

CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

EL CONTROL Y VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La buena marcha de la administración pública exige su permanente control y vigilancia, porque si no se comprueba sistemáticamente la correcta actuación de sus órganos, y de los individuos que están a cargo de ellos, se corre el riesgo de que estos últimos dejen de atender el interés público y se dediquen a colmar su interés particular.

En el desempeño gubernamental, los actos más importantes incluyen los relacionados con el tesoro público, de ahí la importancia de garantizar a los contribuyentes, que aportan una porción de sus riquezas para el sostenimiento del Estado, la seguridad de que el producto de sus contribuciones se emplea en los propósitos autorizados legalmente.

Con evidente terquedad, la historia señala que uno de los peligros permanentes en todo Estado es la posible corrupción de sus agentes; el propósito de prevenirla y evitarla demanda el ejercicio de la función pública de fiscalización o control, mediante el desempeño de una actividad técnica y esencial del ente estatal dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado.

No existe organización política o social que no requiera de órganos de control y vigilancia que permitan descubrir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño, y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, metas y objetivos previstos.

La vigilancia, fiscalización o control, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado tiene por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente.

Es incuestionable lo forzoso que resulta para toda organización política o social contar con órganos de control y vigilancia que hagan posible descu-

brir las desviaciones de su actuación respecto de las disposiciones establecidas en la normativa que regula su desempeño y, en consecuencia, poder corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas previstos.

La vigilancia y control de la administración pública se da desde fuera y desde dentro de la misma administración; en el primer caso, por medio de los órganos jurisdiccionales, del órgano legislativo, del órgano de fiscalización superior, que en el ámbito federal de nuestro país es la Auditoría Superior de la Federación, y del *ombudsman*; desde dentro, nuestra administración pública federal ejerce la función de fiscalización a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las contralorías internas de cada una de sus dependencias y entidades, así como por medio del recurso administrativo. Situación parecida ocurre en las administraciones públicas de los estados y en la de la Ciudad de México.

De igual forma, la fiscalización y control se da de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, de dentro hacia fuera de la administración y de fuera hacia dentro de la misma; a este respecto, Joan Subirats hace notar:

No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba abajo, existen, además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de grupos de clientes o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).²⁴⁹

El ejercicio de la función pública de fiscalización tiene entre sus objetivos el control de la administración pública, con la pretensión de que sus operaciones se efectúen de conformidad con los planes, programas y presupuestos aprobados previamente, con la normativa en vigor y con las instrucciones impartidas. En opinión de José Trinidad Lanz Cárdenas: “en el campo de la función pública, por control debe entenderse el acto contable o técnico que realiza un poder, un órgano o un funcionario que tiene atribuida por la ley, la función de examinar la conveniencia o la legalidad de un acto o una serie de actos y la obligación de pronunciarse sobre ellos”.²⁵⁰

²⁴⁹ Subirats, Joan, *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, INAP, 1989, p. 128.

²⁵⁰ Lánz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, FCE, 1987, p. 32.

I. EL CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE COAHUILA

Es impensable mantener el orden constitucional sin el control de los órganos depositarios de las funciones del poder público; al igual que la separación de las funciones del poder del Estado, el control de los órganos referidos tiene por propósito la acotación del poder y el aseguramiento de la racionalidad de su ejercicio, lo que predica la sujeción de la administración pública a un régimen de control que conviva con su autonomía.

En el control externo de la administración pública participan dos sujetos: el activo o controlador y el sujeto pasivo que es la administración pública controlada. En el orden jurídico mexicano, son sujetos activos del control externo: los órganos jurisdiccionales, el órgano legislativo, el órgano de fiscalización superior y el *ombudsman*.

1. *Por medio de los órganos jurisdiccionales*

Participan como sujetos activos del control externo de la administración pública ciertos órganos jurisdiccionales, caracterizados: *i)* por ser independientes de la administración pública; *ii)* porque su control versa sobre la posible inconstitucionalidad o ilegalidad del acto impugnado de la administración pública; *iii)* porque actúan en razón de una acción procesal ejercida por un demandante que lo mismo puede ser una autoridad o un administrado, y *iv)* porque sus resoluciones pueden anular o dejar insubsistente el acto administrativo viciado.

Sobre este tema, el doctor Daniel Márquez Gómez hace notar que desde el punto de vista material, el control jurisdiccional de la administración es el que

...realizan los órganos dotados de facultades materialmente jurisdiccionales, sin importar si son órganos formalmente integrados al poder judicial o se encuentran encuadrados formalmente en la administración. La característica fundamental es que puedan aplicar el derecho en el caso concreto, en ejercicio de sus funciones legales; esto es, que el orden jurídico faculte a estos órganos con la potestad de resolver controversias entre partes emitiendo una resolución o sentencia.²⁵¹

²⁵¹ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, México, UNAM, 2003, pp. 29 y 30.

En lo atinente al control externo de la administración pública por medio de los órganos jurisdiccionales, puede ser de dos tipos: el control de constitucionalidad y el control de legalidad, que admiten diversas modalidades, como son la controversia constitucional, el amparo administrativo, y el contencioso administrativo; los dos primeros se dilucidan en el ámbito federal, en tanto que el contencioso administrativo se habrá de elucidar en el ámbito local del estado.

A. *La controversia constitucional*

Se entiende por controversia constitucional la contienda jurídica suscitada entre órdenes normativos diferentes o entre distintos órganos depositarios de las funciones del poder público;²⁵² el artículo 105 constitucional confiere competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de controversias constitucionales, salvo las relativas a la materia electoral, en doce supuestos específicos previstos en la fracción I de dicho numeral, de los cuales pueden involucrar al orden normativo o a los órganos depositarios del poder público coahuilense, que se den entre:

- La Federación y el estado de Coahuila.
- La Federación y un municipio del estado de Coahuila.
- El estado de Coahuila y otra entidad federativa.
- Un municipio del estado de Coahuila y uno de otro estado.
- Dos poderes del estado de Coahuila, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Coahuila y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- El estado de Coahuila y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Las resoluciones del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que declaren inválida una disposición general de los estados o de los municipios impugnada por la Federación; de los municipios impugnadas por los estados; o entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión o de sus cámaras o Comisión Permanente; o entre dos poderes de un mismo estado, o entre dos órganos de gobierno de la Ciudad de México, tendrá efectos *erga omnes* a condición de que sea aprobada por una mayoría de por lo menos ocho vo-

²⁵² Castro y Castro, Juventino V., *El artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 34.

tos. En los casos restantes, las resoluciones de la Suprema Corte sólo surtirán efectos respecto de las partes en la controversia.

En los términos señalados, el máximo órgano judicial del país puede ejercer el control externo sobre la administración pública del estado de Coahuila y la de sus municipios, a instancia de los órganos legislativos federales: Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y Comisión Permanente; o de un estado o municipio, respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

B. *El amparo administrativo*

En el estado de Coahuila, el juicio de amparo constituye la última instancia de impugnación de los procedimientos administrativos y contencioso-administrativos, por actos realizados en violación de los derechos de una persona por la administración pública del estado o de sus municipios. Cuando la sentencia que pone fin al mismo concede el amparo y, además, el acto reclamado es de carácter positivo, deberán volver las cosas al estado que guardaban antes de la realización del mismo; y cuando el acto reclamado es de carácter negativo, o sea que se trate de una omisión, el efecto del amparo —como señala el artículo 77 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 2 de abril de 2013—²⁵³ será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar el derecho de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que el mismo exija. En ambos casos, la protección sólo beneficia al quejoso, o sea a la parte actora en el juicio de amparo, pues no tiene efectos *erga omnes*.²⁵⁴

Cuando los actos o las resoluciones administrativas no sean impugnables ante un tribunal administrativo, podrán combatirse en la vía de amparo ante un juzgado de distrito y será optativo para el particular agotar ante la propia administración los recursos administrativos oponibles, como excepción al principio de definitividad, dado que el artículo 61 de la Ley de Amparo establece que el juicio es improcedente:

XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio

²⁵³ “Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán: I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija”.

²⁵⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *El juicio de amparo*, 32a. ed., México, Porrúa, 1995, p. 184.

de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

Se exceptúa de lo anterior:

a) Cuando sean actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos de vinculación a proceso, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal.

c) Cuando se trate de persona extraña al procedimiento.

Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo.

A su vez, la sentencia o resolución que pone fin al juicio de amparo en el juzgado de distrito puede impugnarse mediante el recurso de revisión, que por lo general se llevará en segunda instancia ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda. Excepcionalmente, en los términos del artículo 83 de la Ley de Amparo, será competente para conocer del recurso de revisión la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo —por estimarlos inconstitucionales—, reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.²⁵⁵

Siempre que el acto o resolución administrativa se pueda impugnar ante un tribunal administrativo o ante un tribunal judicial ordinario procede el

²⁵⁵ “Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y (*sic*) subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. De conformidad con el artículo 84, en los demás casos son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión; sin embargo, la Suprema Corte puede ejercer la facultad de atracción en los términos del artículo 85, cuando estime que un amparo en revisión —por sus características especiales— deba ser de su conocimiento”.

amparo directo, que puede interponerse ante un tribunal colegiado de circuito contra la sentencia definitiva o resolución de dichos tribunales que ponga fin al juicio respectivo. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones pronunciadas en materia de amparo administrativo directo, siempre que decidan sobre la constitucionalidad de reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal o por los gobernadores de los estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, según previenen los artículos 83 y 85 de la Ley de Amparo.

C. *El contencioso administrativo*

Como explican los doctores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro: “entiéndese por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la administración pública”.²⁵⁶

Anima al contencioso administrativo la idea de controversia, derivada de la actividad de la administración pública puesta en juicio ante un órgano jurisdiccional en virtud de la pretensión de su contraparte, habida cuenta que aquélla goza de la prerrogativa que le permite hacerse justicia a sí misma, a condición de actuar de acuerdo con los lineamientos del procedimiento administrativo preestablecido, lo que se traduce en una actuación legítima.

El procesalista italiano Francesco Carnelutti considera que la controversia deviene litigio como consecuencia de la actitud asumida por las partes, una de las cuales *pretende*, en tanto la otra resiste a la *pretensión*, entendida ésta como “la exigencia de la subordinación de un interés ajeno a un interés propio”.²⁵⁷

Para Carnelutti, la pretensión es un acto, una manifestación, una declaración de voluntad, mas no un poder o superioridad de su querer y tampoco un derecho, habida cuenta que la pretensión puede ser hecha valer tanto por quien tenga el derecho como por quien carezca de él, puesto que tal pretensión es fundada o infundada, y así como puede haber pretensión sin derecho también es posible el derecho sin pretensión, lo que da lugar tanto a la pretensión infundada como al derecho inerte.²⁵⁸

²⁵⁶ Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Contencioso administrativo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 1998, p. 822.

²⁵⁷ Carnelutti, Francesco, *Sistema de derecho procesal civil*, trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Santiago Sentís Melendo, Buenos Aires, UTEHA, 1944, t. II, p. 7.

²⁵⁸ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

De conformidad con la reforma al artículo 116 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, en su fracción V:

Las constituciones y leyes de los estados deberán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones.

Para cumplir con la reforma constitucional a que se refiere el párrafo anterior se creó el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Coahuila de Zaragoza, órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad y dotado de plena jurisdicción para emitir y hacer cumplir sus resoluciones, el que de conformidad con el artículo 6o. de su ley orgánica está integrado por una sala superior que funciona en pleno y en tres salas especializadas en materia fiscal y administrativa.

2. *Por medio del Congreso del estado*

En el estado de Coahuila de Zaragoza, el control y fiscalización de la administración pública por parte del Congreso del estado se encuentra previsto en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, principalmente en las siguientes fracciones de su artículo 67:

XI. Suspender ayuntamientos; declarar que estos han desaparecido; suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; designar concejos municipales en aquellos casos en que proceda y a quienes deban suplir las ausencias temporales o absolutas de alguno de los miembros del Ayuntamiento, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en esta Constitución y en los demás ordenamientos aplicables.

...

XXIX. Erigirse en Jurado de Sentencia para conocer un juicio político de aquellas faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, imputadas a los servidores públicos a que se refiere el artículo 163 de esta Constitución.

...

XXXI. A petición de más de la mitad de sus miembros, integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los Municipios, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Gobernador.

...

XXXIV. Revisar, por conducto de la entidad de fiscalización superior denominada Auditoría Superior del Estado, en los términos previstos en las leyes, la gestión financiera y las cuentas públicas de los Poderes del Estado, Municipios, organismos públicos autónomos, entidades paraestatales, paramunicipales, mandatos, fondos, fideicomisos y de cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que gestione recursos públicos, con objeto de conocer sus resultados y comprobar si se han ajustado a la ley de ingresos o presupuesto de ingresos, según corresponda y a su presupuesto de egresos y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas.

...

L. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que disponga la ley.

3. *Por medio del órgano de fiscalización superior*

En el estado de Coahuila de Zaragoza, el artículo 74A de la Constitución local prevé la existencia de la Auditoría Superior del estado, como un órgano con autonomía técnica, presupuestaria y de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La función de fiscalización superior, según ese artículo, deberá ser ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad, confiabilidad, transparencia y máxima publicidad de la información gubernamental.

4. *Por medio del ombudsman*

De gran importancia es el sistema de defensa universal de los derechos humanos mediante la institución cuyos orígenes se remontan a las postrimerías del siglo XVI, cuando apareció en Suecia el Procurador Supremo de la Corona encargado de supervisar la legalidad de los actos de los funcionarios públicos.²⁵⁹ Sin variar sus funciones, en 1719 se convirtió en Canciller de Justicia, mismo que de 1766 a 1772 dejó de ser representante del rey para serlo de la asamblea estamental, cuerpo que tuvo a su cargo su nombramiento.

El *ombudsman* aparece con nitidez y con el nombre específico de *Justitie Ombudsman* en la Constitución de Suecia de 1809, porque como hacen notar Álvaro Gil-Robles y Gil-Delgado, las funciones que le asignó esa ley fundamental en su artículo 96 consistían en controlar la observancia de las leyes por

²⁵⁹ Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo: ombudsman*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982, p. 35.

los tribunales y los funcionarios, y demandar ante los tribunales competentes, de acuerdo con las leyes, a aquellos que en el ejercicio de su función hubieran, por parcialidad, favor o cualquier otro motivo, cometido ilegalidades o descuidado el correcto desempeño de los deberes propios de su cargo.²⁶⁰

Finlandia adoptó en la segunda década del siglo XX el *ombudsman*, y después de la Segunda Guerra Mundial también lo hicieron Noruega y Dinamarca, lo que a los ojos de los demás países de la comunidad internacional otorgó a dicha institución un carácter escandinavo que más tarde se convirtió en universal, cuando Nueva Zelanda, Israel, Portugal, España, México y un gran número de países incorporaron a sus ordenamientos jurídicos dicha institución.

El documento constitucional de Suecia de 1974, cuya vigencia se inicia en 1975, refrenda en lo fundamental la figura del *ombudsman* delineada en su Constitución de 1809. Algunos rasgos del mismo se consideran esenciales, pues sin ellos la institución no se constituye como tal o se confunde con otra; esos caracteres esenciales son los siguientes:

1. Receptor de quejas populares contra el poder público.
2. Mecanismo de defensa de los derechos humanos.
3. Órgano autónomo de vigilancia del poder público.
4. Órgano apolítico.
5. Sus resoluciones no son vinculatorias.
6. Tiene acceso a toda documentación e información oficial.
7. Sus requisitos procesales son mínimos.

La institución de defensa de los derechos humanos se ha establecido en México de acuerdo con un esquema federal estructurado en dos ámbitos: el del ámbito nacional y el de las entidades federativas; en el primero de ellos, tenemos a un organismo público creado por el Congreso de la Unión; y en cada una de las entidades federativas, los respectivos organismos locales para la protección de los derechos humanos.

En el caso de estos últimos, conocen de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por cualquier autoridad o servidor público, salvo que se trate de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La segunda instancia está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual conoce de inconformidades que se presentan respecto de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de los organismos locales que tienen a su cargo la primera instancia, por medio de dos recursos distintos: el recurso de queja y el de impugnación.

²⁶⁰ Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, *Control parlamentario de la administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 33.

Respecto de quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa, cometidos por autoridad o servidor público federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, existe una única instancia la cual está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En el estado de Coahuila, esta institución se materializa a través de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila, organismo constitucional autónomo, previsto en el artículo 195 de la Constitución local, mediante el cual se garantiza el respeto a los derechos humanos, se promueve su defensa y se proveen las condiciones necesarias para el cabal ejercicio de los mismos.

La competencia de la Comisión está referida a las quejas en contra de los actos y omisiones de naturaleza administrativa imputados a servidores públicos tanto estatales como municipales.

En razón de su autonomía orgánica y funcional, las actividades y criterios de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Coahuila no están supeditados a ninguna autoridad pública, y sus atribuciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 195 de su Ley, consisten en:

1. Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; las cuales, cuando no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, deberán estar fundadas, motivadas y hechas públicas. Quien presida la Comisión podrá presentar el juicio local de protección de derechos humanos para que el Tribunal Constitucional Local, resuelva, previo debido proceso, si puede ser obligatorio o no la reparación de las violaciones que se acrediten conforme a los hechos constitutivos de una recomendación, queja o informe;
2. Presentar, a través de quien la presida, iniciativas de leyes o decretos al Congreso del Estado en materia de derechos humanos en los términos de los artículos 59 y 60 de esta Constitución;
3. Crear relatorías temáticas para la defensa especializada de los derechos y libertades fundamentales en los términos de la ley. Podrá constituir grupos de trabajo con expertos y sociedad civil, para implementar sus decisiones que le corresponden;
4. Promover, apoyar e implementar, como órgano de asesoría técnica, una política pública con perspectiva de derechos humanos en el Estado, que las autoridades estatales y municipales deberán diseñar y ejecutar, en el ámbito de su competencia. La Comisión podrá diagnosticar, monitorear y evaluar en forma permanente las acciones de las autoridades, sin perjuicio de sus demás atribuciones en los términos que establezca la ley;
5. Formular informes, investigaciones o recomendaciones generales para promover e implementar cambios institucionales que prevengan y erradiquen las violaciones estructurales de derechos humanos;

6. Emitir comentarios generales, observaciones, opiniones, principios y buenas prácticas para interpretar e implementar las Cartas de Derechos y sus Protocolos Adicionales, con la finalidad de definir el contenido, alcance y límites de algún derecho, la interpretación que sobre el mismo deberán hacer las autoridades correspondientes o la implementación de una política pública o recomendación;

7. Ejercer, a través de quien la presida, las acciones de justicia constitucional local y el juicio local de protección de los derechos humanos indicados en el artículo 158, inciso III, bajo el principio de relevancia constitucional local;

8. Privilegiar los métodos alternativos de conciliación y de solución de controversias, en los casos en los cuales su uso sea razonable y necesario, según el conflicto de derechos;

9. Implementar, en los términos de ley, un examen periódico local para la rendición de cuentas de todas las autoridades, estatales y municipales, que les corresponda velar por los derechos humanos en la entidad.

Esta ley dispone, en su artículo 195, que la Comisión no es competente para conocer de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos se integra con su Presidencia, el Consejo, la Visitaduría General, la Secretaría Técnica, las visitadurías regionales, las visitadurías itinerantes, la Dirección General, la Contraloría Interior y de Fiscalización, y el personal técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus atribuciones.

El presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos es nombrado por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del estado en la sesión correspondiente.

II. EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En el estado de Coahuila de Zaragoza se utilizan, para el control interno de la administración pública del estado, y en la administración pública municipal, diversos mecanismos previstos en su normativa interna.

1. *Por medio de un recurso administrativo*

La instauración del recurso administrativo permite que los errores y excesos de la administración pública, en perjuicio de los particulares, sean corregidos por ella misma sin la intervención de otros órganos del poder públi-

co, lo que permite explicarlo como un mecanismo de autocontrol; empero, como bien apunta el doctor Gonzalo Armienta Hernández, “más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa del administrado”.²⁶¹

Entre las numerosas definiciones del recurso administrativo propuestas en la doctrina, recordamos la del jurista argentino Héctor Jorge Escola, para quien se trata de “una actividad de control administrativo correctiva, de tipo jurisdiccional, que se promueve de parte interesada contra un acto administrativo, con el objeto de mantener la juridicidad de la administración, concurriendo, al mismo tiempo, a garantizar los derechos e intereses de los administrados”.²⁶²

La Ley de Procedimiento Administrativo para el Estado de Coahuila establece para la impugnación de la indebida actuación de la administración pública, el recurso de revisión, el cual es empleado por los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.

En sus artículos del 98 al 100, la ley de referencia dispone que el recurso de revisión se interponga dentro del plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquél en que hubiere surtido efectos la notificación del acto o resolución que se recurra; aquél deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado, para ser resuelto por su superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por él mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan en un sentido positivo o negativo, según sea el caso, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna, y

²⁶¹ Armienta Hernández, Gonzalo, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, 2a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 60.

²⁶² Escola, Héctor Jorge, *Tratado teórico práctico de los recursos administrativos*, Buenos Aires, Depalma, 1967, p. 217.

VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre y representación de otro, con las mismas reglas que se siguen para la representación de personas físicas o morales.

Suspende la ejecución del acto impugnado la interposición del recurso, a condición de que lo solicite expresamente el recurrente; no se cause perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público; no se produzcan daños o perjuicios a terceros, salvo que el recurrente otorgue garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con la suspensión se causen para el caso de no obtener resolución favorable, y en el caso de multas, el recurrente garantice el crédito fiscal en cualesquiera de las formas previstas en el Código Fiscal del Estado y demás leyes relativas y aplicables en el Estado y los Municipios.

Acerca del recurso de revisión, la ley en cita dispone:

Artículo 104. La autoridad encargada de resolver el recurso podrá:

- I. Desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- II. Confirmar el acto impugnado;
- III. Declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente; o
- IV. Modificar u ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar expedir uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente.

2. *Por medio de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila*

En los términos del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Coahuila de Zaragoza, corresponde a la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila de Zaragoza:

- I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal y su congruencia con los presupuestos de egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública y validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables;
- II. Vigilar, en colaboración con las autoridades que integren el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, el cumplimiento de las nor-

mas de control interno y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública;

III. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la administración pública, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda y patrimonio;

IV. Coordinar y supervisar el sistema de control interno, establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la administración pública, así como realizar las auditorías que se requieran en éstas, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control;

V. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, denuncias y responsabilidades de los citados órganos internos de control; quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales, representando al Titular de dicha Secretaría;

VI. Designar y remover a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

VII. Intervenir por sí o a través de los órganos internos de control, en los procesos de entrega y recepción de las oficinas de las dependencias y entidades de la administración pública, a efecto de verificar el procedimiento a seguir y conocer de las incidencias que pudieran resultar en faltas administrativas;

VIII. Supervisar, por sí o a través de los órganos internos de control, el cumplimiento de convenios y contratos en los que participen las dependencias y entidades, así como los acuerdos y convenios celebrados entre la federación y el Estado, asimismo, los que se suscriban entre el Estado y los municipios;

IX. Establecer y conducir la política general de las contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en materia de dichas contrataciones públicas; proporcionar, en su caso, asesoría normativa con carácter preventivo en los procedimientos de contratación regulados por las mencionadas leyes que realicen las dependencias y entidades de la administración pública y promover, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la

administración pública, la coordinación y cooperación con los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales, los órganos constitucionales autónomos, los municipios y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel estatal;

X. Llevar el padrón de proveedores y contratistas, vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, extendiendo la verificación a las obligaciones fiscales y laborales;

XI. Atender las denuncias que presente la ciudadanía con motivo del desempeño del servicio público y las inconformidades que presenten los particulares con motivo de licitaciones, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades;

XII. Archivar y llevar el registro de las actas o instrumentos que contengan la toma de protesta de los servidores públicos de la administración pública;

XIII. Llevar y normar el registro de servidores públicos de la administración pública, recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban presentar, así como verificar su contenido mediante las investigaciones que resulten pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables. También registrará la información sobre las sanciones administrativas que, en su caso, les hayan sido impuestas;

XIV. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la administración pública que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la administración pública; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal de Justicia Administrativa de Coahuila de Zaragoza y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Delitos por Hechos de Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables;

XV. Formular y conducir en apego y de conformidad con las bases de coordinación que establezca el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, la política general de la administración pública para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere; así como promover dichas acciones hacia la sociedad;

XVI. Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera;

XVII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Finanzas;

XVIII. Vigilar que las dependencias cuenten con reglamento interior, manuales de organización, manuales de procedimientos administrativos, y su congruencia y alineación entre los mismos;

XIX. Organizar, coordinar y evaluar los programas integrales de modernización, desarrollo administrativo y calidad en las dependencias y entidades;

XX. Emitir normas, lineamientos específicos y manuales que, dentro del ámbito de su competencia, integren disposiciones y criterios que impulsen la simplificación administrativa, para lo cual deberán tomar en consideración las bases y principios de coordinación y recomendaciones generales que emita el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción;

XXI. Dictar las normas técnicas y criterios de aplicación a que deba sujetarse la planeación, programación y evaluación de las acciones, que en materia de informática, se lleven a cabo en la administración pública y otorgar la asesoría correspondiente;

XXII. Vigilar el cumplimiento de las políticas en materia de protección a los derechos humanos, igualdad de género, respeto a la diversidad y protección al medio ambiente;

XXIII. Definir la política de gobierno digital, gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la administración pública;

XXIV. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control interno de la administración pública, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo. Lo anterior, sin menoscabo de las bases y principios de coordinación y recomendaciones emitidas por el Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción;

XXV. Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública;

XXVI. Seleccionar a los integrantes de los órganos internos de control, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos;

XXVII. Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamentales a los comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la administración pública paraestatal; así como normar y controlar su desempeño;

XXVIII. Colaborar en el marco de los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización, así como con los correspondientes en el Estado, en el establecimiento de las bases y principios de coordinación necesarios que permitan el mejor cumplimiento de las responsabilidades de sus integrantes;

XXIX. Implementar las acciones que acuerde el Sistema Estatal Anticorrupción, en términos de las disposiciones aplicables;

XXX. Informar periódicamente al Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción del Estado, así como al Titular del Ejecutivo, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la administración pública, así como del resultado de la revisión del ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales, y promover ante las autoridades competentes las acciones que procedan para corregir las irregularidades detectadas;

XXXI. Establecer mecanismos internos para la administración pública, que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas;

XXXII. Implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, en materia de combate a la corrupción en la administración pública;

XXXIII. Emitir el Código de Ética de los servidores públicos de la administración pública y las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública;

XXXIV. Ejercer las facultades que la Constitución Federal y la Constitución Política del Estado le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos estatales, recursos públicos federales y participaciones federales según corresponda en el ámbito de su competencia.

3. Por medio del Órgano de Control de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal

En el ámbito interno de cada dependencia y entidad de la administración pública estatal, el control y fiscalización es ejercido por su Órgano de Control Interno, cuyo titular, como prevé la fracción V del artículo 31 de la Ley Orgánica del Estado de Coahuila de Zaragoza, es nombrado y removido por la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado de Coahuila.