

CAPITULO 3

ANÁLISIS DE LAS DEFICIENCIAS DE LA LEY DE REPONSBILIDADES

EN EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

▪ **LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES DEL ARTÍCULO 78⁵**

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,

⁵ *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 proceso 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 79⁶**

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

⁶ *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 CIUDADANAS⁷**

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

⁷ *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.