

## **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**

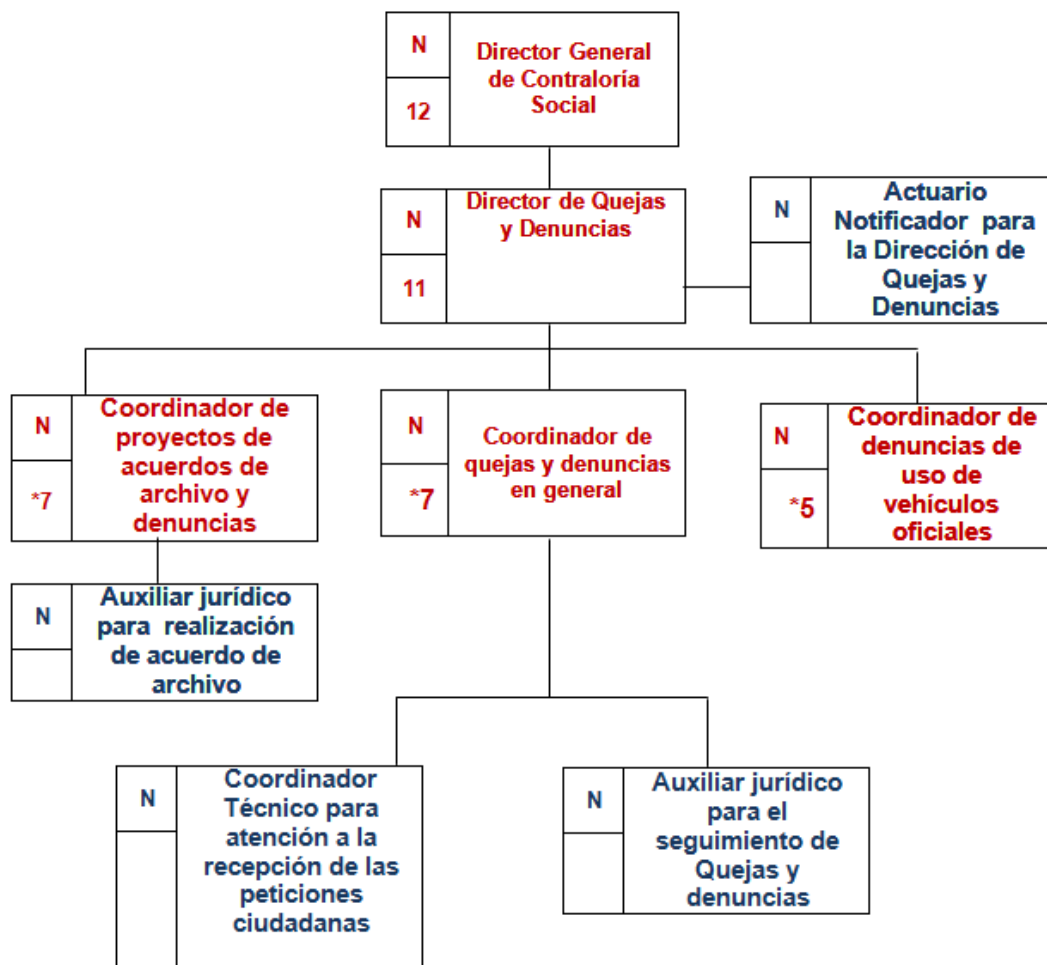
Como ya se mencionó en el último tema del capítulo anterior, la falta de personal para desarrollar funciones administrativas dentro de Contraloría Social, es uno de los principales factores que afectan el procedimiento de investigación. Dentro de Contraloría Social, es necesaria una reestructuración 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 al 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 lineamientos 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 caso 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 las 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.