordar de manera particular la forma de investigar desde el registro de la queja o denuncia hasta el acuerdo de archivo o la elaboración de la denuncia, según sea el caso. Por ello, se analiza la manera de efectuar el proceso de investigación como lo marca la ley de responsabilidades y como se lleva a cabo en la práctica.

## PROCESO DE INVESTIGACIÓN: SUJETOS Y OBLIGACIONES

### ➤ SUJETOS

La Ley de responsabilidad administrativa de los servidores públicos del Estado y del Municipio, es muy clara al mencionar en su artículo 62, quiénes son *los sujetos* a los que ésta ley es aplicable, como el nombre de la ley lo dice, es aplicable únicamente a Servidores Públicos que incurran en alguna responsabilidad administrativa que señala ésta misma ley y que más adelante estaremos mencionando. Por ello, es importante señalar la definición de Servidor Público que la Constitución Política del Estado de Sonora en su artículo 143 menciona: “Se reputará como Servidor Público para los efectos de este título y será responsable por los actos u omisiones en que incurra en el ejercicio de su función, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión, de cualquier naturaleza, en la administración pública Estatal o Municipal...” Derivado de esta definición antes mencionada, la ley de responsabilidad otorga facultades al ciudadano a través del Artículo 5º, mismo que se transcribe a continuación: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, y con apoyo en pruebas suficientes, podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado, o ante las autoridades que señala ésta Ley, por cualquiera de las conductas y contra los Servidores Públicos mencionados en el Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Sonora. No se admitirá la intervención de Apoderado Jurídico para la presentación de las denuncias a que se refiere este artículo. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, Artículo 5. Dirección General del Boletín Oficial del Estado. (1994). Sonora, México.

## ➤ OBLIGACIONES

En el entendido de que las sanciones y procesos de investigaciones que mencionan la ley de responsabilidad son exclusivas solo para Servidores Públicos a través de alguna queja o denuncia interpuesta por los ciudadanos, es necesario mencionar cuáles son las obligaciones que todo Servidor Público, debe saber para el ejercicio de sus funciones, y la correcta ejecución de sus atribuciones. La ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora en su artículo 63 menciona: "ARTICULO 63.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad: honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio:

- I.- Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo.
- II.- Abstenerse de todo acto u omisión que cause o pueda causar la suspensión o deficiencia del servicio.
- III.- Abstenerse de todo acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión.
- IV.- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia.
- V.- Cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos.

VI.- Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a los presupuestos por programas aprobados.

VII.- Ejercer las facultades que le sean atribuidas y utilizar la información a que tenga acceso por sus funciones, exclusivamente para los fines a que estén afectos.

VIII.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización de aquéllas.

IX.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de aquél.

X.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.

XI.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos mediatos o inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones.

XII.- Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba. Deberá, de igual manera, proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a efecto de que, dicha Comisión pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.

XIII.- Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el período para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de las mismas.

XIV.- Abstenerse de otorgar a sus subordinados licencias o permisos para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo, salvo lo que prevengan las normas jurídicas aplicables en este renglón.

XV.- Abstenerse de comisionar para el desempeño de cualquier función a sus subordinados, cuando dicha comisión se ordene en contravención de preceptos prohibitivos aplicables.

XVI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.

XVII.- Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o sin que llene los requisitos que señalen las leyes para ello. Deberá, asimismo, abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público o bien, con las sociedades de las que dichas personas formen parte sin la autorización previa y específica de la Contraloría, a propuesta razonada, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre

inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público ni con las sociedades de que dichas personas formen parte.

XVIII.- Excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios o para socios o sociedades de las que el Servidor Público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XIX.- Informar por escrito al Jefe inmediato y en su caso, al Superior Jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar las instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando a juicio del mismo Jefe inmediato o del Superior Jerárquico el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.

XX.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor, en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XVIII de este Artículo, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el Servidor Público de que se trate, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.

XXI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que reciba legalmente por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XVIII de este precepto.

XXII.- Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, destitución o sanción de cualquier Servidor Público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XVIII de este Artículo.

XXIII.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la dependencia encargada de organizar, coordinar y aplicar el sistema de control, conforme a la competencia de ésta.

XXIV.- Presentar con toda oportunidad y veracidad la declaración inicial y final de su situación patrimonial y las actualizaciones de la misma en los términos que establece la presente Ley, para 11 efecto de su registro ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado y su inscripción y registro ante el Instituto Catastral y Registral del Estado, para conocimiento público.

XXV.- Supervisar que los Servidores Públicos sujetos a su Dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito a la Contraloría o a la Contraloría Municipal, según corresponda, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaren a advertir, respecto de cualquier Servidor Público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley, y de las normas que al efecto se expidan.

XXVI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

XXVII.- Abstenerse de llevar a cabo, con motivo del cumplimiento del ejercicio del servicio público, cualquier acto u omisión que, dolosa o culposamente, propicie daño a bienes ajenos, a las instalaciones que se encuentren bajo su cuidado o a cualquier persona; y

XXVIII.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

### **FUNDAMENTO DE RECEPCIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS**

Para interponer alguna queja o denuncia contra Servidores Públicos, en el ámbito de su competencia, la Constitución Política del Estado de Sonora, en el segundo párrafo del artículo 148, menciona lo siguiente:

“Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, y con apoyo en pruebas suficientes, podrá formular denuncias ante el Congreso del Estado o las Autoridades competentes, por cualquiera de las conductas y contra los Servidores Públicos a que se refiere este Título”.

En el caso de la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, respalda esa atribución otorgada por la constitución en su artículo 5º, como ya se ha mencionado, la autoridad competente señalada por esta ley para elaborar procesos de investigación, es la Contraloría del Estado, y esta a su vez, otorga esta atribución a la Contraloría Social en del Departamento de quejas, denuncias y atención ciudadana. Por ello, se evoca entonces, al procedimiento de recepción de quejas y denuncias contra

Servidores Públicos, en atención a la facultad otorgada al ciudadano para interponerla ante esta autoridad competente.

### **ETAPAS DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN**

Para poder realizar un estudio del proceso administrativo que lleva la Contraloría contra Servidores Públicos, se analizan a detalle, cada una de las etapas correspondientes dentro del procedimiento. La primera de ella es la recepción de las peticiones ciudadanas (quejas, denuncias, sugerencias, reconocimientos, evaluaciones).

#### **➤ PRIMER ETAPA: RECEPCIÓN DE PETICIONES CIUDADANAS**

Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora, no menciona las características de la integración de la denuncia ni la forma de recepción de las peticiones ciudadanas; es por ello que la Contraloría, está obligada a recibir cualquier petición a través de los diferentes medios que tiene establecidos, para la atención y recepción de éstas. La Contraloría a su vez, busca crear la cultura de la queja y la denuncia para poder tener indicadores favorables para una mejor administración pública y servidores públicos responsables; mientras que la Dirección de Quejas y Denuncias de la Contraloría del Estado, maneja varios criterios referentes a la forma de recepción de las peticiones ciudadanas; algunas de las diferentes maneras establecidas para ello son las siguientes:

- **BUZONES TRANSPARENTES**

Este programa, es uno de los más importantes por el impacto que ha tenido en el Estado y en cada una de las dependencias de Gobierno. Su labor primordial es permitirle al ciudadano manifestar de una manera sencilla y breve su petición, así como evaluar los indicadores en el servicio otorgado por la dependencia. Para el ciudadano tiene como ventaja, que de una manera libre, pueda manifestar lo que a su derecho convenga y su cédula tiene la misma validez ante la Contraloría, como la de ir de manera presencial a Contraloría a interponer su queja. La cédula que se utiliza actualmente por el Gobierno del Estado para recibir alguna petición derivada de los buzones transparentes, es la siguiente:



**AYÚDANOS A MEJORAR EL SERVICIO**

**Dependencia:** \_\_\_\_\_

---

**ENCUESTA DE SERVICIO**

¿CÓMO FUE LA ATENCIÓN RECIBIDA?

A) BUENA            B) REGULAR            C) MALA

¿DISPONIBILIDAD DEL SERVIDOR PÚBLICO?

A) BUENA            B) REGULAR            C) MALA

¿CÓMO CONSIDERAS EL TIEMPO DE ESPERA?

A) BUENO            B) REGULAR            C) MALO

¿DESEAS PRESENTAR ALGUNA QUEJA O SUGERENCIA?

A) SI            B) NO

Nombre del Servidor Público que lo atendió: \_\_\_\_\_

Cargo que desempeña: \_\_\_\_\_

**Por favor incluya la información que considere pueda ser de utilidad para atender su queja o sugerencia.**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

**Para informarle del seguimiento que se le ha dado a su queja o sugerencia es necesario que proporcione los siguientes datos:**

Nombre: \_\_\_\_\_

Domicilio: \_\_\_\_\_

Municipio: \_\_\_\_\_

La información es estrictamente confidencial y solamente se utiliza con el propósito de atenderle mejor.

  
 • UN NUEVO SONORA •

Esta cédula es sencilla, por lo que permite al ciudadano manifestar su queja o sugerencia, solicitándole datos esenciales para que Contraloría pueda iniciar un proceso de investigación, si así es el caso.

- **01 800 HONESTO (4663786)**

Otra manera que tiene el ciudadano para hacer del conocimiento a la Contraloría de alguna queja o denuncia, es a través de la línea 01 800 HONESTO (4663786). Esta línea es atendida por la Coordinación Técnica de la Dirección de Quejas y denuncias, donde se le toman al ciudadano los datos necesarios de su queja. Posteriormente se elabora una cédula para iniciar el proceso de investigación correspondiente. Este medio es el que se utiliza para la recepción de quejas y denuncias contra Servidores Públicos que hacen uso indebido de los vehículos oficiales.

- **CORREO ELECTRONICO: [atencionciudadana@sonora.gob.mx](mailto:atencionciudadana@sonora.gob.mx)**

El correo electrónico es otra de las formas con las que el ciudadano cuenta para hacer llegar su queja o denuncia ante la dirección competente.

- **A TRAVÉS DE LOS INSPECTORES CIUDADANOS**

Otra de las alternativas que existen, es a través de las cédulas de atención a quejas proporcionadas por los “inspectores ciudadanos”. Este programa tiene como finalidad, hacer visita a las dependencias del Gobierno y analizar a través de algunas encuestas, los indicadores de servicios correspondientes. Si derivado de la encuesta, el ciudadano manifiesta alguna inconformidad, o considere que

se realizó alguna omisión en su contra, el “inspector” le hace saber de ésta cédula, y de manera voluntaria la llena correctamente y éstos tienen la obligación y responsabilidad de hacerla llegar a la brevedad a la Dirección de Quejas y Denuncias, donde una vez presentada, se inicia el procedimiento de investigación.

- **QUEJAS Y DENUNCIAS DIRECTAS**

Como su nombre lo dice, las quejas ó denuncias de manera directa, son aquellas donde el ciudadano acude personalmente a Contraloría para interponer la queja o denuncia contra el Servidor Público que haya incurrido en la supuesta falta administrativa. En este caso, la coordinación jurídica atiende al ciudadano con todos los detalles, llenando también una cédula de atención ciudadana.

- **QUEJAS Y DENUNCIAS POR ESCRITO**

Son las que llegan por medio de otras dependencias o bien, aquellas que el ciudadano desea interponer de una manera más estructurada con todos los elementos que forman una denuncia. Estas se reciben y pasan directamente al Director General de Contraloría Social, quien después de revisar su contenido, da indicaciones a la Dirección de Quejas y Denuncias, para iniciar el proceso de investigación.

▪ **SEGUNDA ETAPA: REGISTRO DE LAS PETICIONES CIUDADANAS.**

Una vez recibidas las peticiones ciudadanas por cualquiera de los rubros, la Coordinación Jurídica de Quejas y Denuncias de la Dirección General de Contraloría Social, se encarga de leer y estudiar cada una de ellas para determinar si es queja, denuncia, sugerencia, reconocimiento, petición o una simple evaluación. Al determinar el contenido de la petición, según sea el caso, pasa a un registro donde se captura en una base de datos. Cuando la denuncia sea hacia un Servidor Público por el mal uso de los vehículos oficiales, será necesario que la Coordinación encargada de vehículos lleve el procedimiento adecuado, mismo que está normado a través de el Reglamento para uso Indebido de Vehículos oficiales.

En la etapa del Registro, el Coordinador Jurídico, deberá tomar en cuenta todos los datos relevantes de la petición, como el nombre del ciudadano, dirección, teléfono, correo electrónico, celular, etcétera; ya que de no hacerlo, en el segundo párrafo del artículo 5º de la Ley de Responsabilidades, estipula de manera clara, que las quejas anónimas no producen ningún efecto. Sin embargo, dado que la Contraloría tiene la misión de crear la cultura de la denuncia, como uno de sus objetivos base en la estructura, todas las quejas se reciben, atendiendo la inquietud del ciudadano y aunque aparentemente no produce ningún efecto, queda la petición como un antecedente.

Por otra parte, otro de los elementos que se deben considerar al momento del registro, son los datos del Servidor Público denunciado, su puesto,

dependencia, secretaría, ubicación física y cualquier señal o dato particular que pueda ayudar a identificar al sujeto en pre-proceso de investigación y desde luego, el asunto que originó la queja. En el caso de la queja directa, es más fácil para el Coordinador Jurídico, obtener elementos para enriquecer el proceso de investigación que está pronto a efectuarse, dado que tiene frente a él, al mismo ciudadano quejoso, y puede obtener detalles que por otro medio se omitirían o tal vez no se considerarían importantes, ya que el ciudadano capta lo que a su interés corresponda y muchas veces no se observan las cosas de una manera objetiva sino todo lo contrario.

En cualquier momento y bajo cualquier esquema de recepción de las quejas o denuncias, el ciudadano puede ampliar sus declaraciones o desistir del procedimiento. Toda queja que reúna con los elementos importantes:

- Los datos del ciudadano completos.
- Los datos del Servidor Público denunciado.
- El motivo que origina la queja o denuncia

Deberá capturarse inmediatamente y otorgar al ciudadano, un número que servirá para identificar el expediente durante el proceso de investigación. Una vez sucedido lo anterior, se abrirá un expediente físico que deberá estar integrado como primer elemento por la queja o denuncia en proceso de investigación, y se irán adjuntando todos los elementos necesarios que ayudarán al mismo proceso a desahogarse adecuadamente, en su cuadernillo correspondiente. Este cuadernillo deberá contar en su carátula frontal, con los

elementos esenciales: nombre del ciudadano, Servidor Público, Dependencia, competencia y número de expediente; todo esto para mantener en estricto orden y control cada uno de los expedientes.

➤ **TERCERA ETAPA: SOLICITUD DE INFORME**

Después de haber realizado la labor del registro en la base de datos de la Coordinación Jurídica, haberle otorgado un número de expediente correspondiente y tener el cuadernillo del expediente elaborado, la Coordinación deberá solicitar a la autoridad competente, un informe sobre el motivo que originó la queja o la denuncia interpuesta por el ciudadano. La solicitud de informe, siempre será dirigida al superior jerárquico del Servidor Público en proceso de investigación; por ejemplo: una queja en contra de quien atiende la ventanilla N° 5 de la Oficialía del Registro Civil del Centro de Usos Múltiples de Hermosillo; la solicitud de informe será dirigida al Director General del Registro Civil de la Secretaría de Gobierno.

En el supuesto caso, de que la queja o denuncia se refiriera a la persona que ejerce el puesto más alto dentro de la institución, la solicitud deberá ser dirigida hacia la persona que se encuentre con un nivel superior de la Secretaría de la cual fuera adscrita la Dependencia; por ejemplo, siguiendo el caso del Registro Civil, si el quejoso manifestara alguna violación por parte del mismo Director General, la solicitud de informe de la queja o denuncia será dirigida al Subsecretario, en este caso, de la Secretaría de Gobierno, ya que esta Dependencia es adscrita a esta Secretaría.

En el caso particular que a la Dirección de Quejas y Denuncias llegare por cualquier medio de recepción, una queja o denuncia donde no sea competencia

de esta Dirección llevar el proceso de investigación, la Dirección de Quejas y Denuncias, tiene la obligación de girar un oficio de turno de la queja o denuncia ante la autoridad competente. El oficio de solicitud de informe, o el oficio de turno de queja o denuncia, debe contar con algunas características importantes:

- Lugar y Fecha.
- Número de Oficio: Este es otorgado según corresponda al minutorio interno de la Dirección de Contraloría Social y servirá para llevar registro y control sobre los oficios.
- Número de Expediente: este número de expediente debe corresponder al otorgado en el sistema o base de datos en la primera etapa de registro, servirá para identificar todos los elementos de investigación en la integración del expediente correspondiente.
- Asunto: En este apartado se debe especificar claramente, cuál es el motivo del oficio, ya sea solicitud de informe, reconocimiento, sugerencias o bien, el turno de competencia.
- Autoridad competente: El nombre del Servidor Público al que se le está solicitando el informe de autoridad y que está facultado para dar respuesta o bien, el nombre del titular de la dependencia quien se encargará del proceso de investigación cuando a turno se refiera.
- Contenido: Dentro del contenido del turno de queja o denuncia, se deberá especificar el fundamento legal en cuanto a la competencia otorgada por la ley de responsabilidad administrativa de los servidores públicos y reglamento interno de la Contraloría, donde se le otorgan al Director General de Contraloría Social, las facultades para solicitar informes de

autoridad dentro de un proceso de investigación iniciado. En el caso de turno de queja o denuncia correspondiente, el fundamento correspondiente al caso específico, también derivado de las mismas leyes.

En el contenido, se debe mencionar el nombre del ciudadano o ciudadanos quienes presentan la queja o denuncia y el nombre del supuesto Servidor Público denunciado. Además, un breve argumento en cuanto al motivo que originó la queja o denuncia correspondiente. Cabe señalar que la solicitud de informe, siempre deberá ser enviada con la copia de la queja o denuncia a la que se le hace mención, y el original en caso de que se gire un turno por competencia. La solicitud de informe, menciona un plazo de cinco días hábiles para que al Servidor Público que se le está solicitando el informe, rinda su respuesta oportunamente. El oficio siempre será firmado por el Director General de Contraloría Social, como titular de la Dependencia.

Es importante señalar cada detalle de la solicitud de informe, porque es la primer parte del proceso de investigación que se lleva a cabo contra servidores públicos, y de la respuesta a ésta solicitud, se definirá el rumbo que tomará la investigación correspondiente. Una vez entregado el oficio de solicitud de informe, se debe anexar al cuadernillo del expediente, una copia de acuse de recibo, que consiste en una copia simple con el sello de la dependencia donde se entregó dicho documento; con las características conocidas a la recepción de un oficio.

#### ➤ **CUARTA ETAPA: RESPUESTA DE LA SOLICITUD DE INFORME**

En respuesta de la solicitud de informe, la situación varía según el titular y la dependencia, durante la investigación, se observa que hay servidores públicos que señalan detalles de cómo obtuvieron la respuesta que están girando a la Dirección de Contraloría Social pero hay otros que no lo hacen así sino que de manera no muy detallada, se abocan a contestar lo que se les pidió en la solicitud de informe, también hay quienes simplemente hacen la omisión de contestar.

#### ➤ **NOTIFICACIÓN AL CIUDADANO**

De toda acción realizada dentro del proceso de investigación al ciudadano quejoso, se le debe notificar en cuanto la coordinación obtiene la respuesta por parte de la autoridad a la que se le fue solicitada; es una obligación de la Contraloría, notificar al ciudadano sobre la respuesta girada, sea cual sea la respuesta, el ciudadano debe conocer el resultado obtenido en la primer acción. Es importante que una vez recibido el documento, se archive inmediatamente en el cuadernillo del expediente. Dicha notificación se debe llevar a cabo a través de una transcripción fiel y legítima del documento original, ya que por ningún motivo se pueden dar fotocopia. En cualquier momento, de considerarlo necesario, el ciudadano después de haber recibido la notificación correspondiente, puede ir a corroborar los datos en el expediente resguardado en contraloría.

El ciudadano al igual que la autoridad competente, tiene cinco días hábiles para que manifieste lo que a su derecho corresponda de las acciones que la autoridad dio como respuesta al informe emitido por la contraloría. En esa parte

del proceso, el ciudadano puede no estar de acuerdo con la respuesta, a lo que en el plazo señalado de los cinco días, debe hacerlo saber a la Contraloría, para que ésta a su vez realice lo conducente. Por otro lado, si la respuesta fue de total agrado al ciudadano quejoso, pero no dio indicios de lo contrario ni notificó pasado el término de los cinco días a la contraloría de estar de acuerdo con la respuesta, la Coordinación Jurídica se comunicará preferentemente de manera telefónica para explicarle al quejoso que de no obtener respuesta, se dará por concluido el proceso de investigación. De esta acción, se deberá realizar una constancia telefónica, misma que deberá estar firmada por la Coordinación Jurídica y la Dirección de Quejas y Denuncias.

▪ **QUINTA ETAPA: DESAHOGO DE PRUEBAS**

La labor dentro de la Coordinación de Quejas y Denuncias, es la de realizar las comparecencias respectivas derivadas del proceso de investigación cuando se requiera. Las comparecencias se pueden realizar a los servidores públicos como medio de defensa para ellos como denunciados, ante la Contraloría. En el caso de los ciudadanos quejosos, esta etapa del proceso solo ayuda a la ampliación de la queja o cuando haya elementos probatorios que quiera aportar a la investigación.

### CAPITULO 3

#### ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS DE LA LEY DE REPONSBILIDADES EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

##### ▪ LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES DEL ARTÍCULO 78<sup>5</sup>

El artículo 78 es muy claro al reafirmar que la Contraloría y Contralorías Municipales, son competentes para sancionar e investigar a cualquier Servidor Público que haya incurrido en algún acto u omisión del artículo 68.

El artículo 78 especifica el procedimiento que se debe seguir para imponer las sanciones pero no del procedimiento de investigación previa; es decir, si se habla de sanciones, se está hablando entonces del procedimiento de investigación que lleva a cabo la Dirección General de Responsabilidad Administrativa y situación patrimonial, dejando de largo el proceso de investigación que previamente se siguió por parte de la Dirección General de Contraloría Social.

Para efecto de esta situación, pareciera que la ley realizó una omisión en la forma de llevar a cabo el proceso previo a la aplicación de sanciones pero no es así, ya que el artículo 79 menciona la siguiente: “En los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de sanciones de la competencia de la Contraloría y Contralorías Municipales, en su caso, se observarán las reglas contenidas en el artículo anterior”. Al referirse a este artículo, se está refiriendo a las fracciones que también se utilizan como proceso de aplicación de sanciones,

---

<sup>5</sup> *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.* Dirección General del Boletín Oficial del Estado, artículo 78. (1994). Sonora, México.

lo que pudiera provocar o pareciera que estamos frente a una acción de “duplicidad de funciones” en las atribuciones entre ambas direcciones generales sin embargo, nos dimos la tarea de elaborar un minucioso análisis del proceso que la ley menciona tanto para investigar como sancionar, a través del siguiente artículo:

**ARTÍCULO 78.-** En el ámbito de sus respectivas competencias, la Contraloría y las Contralorías Municipales, impondrán las sanciones administrativas a que se refiere el artículo 68 de esta Ley, conforme al siguiente procedimiento;

I.- El procedimiento se iniciará con el acuerdo que dicte la Contraloría o la Contraloría Municipal, en su caso, teniendo por radicado el procedimiento de la presunta responsabilidad administrativa. “Aquí nos encontramos con la primer observación, el proceso inicia al acuerdo que dicte “contraloría” (radicación de la denuncia) se está refiriendo a aquel que es dictado por la Dirección de Contraloría Social y es presentado a la Dirección de Responsabilidades como denuncia, reuniendo los requisitos, de tiempo, modo, fundamento y demás, derivado del procedo de investigación previa, lo que nos hace pensar que no puede ser aplicable el mismo procedimiento para las dos direcciones”.

II.- Se citará al supuesto infractor a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho para contestar las imputaciones y ofrecer pruebas en la misma, por sí o por medio de un defensor. “En este apartado nos encontramos con la “doble función” al momento de citar al supuesto infractor para hacerle saber las responsabilidades imputadas, y que la

Coordinación de Quejas y Denuncias de la Contraloría Social, como órgano de investigación en el proceso, debe hacer lo conducente para desahogar la audiencia. Cabe mencionar que se realiza en base a los supuestos que esta fracción menciona”.

III.- La autoridad instructora, por simple acuerdo, comisionará a quien deba hacer el citatorio, precisando los nombres de dos testigos de asistencia que darán fe de la diligencia. La notificación se hará en el domicilio del centro de labores donde el Servidor Público preste sus servicios y si este ya no trabaja en el servicio público, en su domicilio particular. El encargado asentará razón de la forma en que se cerciore de la veracidad del domicilio. Si el citado no está presente, se le dejará citatorio para hora fija, dentro de las horas hábiles del día siguiente, con quien esté en el domicilio, y en caso contrario, con el vecino más cercano. Si a la hora fijada no se encuentra el citado, se entenderá la diligencia con quien esté presente y no encontrándose, con el vecino más próximo. El citatorio deberá entregarse con 5 días hábiles de anticipación a la audiencia, por lo menos. El encargado asentará razón en el expediente de todas las circunstancias de la diligencia de notificación.

Para los efectos de esta Ley, las notificaciones que se realicen en forma personal, surtirán sus efectos el mismo día que se lleven a cabo, y las demás notificaciones, al día siguiente que se lleve a cabo la diligencia correspondiente.

IV.- Si el día de la audiencia no comparece el supuesto infractor sin justa causa ni persona que legalmente lo represente, se tendrán por presuntivamente, ciertos los hechos que se le imputan, debiendo previamente la autoridad instructora

cerciorarse de que se le citó conforme a las reglas anteriores y si observara violaciones a éstas, ordenará reponer el procedimiento en forma legal.

V.- La autoridad instructora solicitará al titular de la dependencia o entidad donde labora o hubiere laborado el supuesto infractor, que designe un representante para la audiencia, a efecto de que se informe de las constancias del procedimiento y coadyuve en el esclarecimiento de los hechos.

VI.- Una vez abierta la audiencia, se dará el uso de la voz al supuesto infractor o a su defensor si aquél así lo pide, para que de respuesta a las irregularidades y hechos que se le imputen, y ofrezca las pruebas que juzgue convenientes. Son admisibles todos los medios de prueba, excepto aquellos que no tengan relación con los hechos que se investigan.

VII.- Concluido el ofrecimiento de pruebas, la autoridad declarará cerrado este periodo y dictará acuerdo, dentro de los tres días hábiles siguientes, sobre las pruebas que admita y en su caso, deberá fundar y motivar debidamente su desecho. Una vez cerrado el periodo de ofrecimiento de pruebas, el supuesto infractor, podrá ofrecer únicamente pruebas supervinientes. En el acuerdo a que se refiere el párrafo anterior, se dictarán todas las medidas que sean necesarias para la recepción de las pruebas admitidas y se notificará del mismo al supuesto infractor.

VIII.- Cuando no existan pruebas pendientes de desahogo, la autoridad instructora declarará cerrado el periodo probatorio y dictará resolución dentro de los quince días hábiles siguientes, sobre la inexistencia de responsabilidad administrativa o, en su caso, impondrá al infractor la sanción que corresponda. La resolución se notificará al interesado dentro de los tres días hábiles

siguientes, así como a su jefe inmediato, al titular de la dependencia o entidad donde presta o haya prestado sus servicios y a cualquier otro funcionario que deba conocerla, debiéndose, en todo caso, correr traslado con copia de la misma.

IX.- Si durante la instrucción del procedimiento, aparecieron elementos que constituyan nuevas responsabilidades administrativas a cargo del supuesto infractor o de otras personas, se realizarán las investigaciones que sean necesarias y se citará para otra u otras audiencias, hasta tener elementos suficientes para resolver; y

X.- En cualquier momento, previo o posteriormente al citatorio a que se refiere este artículo, la autoridad instructora podrá ordenar la suspensión temporal de los supuestos infractores de sus empleos, cargos o comisiones, si a su juicio así conviene para la mejor conducción de las investigaciones. Esta suspensión no prejuzga sobre la responsabilidad que se imputa y la determinación que la declare lo hará constar así expresamente.

La suspensión temporal decretada conforme al párrafo anterior, suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado y cesará cuando así lo resuelva la autoridad instructora, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del procedimiento en que se haya decretado.

Si los servidores públicos suspendidos temporalmente no resultaron responsables de la falta que se les impute, serán restituidos en su puesto y se les cubrirán las percepciones que hubieren dejado de recibir, durante el tiempo que hubieren estado suspendidos.

Para declarar la suspensión a que se refieren los párrafos anteriores, se requerirá autorización del Congreso del Estado o en receso de éste, de la Diputación Permanente, si para el nombramiento del servidor público de que se trate se requirió ratificación de aquél en los términos de la Constitución Política del Estado, los servidores públicos que sean citados conforme a este artículo, deberán en su primer comparecencia, señalar domicilio para oír y recibir notificaciones y en caso de no hacerlo, se les notificará por publicación que se realice en las oficinas de la autoridad que los haya citado. Las notificaciones siguientes a la primera se harán igual que ésta, en el domicilio que se señale, pero ya no será necesario dejar citatorio si el interesado no se encuentra. En el desarrollo y desahogo del procedimiento a que se refiere este artículo y en cuanto a lo no previsto, se estará a lo que dispone el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Sonora.

Como se puede observar en el artículo mencionado, en su primer fracción, se indica que es un proceso que inicia con la radicación de la denuncia, es por ello que se asume que se refiere al procedimiento que inicia la Dirección General de Responsabilidades en cuanto a la aplicación de sanciones, ya que Contraloría Social, solo se encarga de investigar y no de sancionar.

▪ **DUPLICIDAD DE FUNCIONES DEL ARTICULO 79<sup>6</sup>**

**ARTICULO 79.-** En los procedimientos que se sigan para la investigación y aplicación de sanciones de la competencia de la Contraloría y Contralorías Municipales, en su caso, se observarán las reglas contenidas en el artículo anterior.

Dado que la misma ley le indica a la Dirección de Contraloría Social como competente para investigar que aplique para el proceso las reglas contenidas en el artículo anterior, que también son para el proceso de aplicación de sanciones, es evidente que nos encontramos entonces ante la primera deficiencia en el proceso. No se puede considerar lógico que el mismo procedimiento aplique para dos Direcciones diferentes que tienen atribuciones diferentes.

Los motivos por los cuales no puede ser aplicable el procedimiento que cita la ley de responsabilidades para llevar a cabo la investigación previa al procedimiento en la aplicación de sanciones, tiene diferencias muy importantes en cuanto a funciones que están consideradas dentro de ese proceso, de manera que si la Dirección de Contraloría Social como institución investigadora aplicará, le robaría atribuciones a la Dirección de Responsabilidades que ésta a su vez, es la que sanciona.

Como primer observación en la fracción primera del artículo 78, menciona que el procedimiento iniciará con el acuerdo que dicte Contraloría, que en cuestiones prácticas, se refiere a la denuncia que presenta Contraloría Social como oficina facultada para investigar, teniendo por radicado el procedimiento de

---

<sup>6</sup> *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora. Artículo 79.* Dirección General del Boletín Oficial del Estado. (1994). Sonora, México.

la presunta responsabilidad administrativa, acción que solo se lleva a cabo cuando la Dirección General de Responsabilidades recibe y radica la denuncia presentada ante esa instancia. Con esto podemos entonces deducir que el procedimiento al que se refiere el artículo 78 de la Ley de Responsabilidades, fue elaborado para la parte del proceso que impondrá las sanciones correspondientes, la que en cuestiones prácticas desarrolla la Dirección General de Responsabilidades.

Es importante señalar que el proceso es diferente en todos los sentidos entre estas dos Direcciones de la Secretaría de la Contraloría, por ello se considera esta situación como una de las deficiencias del proceso que se lleva a cabo en contra de servidores públicos. La Dirección de Contraloría Social está facultada y obligada a recibir e investigar cualquier queja o denuncia por todos sus medios de recepción, en cambio la Dirección General de Responsabilidades, estipulan criterios que se podrían considerar “personales” al momento de la recepción de la denuncia para su radicación, lo que ocasiona que el proceso sea lento, ya que esos criterios son de “forma” o situaciones de percepción personal, ya que no existe en ninguna parte del proceso, los elementos que se deben considerar al presentar la denuncia, y reconsideremos que la ley no permite la representación jurídica para el ciudadano, por lo que muchas denuncias carecen de elementos importantes y es responsabilidad de la Dirección de Contraloría Social, subsanar esas deficiencias.

La Dirección de Responsabilidades, en virtud de que en el procedimiento establecido en la multicitada Ley de Responsabilidades no menciona cuales son los requisitos que debe llevar una denuncia para su radicación, utilizan

supletoriamente el código de procedimientos civiles para dar lugar o no a la radicación de las denuncias presentadas por Contraloría Social.

Muchas veces esta omisión de no considerar estos elementos dentro de un procedimiento de investigación, viene a perjudicar al ciudadano, si bien es cierto que la Contraloría busca erradicar la corrupción y favorecer al ciudadano en los principios del artículo 68 de la Ley de Responsabilidades, es este quien sale perjudicando a los ciudadanos en estas cuestiones no previstas en su procedimiento. La Contraloría Social como encargada de iniciar el procedimiento administrativo correspondiente, está facultada para recibir del ciudadano, toda queja o denuncia pero la misma ley en el segundo párrafo del artículo 5º le quita al ciudadano el derecho de hacerse representar por un abogado y esto afecta a la Contraloría Social en el proceso de investigación porque muchas de las denuncias carecen de elementos jurídicamente esenciales, y este dato es sumamente importante ya que el 80% de las peticiones ciudadanas entran de manera indirecta a la dirección de Contraloría Social.

Asumiendo entonces, que toda denuncia presentada con las deficiencias jurídicas en el supuesto de que no se permite la representación legal al ciudadano, y que no existe un procedimiento establecido previo a la radicación de la denuncia, estamos hablando que la contraloría social se encuentra frente a una problemática que afecta al ciudadano y entorpece el proceso de sanción.

Aunque el expediente, con los elementos necesarios para iniciar el proceso de aplicación de sanciones contra algún Servidor Público se encuentre completo, la Dirección General de Responsabilidades, puede estipular deficiencias que no permitan la radicación de la denuncia, a lo que se le

atribuye que como no hay una normatividad para el procedimiento de investigación, se presta para este tipo de acciones, haciendo lento y deficiente el proceso para el ciudadano, a partir de la radicación empiezan las acciones más eficientes, más normadas y la supletoriedad del código de procedimientos civiles, en virtud de que no existen.

Si la Ley de responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora señalara el procedimiento a seguir en la investigación, entonces la Dirección General de Responsabilidades será la única forma de no radicar el procedimiento válido que tendría, sería por estar incurriendo en el supuesto proceso, ahora nada más se basa en el auto de no radicación, y el único fundamento que estipula para no radicar, es el código de procedimientos civiles; no se menciona ninguna ley estatal porque no existen disposiciones jurídicas en la Ley de Responsabilidad que mencionen porque no se puede admitir la denuncia.

Retomando entonces las deficiencias en la aplicación del artículo 78 para el proceso de investigación a Servidores Públicos, encontramos que la Dirección de Contraloría Social:

- No radica
- No desahogan audiencias de ley
- No realizan emplazamientos personales
- No realizan actos o acuerdo por cada promoción
- No citan para alegatos
- No Aplica sanciones
- No Dictan sanciones

Todas estas acciones no se realizan en el proceso de investigación sin embargo en el artículo 79 faculta para todas las atribuciones antes mencionadas, aunque no sean de la competencia de la Contraloría Social sino de la Dirección General de Responsabilidades, asumiendo entonces que esta redacción del artículo comentado es una completa falsedad, ya que no se puede aplicar todas las disposiciones establecidas en el artículo 78, estaríamos incurriendo como ya se mencionó, en la duplicidad de funciones.

La Dirección de Contraloría Social realiza emplazamientos, comparecencias, interrogatorio bajo citatorio o abierta, (no necesariamente como una audiencia de ley) para realizar un proceso de investigación que considere eficiente y respetando la competencia a la Dirección General de Responsabilidades que utilice el proceso citado por el artículo 78.

En entrevista con la Lic. Flora de Jesús Millanes Esquer, Directora de Quejas y Denuncias de la Dirección General de la Contraloría Social de la Secretaría de Contraloría General, manifestó que: “en efecto, el artículo 78 no es aplicable en gran parte al proceso de investigación para la Contraloría Social, dado que no corresponde al proceso implementado en los términos, diligencias, plazos y ejecuciones, gran parte del artículo no es aplicable y si se realizara tal cual, se corre el riesgo de duplicar funciones y alguna de las dos Direcciones Generales, tendría que desaparecer”.

El proceso que la Dirección de Contraloría Social utiliza, no está reglamentado sin embargo, el artículo 79 menciona que para el proceso de investigación, puede utilizar cualquier medio que considere aplicable

favorablemente; es por ello que no incurren en la violación de la ley al no seguir el procedimiento del artículo 78.

➤ **APLICACIÓN DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTO AL SEGUIMIENTO DE PETICIONES CIUDADANAS**<sup>7</sup>

En lo que respecta al proceso de investigación y las deficiencias que ya se han mencionado en el tema anterior, se resalta que para Contraloría Social y la Coordinación de Quejas y Denuncias, el no tener un procedimiento de investigación plasmado en algunos lineamientos que establezcan las acciones a seguir, no debe ser un factor negativo para que dicha dependencia lleve a cabo su procedimiento de investigación. Esta Dirección ha encontrado el respaldo en los manuales que marca el sistema de gestión de la calidad a través del procedimiento al seguimiento de las peticiones ciudadanas para poder llevar a cabo las investigaciones, que si bien es cierto es deficiente en cuanto a que no manejan términos, emplazamientos, y demás acciones a seguir en la investigación, ayuda a llevar un control dentro de organización en cuanto a los expedientes de investigación se refiere, por lo que este sistema de gestión de la calidad, es de suma importancia como material de apoyo para la dependencia.

Dentro de la Administración Pública, se pueden encontrar muchos paradigmas no superados que hacen parecer a algunos procesos más deficientes de lo que aparentemente son. Todo proceso de investigación debe estar desarrollado a través de etapas de planeación y organización, en el caso de las etapas procesales dentro de los procedimientos administrativos que

---

<sup>7</sup> *Manual de Procedimiento al seguimiento de peticiones ciudadanas*. Sistema d Gestión de calidad (Noviembre 2011), Gobierno del estado de Sonora, Sonora, México.

maneja la Dirección de Contraloría Social no es distinto, también se necesita llevar a cabo planeación y estrategias para obtener resultados favorables.

Para los tres niveles de Gobierno, la calidad ha sido fundamental en la última década, en el caso de Sonora la gran mayoría de las dependencias de Gobierno estatal, han pasado o están por pasar la certificación ISO 9001 para mejorar los estándares de calidad gubernamental. Dentro de la Secretaría de la Contraloría del Estado, se cuenta con la certificación ISO, y de ella se desprenden los manuales de procedimientos que derivados de las auditorías, se hicieron observaciones correspondientes para obtener mejoras en la dependencia.

La creación de estos manuales de procedimientos, debe ser exclusivo para mejorar los estándares de calidad sin embargo como ya se ha mencionado, actualmente fungen dentro de la dependencia de una manera importante para el seguimiento que se le da a la investigación y aunque es apropiado que se utilice este material como apoyo, no se debe perder de vista que los procedimientos mencionados en dicho manual son para establecer indicadores de calidad, mismos que marcan la satisfacción en cuanto a expedientes y tramites concluidos apegado a este procedimiento de calidad pero dejando de lado los intereses del ciudadano.

Esta acción se ha convertido en un problema importante dentro de la investigación, ya que el objetivo del manual, es obtener indicadores satisfactorios y se deja de lado la calidad del proceso en la investigación que determinará la radicación de la denuncia en la Dirección de Responsabilidades o lo que es más importante aún, la satisfacción del mismo ciudadano.

Para poder justificar el argumento mencionado en el párrafo anterior, se realizó un estudio al **Manual de Procedimiento al Seguimiento de Peticiones ciudadanas**, mismo que solo aplica para la Coordinación de Quejas y Denuncias que como ya se mencionó, son los encargados del seguimiento a las peticiones ciudadanas (quejas, denuncias, sugerencias, reconocimientos, peticiones y evaluaciones).

En el estudio se encontró que parte de la funcionalidad que caracteriza a este manual, es que detalla muy bien las funciones que debe seguir cada uno de los integrantes de la Coordinación de Quejas y Denuncias, es una mezcla entre las funciones de los Manuales de Organización y algunas atribuciones otorgadas por las leyes competentes.

Este manual de procedimiento, tiene como característica la descripción de manera práctica, que deben seguir todos los empleados, las formas de operar dentro de la institución y la manera de obtener mejores resultados, desde el punto de vista personal es solamente operativo, ya que marca los pasos y las instrucciones que deben llevarse en el proceso de investigación pero no indica la manera de hacerlo, lo cual tiene lógica ya que su creación es con fines de mejorar indicadores de calidad.

Sin embargo, fue muy curioso encontrar que dentro de la Coordinación de Quejas y Denuncias, se sigue con este procedimiento como si fuera un lineamiento establecido, lo cual en términos jurídicos, es de preocuparse, ya que dentro de una investigación, hay elementos y etapas que dan rumbo al proceso, y más cuando este proceso viene normado por la Ley de Responsabilidad Administrativa de los servidores públicos aunque como ya se detalló en el punto

anterior, no es aplicable del todo las fracciones que rigen el 78 para la investigación correspondiente.

Entonces, dada esta investigación, se sostiene que estamos normados en el proceso de investigación bajo un manual de procedimiento que no marca ninguna atribución jurídica sino más bien los pasos establecidos para obtener indicadores favorables en cuestiones de calidad.

## CAPITULO 4

### EL ESTADO DE DESIGUALDAD EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Otra de las deficiencias que deben señalarse dentro del proceso de investigación que se lleva por parte de la Contraloría Social, es la desigualdad que existe dentro de la ley tanto para el ciudadano como para el Servidor Público denunciado. Esta situación tiene su justificación en la misma Ley de Responsabilidades, en el proceso que se lleva a cabo y en la práctica, afectando no solo al ciudadano sino también a la imagen del mismo Gobierno.

Como ya se ha mencionado anteriormente, no existe un procedimiento establecido para la investigación en Contraloría Social; la Contraloría durante el proceso que lleva a cabo, analiza de todas las acciones realizadas durante la investigación para determinar lo que a su “parecer” considera más importante o más práctico por tal de que el expediente esté bien integrado, tomando en cuenta solo aquello que en Contraloría Social considera que pueda servir, y que en la medida de sus funciones pueda aplicar, según el personal, el presupuesto, y otras acciones que desfavorecen tanto al ciudadano que interpone la denuncia ante esta Dirección y al Servidor Público denunciado.

Aunque Contraloría Social tenga en sus facultades el investigar las denuncias interpuestas por ciudadanos a servidores públicos, no significa que esté a favor de los ciudadanos; es por esa razón, que la Contraloría debe tomar una postura de imparcialidad, como en el caso donde se trata de garantizar el derecho de réplica al Servidor Público denunciado, citándole para hacerle de su

conocimiento la denuncia y aunque no es propiamente una audiencia, el Servidor Público, tiene derecho para evitar dejar a éste, en estado de indefensión.

➤ Representación en el procedimiento

La contraloría social manifiesta en su carta compromiso, la imparcialidad de la que se hace mención pero es de nueva cuenta la Ley de Responsabilidades, la que viola la imparcialidad del proceso de investigación, afectando directamente al ciudadano, cuando debería ser imparcial para ambas partes. Para la justificación de lo antes mencionado, se analiza el artículo 5º de la Ley de Responsabilidades.

**ARTÍCULO 5º.-** Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad, y con apoyo en pruebas suficientes, podrá formular denuncia ante el Congreso del Estado, o ante las autoridades que señala esta Ley, por cualquiera de las conductas y contra los servidores públicos mencionados en el Título Sexto de la Constitución Política del Estado de Sonora. No se admitirá la intervención de Apoderado Jurídico para la presentación de las denuncias a que se refiere este artículo. Las denuncias anónimas no producirán ningún efecto.

Si bien es cierto que el artículo 5º es quien le da al ciudadano la atribución de interponer una denuncia ante la autoridad competente, es el mismo artículo que determina las acciones que debe llevar a cabo al momento de formular la denuncia; refiriéndose a que el argumento en el artículo, le está dando al ciudadano “las cargas de las pruebas suficientes” , no a la contraloría como órgano de investigación, es decir que el ciudadano debe presentar la denuncia con las pruebas suficientes para justificar la omisión del servidor público.

En el supuesto de que la ciudadano no cuente con este elemento, no se debería recibir la denuncia sin embargo como ya se mencionó, existen diferentes formas de recepción de una denuncia y en la mayoría de los casos, carecen de este elemento, lo cual es justificable ya que las pruebas son elementos que se deben realizar por la parte que ejecuta la investigación. Un ciudadano, comúnmente no sabe cuáles son los elementos que existen y que se pueden considerar como “pruebas suficientes” para justificar la denuncia.

Esta situación se considera una limitante al ciudadano, ya que al no conocer de las leyes, no está obligado a conocer cuáles son los elementos que puede considerar como pruebas justificables en el proceso de investigación, acciones que son sencillas para un abogado. Lo ideal sería que el ciudadano que quisiera interponer una denuncia ante Contraloría Social, presentara su escrito con los elementos necesarios y las pruebas correspondientes como lo cita el artículo 5º a través de un representante legal que tiene conocimiento sobre estas acciones a seguir sin embargo tenemos dentro del mismo artículo otra desigualdad que afecta al ciudadano. En el segundo párrafo del artículo 5º cita lo siguiente: **“No se admitirá la intervención de Apoderado Jurídico para la presentación de las denuncias a que se refiere este artículo”**. Dado este supuesto tenemos que:

- El ciudadano puede interponer la denuncia.
- El ciudadano debe presentar pruebas suficientes para la presentación de la denuncia.
- Al ciudadano no se le permite representación legal.

Estas afirmaciones del artículo 5º vienen a ser desfavorables para dar inicio al procedimiento de investigación, ya que si un ciudadano quisiera interponer una denuncia fundada y motivada ante la Dirección de Responsabilidades, no podría porque seguramente no tendría el conocimiento jurídico, y de quererse hacer representar por algún abogado, la ley lo limita al no permitirle representación legal.

En el caso del Servidor Público, la situación es diferente. Recordemos que según el artículo 79, menciona que para los procesos de investigación, la Contraloría puede aplicar las atribuciones mencionadas en el artículo 78, esto se menciona, porque dado que la fracción II del artículo 78 de la LRASPEyM menciona lo siguiente: “Se citará al supuesto infractor a una audiencia, haciéndole saber la responsabilidad o responsabilidades que se le imputan, el lugar, día y hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho para contestar las imputaciones y **ofrecer pruebas en la misma, por sí o por medio de un defensor**”.

La desigualdad es más notoria en esta fracción al permitir que el Servidor Público, se haga representar por medio de un defensor, quien a su vez puede presentar las pruebas convenientes y seguramente bien fundadas y motivadas, no como en el caso del ciudadano, a quien se le niega este derecho. Es importante hacer esta distinción aunque pudiera parecer que no tiene mucho peso, porque la Contraloría que se encarga de llevar un procedimiento de investigación, no es la defensora del ciudadano; sin embargo dado que por atención ciudadana todas las denuncias se debe recibir, es trabajo para ésta el subsanar las deficiencias que presentan las denuncias de los ciudadanos,

considerando las limitantes en personal, tiempo, y sobre todo la falta de un procedimiento establecido para la atención a las quejas y denuncias que se reciben.

Se pudiera pensar que en el Congreso, al momento de la creación de esta ley, pensaron que se podrían asesorar en la Defensoría de Oficio sin embargo, solo se ha recibido una denuncia por parte de la Dirección General de la Defensoría de Oficio, ya que esta oficina está para atender asuntos de otra índole social, no en procedimientos de materia administrativa.

Todas estas acciones conllevan a creer, aunque en ninguna parte de la ley lo establezca como tal, que se está considerando a la Dirección de Contraloría Social, como un organismo de representación ciudadana, lo cual ya se mencionó, que no debe ser así por el principio de imparcialidad sin embargo, son los abogados de la Contraloría Social, los que pueden y están facultados según las atribuciones para integrar y sustentar la denuncia ciudadana; es decir, el poder solventar las deficiencias en la elaboración de la denuncia, así como recabar las pruebas suficientes para poder hacer que proceda y reúna los requisitos de forma que solicita la Dirección de Responsabilidad Administrativa, para que se pueda considerar radicada la denuncia, y es una situación muy curiosa porque prácticamente es la Dirección de Contraloría Social, quien beneficia a los ciudadanos y no debiera ser así sin embargo, sucede; ya que de no realizar las acciones correspondientes, no hay quien oriente al ciudadano.

Esta acción involuntaria de imparcialidad que realiza Contraloría Social, es derivada y nace de la deficiencia de la Ley de Responsabilidades y la desigualdad que brota de la misma, al no permitir al ciudadano la representación

legal en el proceso de investigación que cabe mencionar, es un proceso deficiente, ya que no cuenta con elementos que se deben considerar para una investigación; con eso, se determina la importancia de analizar bien cada detalle de esta Dirección, por una cuestión de vocación, servicio, gestión y humanidad, la Contraloría Social lo hace de esa forma pero la Ley no dice que así deba ser y lo está dejando en un estado de desigualdad. Y si la igualdad es la que se promueve, como ciudadano cualquiera se declararía en contra rotundamente de la Ley, ya que el ciudadano en términos prácticos es el más afectado al no permitirle la representante legal.

▪ **DEFICIENCIAS INTERNAS EN LA DGCS QUE AFECTAN AL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN**

Para determinar las deficiencias que existen de manera interna en Contraloría Social, se realiza un estudio de campo para determinar todas las acciones que de manera interna, afectan las diferentes etapas del proceso de investigación. Dada esta intervención, donde se permite ser parte de manera temporal del equipo de la Dirección de Quejas y Denuncias para conocer de manera práctica el funcionamiento de esta Dirección:

- Puede notarse cómo el principal problema, es la insuficiencia presupuestal, ya que todas las inconformidades que se puedan presentar en el proceso previo de investigación en lo referente al tiempo, la ejecución, las notificaciones, que no es del todo oportuno o transparente, son derivadas de la falta de personal que se tiene en esta Dirección tan importante dentro de la Secretaría de la Contraloría. En el capítulo II, se

analiza el organigrama de esta Dirección, la cual está integrada únicamente de cuatro personas, el coordinador de quejas y denuncias quien a su vez se encarga de estos procesos, la coordinadora del uso indebido de los vehículos oficiales y la coordinadora de proyectos de denuncia.

- Otro de los elementos que de manera interna afectan al proceso de investigación, es la falta de elementos tecnológicos, ya que no se tienen herramientas que pudieran facilitar al ciudadano el acceso al estado procesal de su expediente, con una herramienta de esta tipo se ayudaría tanto en los indicadores como en la atención ciudadana en el procedimiento de investigación.
- Para poder citar a un ciudadano o notificar sobre alguna actuación realizada en su expediente, la Dirección General de Contraloría Social, no tiene un actuario notificador adscrito, lo que hace que se apoye en otra Dirección de la misma Secretaría de la Contraloría General para que hagan entrega de los oficios correspondientes y eso viene siendo también una deficiencia, dado que no tienen conocimiento del procedimiento que se debe seguir para hacer alguna actuación, lo que ocasiona deficiencias dentro del mismo proceso.
- Los términos que se aplican dentro del procedimiento de investigación reglamentado en la Ley de Responsabilidades que no aplican al proceso de investigación que realiza Contraloría Social.
- Dentro del procedimiento que se sigue para la realización de operaciones, se encuentra con que el Director General de Contraloría Social, es quien

debe de dar la instrucción y firmar los documentos que se requieren dentro de la investigación; tales como solicitudes de informe, notificación al ciudadano, los turnos por competencia entre otros. Si por algún motivo éste no está en la oficina, todos el procedimientos de detiene.

Analizar de manera interna las deficiencias que existen dentro de Contraloría Social, nos lleva a remontarnos al proceso de investigación del artículo 78, en el supuesto de querer realizar un procedimiento más elaborado, se tendría que contar con el personal adecuado para cada una de las atribuciones que dentro del mencionado artículo se cita, demás de dar un análisis comparativo a las funciones que realiza Contraloría. Se resume por tanto, que el principal problema de manera interna que hace deficiente el proceso de investigación, es la falta de personal que existe dentro Contraloría Social, pensar que los procedimientos de investigación es llevado a cabo por el Director y el Coordinador de quejas y denuncias, es algo que deja mucho que desear incluso para el mismo proceso de calidad, es a esta situación a la que se refiere anteriormente, cuando se menciona que el hecho de apegarse al manual del procedimiento del sistema de gestión de calidad, hace del procedimiento una meta más a seguir, olvidándose de realizar un trabajo de calidad, pensando en el interés del mismo ciudadano y observando la denuncia de éste, como un indicador más que debe resultar favorable.

La elaboración de expedientes bien integrados se ha convertido en una situación crítica para el ciudadano que interpone alguna queja o denuncia, dado que como el proceso de investigación no lleva un procedimiento en cuanto las formas de tiempos establecidos para resolver el proceso, se ha observado que

los mismos pueden tardar para darle respuesta hasta un año solo en el proceso previo de investigación en Contraloría Social, lo cual evidentemente hace perder el interés al ciudadano de continuar con la investigación en Contraloría.

Aunque bien se sabe que el procedimiento en Contraloría Social, no es con el fin de resarcir el daño material cuando la omisión así lo haya requerido sino más bien de carácter administrativo en cuanto a la aplicación de las sanciones establecidas en la ley de responsabilidades se refiere, la gran mayoría de los ciudadanos que acude a Contraloría Social, tiene la falsa idea de que ésta, está facultada para ejercer atribuciones de carácter civil o penal cuando así lo requiera pero no es así, ya que Contraloría Social, solo está facultada por el artículo 77 a poner en conocimiento a las autoridades que sean legalmente competentes, para que procedan conforme con las atribuciones legales correspondientes, según sea el caso. Esta acción genera como es de esperarse, molestias al ciudadano, ya que piensan que Contraloría, podrá intervenir como representante, como se mencionó anteriormente, ante situaciones de este tipo.

Dentro de todas estas acciones, se analiza el caso de cuatro expedientes que se llevan a cabo en Contraloría Social para conocer como están integrados. Los siguientes expedientes fueron tomados al azar para conocer el procedimiento que hasta el día de hoy ha seguido Contraloría Social. Uno es de 2009, otro de 2010, uno más de 2011 y el último reciente del 2012.

## **CAPITULO 5**

### **PROPUESTAS DE MEJORA**

En el capítulo anterior, se abordan las deficiencias que existen dentro de la Dirección de Contraloría Social que afectan directamente a la Dirección de Quejas y Denuncias y al mismo ciudadano. En el presente capítulo, se hace una intervención de manera externa de lo que se considera, es necesario para poder encontrar acciones que favorezcan al procedimiento de investigación previa que lleva a cabo Contraloría Social.

#### **PRIMERA: REESTRUCTURACIÓN DEL ORGANIGRAMA**

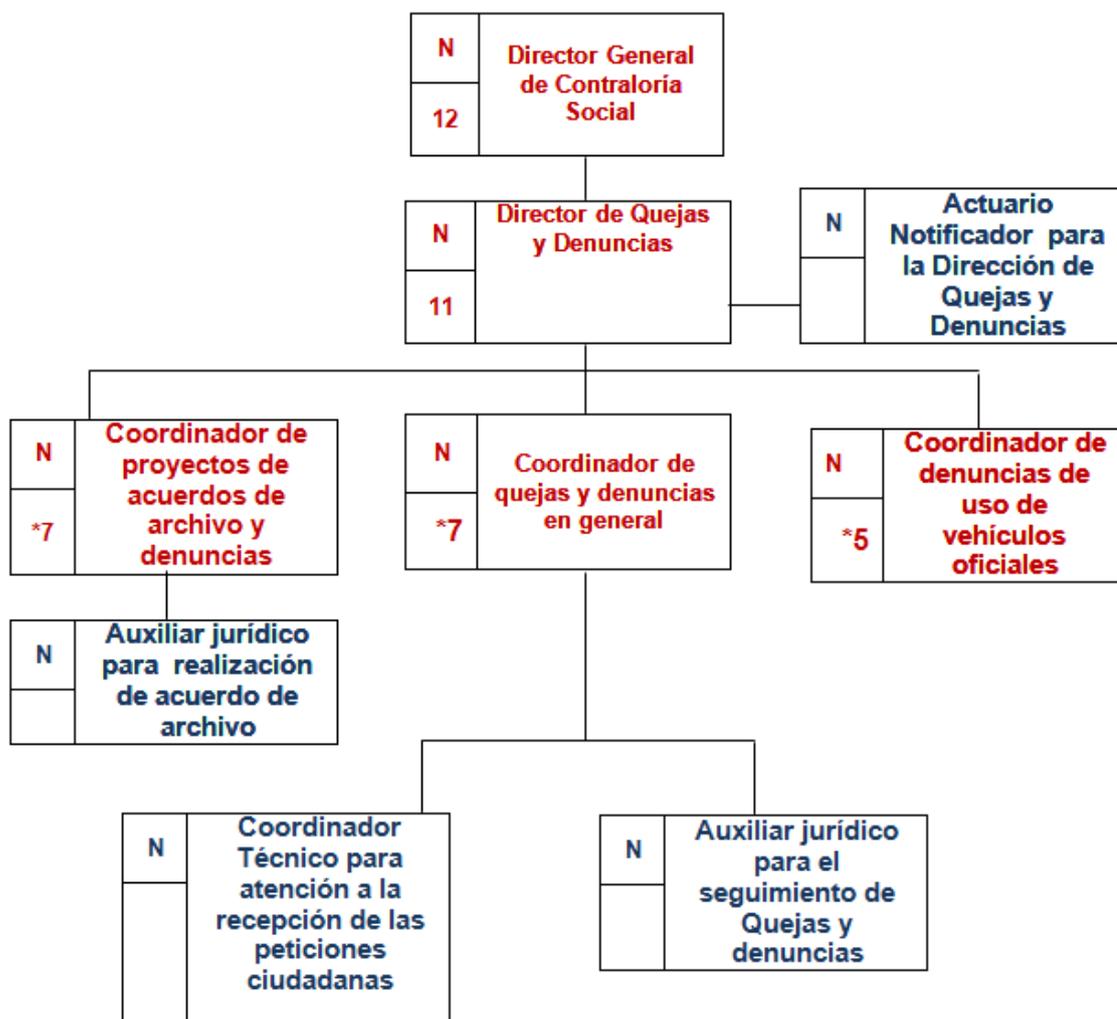
Como ya se mencionó en el último tema del capítulo anterior, la falta de personal para desarrollar funciones administrativas dentro de Contraloría Social, es uno de los principales factores que afectan el procedimiento de investigación. Dentro de Contraloría Social, es necesaria una reestructuración en el organigrama, para poder desempeñar una mejor investigación. Actualmente, esta Coordinación funciona de manera favorable con el apoyo de estudiantes de Licenciatura en Derecho, que hacen el servicio social o están ahí como practicantes, teniendo atribuciones dentro del procedimiento a las cuales, no están facultados. El hecho de tener prestadores de servicio y practicantes de Derecho dentro de la Dirección apoyando el área, es una manera de aceptar con brazos cruzados que necesitan depender de ellos para obtener los resultados favorables tanto en los indicadores como en la atención al ciudadano sin embargo, esta situación no es reciente de esta investigación sino que los estudiantes como personal de apoyo llevan años desarrollando funciones de las cuales jurídicamente no están

facultados, lo cual se podría asumir, que estamos en una omisión por parte de la misma Contraloría, al no atacar esta situación como debiera ser, con una reestructura organizacional.

Esta reestructuración, se pondría de la siguiente manera:

### Organigrama Actual

### Adecuaciones Sugeridas



Dentro de las acciones de propuesta a la estructura de la Dirección de quejas y denuncias, se agregaría personal a la Coordinación de proyectos de archivo de denuncia, ya que una persona realiza todos los proyectos de denuncia que se presentan ante la Dirección de Responsabilidades y aunque lo hace de forma eficiente, es necesario el apoyo a esa Dirección de personal para elaborar un mejor trabajo en el análisis de la investigación.

• Además de investigar, el Coordinador de quejas y denuncias según el manual del sistema de gestión de calidad y el manual de organización, tiene también la tarea de recibir quejas y denuncias iniciales, lo cual se considera un problema, ya que en cuestiones de tiempo, el levantar una denuncia al ciudadano, lleva aproximadamente 45 minutos cuando trae los elementos necesarios y es competencia de Contraloría, atender dicha petición; es por ello que se considera importante, el agregar al organigrama, un coordinador jurídico que se encargue de la clasificación de las peticiones ciudadanas y de la recepción de las quejas y denuncias directas. Recordemos que la forma de recepción de las peticiones ciudadanas son de varias maneras, a través de buzones, correo, el 01 800 HONESTO, etcétera; es importante entonces, que exista una persona que para ajustar los tiempos y de una manera más sencilla, lleve a cabo las cuestiones técnicas, como el otorgamiento del número de expediente, el registro de la queja o denuncia, elaborar el cuadernillo del expediente; en fin, las cuestiones técnicas que permitirán obtener mayor eficacia en las funciones que competen al Coordinador de Quejas y Denuncias.

Por otro lado, el Coordinador Jurídico, además del registro, tiene la enigmática labor de ser quien además de recibir y registrar la queja, le proporcione el seguimiento al procedimiento de investigación.

En esta área, se considera importante, un coordinador técnico especializado única y exclusivamente a las atribuciones en cuanto al proceso de investigación se refiere, ya que hay ocasiones que se necesitan hacer diligencias de investigaciones y Contraloría, no cuenta con el personal para acudir a éstas, y esto trae consigo deficiencias en el proceso de investigación. Al analizar que la Coordinación de quejas y denuncias, está formada solo por una persona que atiende al ciudadano, registra la queja, otorga expediente, crea cuadernillo, hace los oficios de solicitud de informe o de turno de competencia, saca copias, toma comparecencias, lleva a cabo las investigaciones, notificaciones, constancias telefónicas; es ilógico pensar que puede elaborar una investigación eficiente, considerando también que son aproximadamente 20 quejas o denuncias que proceden a la semana, estamos hablando que en el mes son 80 y al año 960 expedientes a investigar, la pregunta es: ¿habrá o no deficiencias en el proceso de investigación contra servidores públicos? Y aun así, se ha demostrado que los indicadores del sistema de gestión de la calidad que se derivan de las respectivas auditorías, son favorables. Sin embargo, muchas de las denuncias que están consideradas como “Acuerdo de Archivo” y se concluyen como tal, podrían revivir si tuvieran un proceso de investigación eficiente; es por ello que se considera que se necesita contar con un coordinador técnico especializado en la atención al procedimiento de investigación.

Por otro lado, se considera también como ya se mencionó en el capítulo anterior, tener adscrito a un actuario notificador, ya que otro de los principales problemas del proceso de investigación, es el que se desprende al no tener personal de apoyo que funja bajo los criterios jurídicos en lo referente a la entrega de notificaciones al ciudadano. Esta dirección se apoya en el personal de la Dirección General de Administración para que los mensajeros realicen la entrega de los documentos.

Estas acciones, vendrían a favorecer los criterios que actualmente se siguen en el proceso de investigación sin embargo, la Directora de Quejas y Denuncias, Lic. Flora de Jesús Millanes Esquer, manifestó que ha realizado propuestas similares a las plasmadas en este trabajo de investigación pero que no le ha resultado favorable dada la insuficiencia presupuestal, situación que ya fue plasmada dentro de las deficiencias internas de esta dependencia.

## **SEGUNDA: Creación de Lineamientos para la Recepción de Quejas y Denuncias.**

Dentro de las propuestas de mejora, no se puede dejar de largo establecer un reglamento o lineamientos para la atención de quejas y denuncias recibidas en la Dirección General de Contraloría Social. En cuestiones prácticas, esta situación ha sido abundada por muchos directores de quejas y denuncias que han entrado a la dependencia pero dado a que aprenden a trabajar con los elementos deficientes que se tienen, le restan la importancia a la creación de un modelo a seguir para la atención a las quejas y denuncias.

Aunque los manuales del sistema de gestión de calidad ayudan a la organización de la dependencia en cuestión de los seguimientos de orden que se deben llevar para tener indicadores positivos en la dirección, no reúnen las características de un procedimiento jurídico establecido, características importantes como el tiempo de atención al ciudadano como ya se observó, un expediente en su etapa de investigación puede durar hasta nueve meses sin respuesta favorable, dado que no se cuenta con las atribuciones siquiera para que el Director General de Contraloría Social, solicite los informes correspondientes en el plazo citado en la solicitud de los informes.

Es importante crear entonces, lineamientos que tengan como objetivo, que la Dirección General de Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría General, cuente con una norma de carácter interno que defina y establezca los conceptos, criterios y plazos que deberán tomarse en consideración para la atención de quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos del Gobierno del Estado de Sonora, por incumplimiento a la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

En coordinación con la Directora de Quejas y Denuncias de Contraloría Social, Lic. Flora de Jesús Millanes Esquer, se analiza la forma de operación que actualmente se lleva a cabo dentro de la Dirección General de Contraloría Social, en lo que a quejas y denuncias se refiere y se observan algunos criterios que se deben considerar para la creación de los lineamientos para la atención de las quejas y denuncias, así como su procedimiento de investigación

En su primer etapa, deben considerarse los elementos para la recepción de las quejas y denuncias; dichos lineamiento deben ser creados de conformidad con el Reglamento Interno de la Contraloría General del Estado de Sonora, ya que es éste, quien da las facultades a la Secretaría de la Contraloría del Estado y a la Dirección General de Contraloría Social para la captación de quejas y denuncias a través de las formas que ya establecidas: buzones transparentes, correo electrónico, 01800 HONESTO, etcétera.

Aunque no es posible considerar a la Contraloría como un órgano que muestre atención favorable al ciudadano sino más bien debe ejecutar acciones de imparcialidad, se considera importante, dada la omisión que ya mencionada anteriormente en el artículo 5º permitir a Contraloría Social, el brindar asesoría en la formulación de las quejas o denuncias a efecto de que se aporten datos, elementos probatorios o alguna información con la que se cuente, para la integración de la investigación correspondiente, con fines de suplir las deficiencias que pueda presentar la denuncia de los ciudadanos, en cuanto a los elementos de prueba, se refiere.

Dada esta misma omisión, los lineamientos se podrían dar a la Dirección General de Contraloría Social, facultades para analizar los escritos en los cuales se contenga narración de hechos que supongan queja o denuncia y procederá en su casa a registrarlos y darles el trámite correspondiente según la naturaleza en que se trate.

En lo referente a la etapa inicial de la Investigación, cuando ya se hayan realizado las acciones de registro, es necesario determinar la competencia para conocer y resolver la denuncia. En el supuesto de la recepción de alguna queja o

denuncia que no sea competencia de la DGCS, se debe identificar a la autoridad que sí es competente e inmediatamente darle turno para su tramitación. Es importante señalar que una vez realizado el registro y determinando la competencia para investigar las quejas y denuncias, se elaborará un acuerdo de inicio en el que se describa el fundamento jurídico para conocer el asunto; ese mismo acuerdo daría inicio al proceso de investigación en un tiempo aproximado de 3 días hábiles siguientes de su presentación, debiendo contener lugar y fecha, nombre del quejoso, nombre y cargo del Servidor Público, y todos los demás elementos mencionados en la solicitud del informe que actualmente se extiende y con lo que da inicio el proceso.

Dentro de este supuesto, se considera que el hecho de darle las atribuciones al Director General de Contraloría Social para firmar el acuerdo de inicio de la investigación, es un punto desfavorable pero la Directora de Quejas, menciona que es atribución de él, como responsable de la Dirección, a lo que no se puede hacer mucho en niveles de competencia.

En lo que se refiere al proceso del desarrollo de la investigación, la Directora de Quejas y Denuncias, menciona que un plazo considerable para la etapa del procedimiento de investigación son 90 días hábiles, contando a partir de que se haya emitido el acuerdo mencionado en el párrafo anterior que da inicio a la queja o denuncia sin embargo, sería bueno estipular una ampliación de plazos cuando las denuncias por su naturaleza o complejidad el asunto lo requiera, en un acuerdo que este fundado y motivado.

Dentro de la investigación, se desarrollan documentos importantes, mismos que hay que considerar el agregar al expediente en original cuando así

sea su naturaleza o en copia certificada cuando se requiera, dado que para interponer la queja o denuncia correspondiente, el artículo 5º limita al ciudadano únicamente a presentar la denuncia correspondiente ante las autoridades competentes, por esta supuesto no se debe proporcionar al quejoso copia de dichas actuaciones sin embargo, la Coordinación de Quejas, deberá notificarle de cualquier actuación .

La mayoría de las criterios mencionadas en los párrafos anteriores que hemos considerado elementos importantes que podrían contener unos lineamientos para el desarrollo de la investigación, son algunas acciones que ya se realizan pero que carecen de elementos como los términos, un lugar donde estén plasmadas las acciones a seguir, y el fundamento que rige el proceso de desarrollo de la investigación.

Es importante señalar como criterio para la creación de los lineamientos en el desarrollo de la investigación, la responsabilidad que tienen las áreas administrativas de las entidades, de responder a la solicitud de informe, así como la obligación que tiene la Dirección General de Recursos Humanos, de dar información del servidor público cuando este ya haya sido identificado con los datos esenciales como el empleo, área de adscripción, domicilio personal, antigüedad y, en su caso, cargos que ha desempeñado en la dependencia o entidad, monto de su última percepción económica a cargo de la dependencia o entidad y demás elementos que permitan conocer la situación laboral.

Actualmente la solicitud de informe, lleva contemplado un plazo de cinco días hábiles para dar respuesta, este trámite carece de sustento legal. Sería interesante manejar un término contemplado dentro del desarrollo de la

investigación, y en caso de hacer omisión al requerimiento del informe, se procederá a lo establecido en el proceso citado en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los Municipios.

Otra de las acciones dentro del desarrollo de la investigación que se debe considerar al plasmar unos lineamientos, es la etapa del desahogo de la audiencia al Servidor Público denunciado, siempre haciéndole saber el motivo de la queja o denuncia y se pondrán a su disposición solo para consulta, las constancias que obren en el expediente respectivo; dejándole manifestar lo que le conste de los hechos que se le investigan, haciéndole saber de su derecho para aportar los elementos de prueba con que soporte sus argumentos.

Actualmente esta etapa se lleva a cabo bajo estas acciones mencionadas. Estas acciones se hacen constar en un acta respectiva que elabora la Dirección General de Contraloría Social en la cual, se proporciona una copia al compareciente, debiendo dejar constancia de ella.

Es necesario estipular la acciones y medidas que se deben considerar en la audiencia mencionada, como los elementos que debe asentar el acta, las atribuciones que tiene la personal actuante al formular sus preguntas, los supuestos en caso que el compareciente faltare a la cita, entre otros.

Actualmente una vez concluidas las actuaciones de investigación, recibidas y desahogadas las pruebas y demás de la documentación complementaria, se concluye la etapa de investigación pero no estipula un tiempo determinado para la siguiente actuación que en sentido práctico se refiere al acuerdo de conclusión en cualquiera de sus variantes; por lo que la Directora de quejas consideró oportuno un término de 15 días hábiles para la elaboración del acuerdo. Con

esto se asume que el término debe estar plasmado dentro de los 90 días hábiles que se podrían considerar como el periodo máximo de investigación.

Las formas de concluir el procedimiento de investigación es el siguiente:

. Archivo por falta de elementos: Procederá cuando en el análisis de la queja o denuncia se determine que los elementos que se aportaron, recopilaron u ofrecieron y desahogaron durante el desarrollo de la investigación, no se consideran suficientes para concluir la presunta responsabilidad del Servidor Público involucrado.

- Acuerdo de Presentación de Denuncia: Procederá cuando de la investigación se deriven elementos suficientes para determinar presuntamente el incumplimiento a una o varias obligaciones previstas en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los Municipios: debiéndose presentar la denuncia correspondiente ante la Dirección General de Responsabilidades y situación patrimonial.
- Acuerdo de incompetencia: Procederá cuando se advierta que la Dirección General de Contraloría Social de la Secretaría de la Contraloría General, carezca de facultades para conocer la queja o denuncia, en razón de la adscripción del Servidor Público, del área administrativa de la Institución involucrada o de la naturaleza de la irregularidad denunciada.
- Otra acción es el desistimiento presentado por el quejoso o denunciante en el procedimiento de investigación, procederá solo en su caso, de derivarse en la solventación o subsanación de los hechos que dieron origen a la queja o denuncia a satisfacción del interesado; en caso contrario, la

Dirección General de Contraloría Social, deberá substanciar la investigación de oficio hasta su conclusión.

Los elementos que conforman cada uno de los supuestos que ponen fin a las actuaciones de investigación, se llevan a cabo por la Dirección de Contraloría Social sin embargo, también es importante que se plasmen en los lineamientos estas acciones.

Si se analizan bien las acciones mencionadas, nos encontraremos frente al procedimiento que se lleva a cabo en la actualidad pero al no estar plasmadas dentro de un lineamiento, pueden incurrir en omisiones graves de tiempo al ciudadano, la importancia de la creación de los lineamientos, es darle figura jurídica a la Contraloría, en lo referente a la atención de las quejas y denuncias.

Sin embargo, se considera que aunque existan los lineamientos establecidos para el desarrollo de la investigación, se carece de personal para su operación, y se está frente a una omisión grave. Actualmente la Dirección de Quejas y Denuncias de la Contraloría Social, no maneja términos para sus procesos de investigación y demoran los expedientes más de los 90 días hábiles, sería entonces un compromiso muy grande, el darle un periodo de ejecución del proceso de investigación a la dirección de quejas y denuncias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### AUTORES

*Sánchez Cordero de García V., Olga.* El Sistema de Responsabilidad de los Servidores públicos y la supletoriedad procesal: Diferenciar es conveniente, (mayo 2002), SCJN, México.

### LEGISLACIÓN CONSULTADA

*Constitución Política del Estado de Sonora.* Dirección General del Boletín Oficial del Estado. Sonora, México.

*Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Sonora.* Dirección General del Boletín Oficial del Estado. (1994). Sonora, México.

*Manual de Organización de la Dirección General de Contraloría Social.* Secretaría de la contraloría General (Febrero 2012), Gobierno del estado de Sonora, Sonora, México.

*Manual de Procedimiento al seguimiento de peticiones ciudadanas.* Sistema d Gestión de calidad (Noviembre 2011), Gobierno del estado de Sonora, Sonora, México.

### OTRAS FUENTES

*Entrevista realizada el día 25 de noviembre del año 2011, a la C. Lic. Flora de Jesús Millanes Esquer, Directora de Quejas y Denuncias de la Dirección General de la Contraloría Social del Gobierno del Estado de Sonora*

## ÍNDICE TEMÁTICO

	PÁG.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	2
<b>CAPITULO 1 : DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CONTRALORÍA SOCIAL (DGCS)</b>	
*Antecedentes, atribuciones y funciones de la DGCS .....	3
*Dirección de Quejas y Denuncias .....	12
*Facultades de la Dirección de Quejas y Denuncia.....	13
*Facultades de la Coordinación de Proyectos de Acuerdo de Archivo y Denuncia .....	14
*Facultades de la Coordinación de Quejas y Denuncias en General.....	16
*Facultades de la Coordinación de Denuncias por el Uso de Vehículos Oficiales .....	18
<b>CAPITULO 2: NORMATIVA, SUJETOS, OBLIGACIONES Y DESARROLLO DE LA INVESTIGACION.</b>	
*De los sujetos .....	23
* De las Obligaciones .....	24
*Fundamento de recepción de Quejas y Denuncias .....	30
<b>ETAPAS DEL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
*Recepción de las Peticiones ciudadanas .....	31
*Registro de las Peticiones ciudadanas .....	35
*Solicitud de Informe .....	37
*Respuesta a la solicitud de informe .....	40
*Desahogo de Pruebas .....	41
<b>CAPITULO 3: ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN</b>	
*Duplicidad de funciones del Artículo 78 de la LRSPEyM .....	42
*Duplicidad de funciones del Artículo 79 de la LRSPEyM .....	47
*Aplicación del Manual de Organización .....	53
<b>CAPITULO 4: ESTADO DE DESIGUALDAD EN EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN</b>	
*Argumentación del Artículo 5º de la LRSPEyM .....	57
*Deficiencias internas en la DGCS que afectan el desarrollo de la Investigación .....	42
<b>CAPITULO 5: PROPUESTAS</b>	
*Reestructuración del Organigrama .....	66
*Creación de lineamientos para la Recepción de Quejas y Denuncias .....	70