Con fecha 5 de noviembre de 2019, los CC. Diputadas y Diputados Gabriela Hernández López, Esteban Alejandro Villegas Villarreal, Alicia Guadalupe Gamboa Martínez, Francisco Javier Ibarra Jáquez y Sonia Catalina Mercado Gallegos, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LXVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Durango; presentaron Iniciativa de Decreto, que contiene REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL; misma que fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, integrada por los CC. Diputados Rigoberto Quiñonez Samaniego, Sonia Catalina Mercado Gallegos, Luis Iván Gurrola Vega, Pablo César Aguilar Palacio y José Antonio Ochoa Rodríguez; Presidente, Secretaria y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

D E S C R I P C I Ó N D E L A I N I C I A T I V A

La iniciativa fue presentada en la sesión ordinaria de fecha 5 de noviembre de 2019 y se motiva en los siguientes términos:

Desde la década de 1990, la estructura del Estado mexicano comenzó a experimentar la creación de organismos autónomos con rango constitucional. Con excepción de la Universidad Nacional Autónoma de México cuya autonomía constitucional data de 1980, desde 1993 en adelante, en que se otorga autonomía al Banco de México se produjo un vertiginoso incremento de organismos constitucionales autónomos. Así, se incorporan a la Constitución el Instituto Federal Electoral en 1996 (hoy Instituto Nacional Electoral, INE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1999. Órganos pioneros, que constituyen lo que podemos denominar la "primera generación" de órganos constitucionales autónomos en México.

Desde el punto de vista de las funciones máximas del Estado, se distinguen tradicionalmente la legislación, la ejecución y la jurisdicción. Los órganos-instituciones que las desempeñan son los órganos soberanos del Estado, ubicados en su máxima jerarquía. Sin embargo, más recientemente las Constituciones

comenzaron a asignar funciones análogas en relevancia a las tradicionales, a instituciones no soberanas, las que asumen la figura de la autonomía constitucional. De tal forma, nos encontramos en presencia de órganos constitucionales autónomos. Esto es:

Órganos caracterizados por la competencia para ejercer en grado supremo un complejo de funciones públicas; la idoneidad para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos con responsabilidades igualmente supremas; por lo tanto, la Constitución los coloca al menos en un lugar de relativa igualdad e independencia con respecto a estos órganos.

Los organismos constitucionales autónomos son establecidos directamente por la Constitución, participan en la formación de la voluntad estatal pero no son soberanos. Desde un punto de vista etimológico, autonomía es una palabra de origen griego que alude a la potestad de darse leyes a sí mismo, esto es, de darse las propias normas. Aunque la palabra autonomía es polisémica, institucionalmente siempre alude a la capacidad de darse un ordenamiento jurídico.

La autonomía de la que hablamos tiene una doble dimensión: estos organismos son autónomos respecto de las demás instituciones de gobierno para crear normas sin la participación de aquéllas. Desde luego, normas o regulaciones asociadas con sus funciones específicas, cuyos ejes fundamentales fueron establecidas por la Constitución y las leyes secundarias. Al mismo tiempo pueden darse ordenamientos internos para organizarse y estructurarse de la forma más adecuada a fin de cumplimentar sus objetivos. En este sentido, los órganos constitucionales autónomos: "Tienen la gran ventaja de poder decidir autónomamente su forma de gobierno o gobernanza corporativa, definir el conjunto de materias específicas de decisión, y las normas de procedimiento para validar la coerción institucional y técnica de las decisiones".

La autonomía, como se puede apreciar, es una forma de división de poderes, puesto que supone la distribución de funciones más allá de las tradicionales y de

los órganos (soberanos) encargados de llevarlas a cabo. Por tanto, cada órgano autónomo se constituye en torno a una atribución y del área de competencia que se genera alrededor de ellos. Sin embargo, los órganos autónomos no están subordinados y no dependen de los órganos tradicionales, lo que implica una situación de independencia relativa. Están en estrecha relación con aquéllos, con los que colaboran, antes los que rinden cuentan y a cuyo control están sujetos. Por ello, la autonomía no supone separación o independencia absoluta respecto de los órganos soberanos.

Los iniciadores consideramos oportuna la presente iniciativa, principalmente por la importancia que estos organismos representan para la sociedad, creemos que la transparencia en sus acciones u omisiones debe quedar de manifiesto ante este poder, y cobra especial sentido en aquellos casos de organismos que necesitan fortalecer sus estructuras y presupuesto para obtener resultados más contundentes, de ahí la necesidad de estos ejercicios de comparecencia.

Nuestra finalidad es que a través de estos ejercicios de comparecencia atendiendo el mismo procedimiento general mediante el cual se desarrolla la glosa del informe del Poder Ejecutivo, se pueda hacer énfasis y refrendar que determinadas decisiones del Estado se legitiman por la especialización y tecnicidad de estos organismos. Es decir, algunas decisiones no deben ser tomadas por mayorías -por aplastantes que sean-, sino por entes competentes en materias especializadas, con el fin de beneficiar a la sociedad en general, incluyendo -desde luego- a tales mayorías. Estamos convencidos y de acuerdo con los razonamientos que permiten considerar la existencia de un tipo de legitimación constitucional diferenciada de la democrática, que se funda en tecnicidad y especialidad.

C O N S I D E R A N D O S

PRIMERO. – La Constitución Política del Estado otorga autonomía a los siguientes órganos, en adelante OCA:

1.- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.

2.- Comisión Estatal de Derechos Humanos.

3.- Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

4.- Instituto de Evaluación de Políticas Públicas.

5.- Tribunal Electoral del Estado.

6. Tribunal de Justicia Administrativa.

La Constitución Política Local plantea la obligación de los OCA *para que rindan ante el Congreso del Estado un informe anual por escrito de labores y la cuenta pública.*[1]

De igual manera y de manera concreta, el texto constitucional establece que:

ARTÍCULO 168.- Cada órgano constitucional autónomo rendirá un informe anual de labores según lo dispuesto por la ley. Su titular comparecerá, ya sea ante el Pleno del Congreso del Estado o ante las comisiones legislativas para detallar su contenido, quién luego de su análisis le remitirá los posicionamientos y, en su caso, recomendaciones que se formulen.

De la lectura del anterior precepto se desprenden los siguientes elementos:

1.- Es una obligación de cada OCA rendir un informe anual ante el Congreso del Estado.

[1] Artículo 130 fracción VI de la Constitución Política del Estado y el resto de los citados que hagan referencia al mismo ordenamiento se encuentran disponibles en: http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/CONSTITUCION%20POLITICA%20DEL%20ESTADO%20(NUEVA).pdf

2.- Resulta ineludible comparecer ante el Congreso del Estado, ya sea ante Pleno o Comisión, donde se detallará el contenido del informe.

3.- Posterior a la presentación del informe, el Congreso del Estado analizará el informe y podrá emitir recomendaciones a los OCA.

TERCERO.- De igual manera y sin constituir un órgano constitucional autónomo, el Poder Legislativo del Estado precisó la siguiente obligación para el Titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción:

ARTÍCULO 6. El Fiscal Especializado tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

XIV. Comparecer y presentar ante el Congreso del Estado un informe anual en el mes de septiembre sobre el estado que guardan los asuntos a su cargo y los resultados alcanzados en materia de combate a la corrupción, de igual forma lo hará cuando sea requerido para informar sobre asuntos a su cargo;[2]

Así mismo, el Poder Revisor de la Constitución estableció la siguiente atribución para el Congreso Local:

d) Para citar a los secretarios del despacho del Ejecutivo, al Fiscal General, a los titulares de las entidades de la administración pública estatal o municipal, a los titulares de los organismos constitucionales autónomos y demás servidores públicos previstos en esta Constitución, para que emitan opinión cuando se discuta una ley o informen cuando se estudie cualquier asunto concerniente a sus respectivos ramos.

---

[2] Disponible en: http://congresodurango.gob.mx/Archivos/legislacion/LEY%20ORGANICA%20DE%20LA%20FISCALIA%20ESPECIALIZADA.pdf

A fin de precisar el alcance de los elementos anteriores, conviene tener en cuenta el significado del vocablo *comparecer*, para lo cual acudimos a la Real Academia Española, la cual señala lo siguiente:

comparecer

*Del lat. *comparescĕre, de comparēre.*

Conjug. c. agradecer.

1. intr. Dicho de una persona: Presentarse ante una autoridad u otra persona.

2. intr. Aparecer inopinadamente.

3. intr. Der. Dicho de una persona: Presentarse personalmente o por poder ante un órgano público, especialmente ante un juez o tribunal.[3]

De igual forma, resulta pertinente acudir al alcance parlamentario de dicho vocablo, la cual se da en los siguientes términos:

Es difícil establecer la definición de comparecencia de los miembros del gobierno, ya que ésta dependerá de la regulación específica que se haga cada país, sin embargo, en algunos casos la comparecencia puede ser definida, según la doctrina parlamentaria, como el período en el cual se formulan preguntas a los miembros del gobierno acerca de su gestión, pero puede tratarse también de una facultad que tiene el parlamento, el Congreso o la Asamblea, para citar a los altos funcionarios para que concurran a las Cámaras a rendir los informes verbales que éstas les soliciten o que los mismos estén obligados a dar anualmente, e incluso, a petición propia, siempre con el propósito de realizar una exposición. Por lo anterior, es necesaria la presencia de un miembro del gobierno ante la institución

[3] https://dle.rae.es/?w=comparecer

representativa, con la correspondiente exposición de las líneas de su gestión ante los parlamentarios (diputados y/o senadores), para ser considerada como comparecencia.[4]

De lo anterior se desprende que efectivamente, los titulares de los OCA primeramente hacen la entrega del informe y posteriormente se realiza la comparecencia donde podrán realizarle preguntas o recomendaciones.

Constituye una situación lógica, y así lo plantea la Constitución, que primero se analiza el documento y sobre lo ahí señalado o sobre lo ahí omitido se realizan los cuestionamientos o recomendaciones.

Al día de hoy, tanto la normatividad como la práctica no ha permitido fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, así como el seguimiento que debe darse a los informes presentados por los Órganos Constitucionales Autónomos, así como a la Fiscalía Anticorrupción del Estado, de ahí la necesidad de establecer un mecanismo que regule la entrega del informe y la posterior comparecencia de los titulares de los entes públicos antes señalados.

La Comisión consideró pertinente que elevemos a rango constitucional la obligación del titular de la Fiscalía Especializada Anticorrupción de rendir el informe correspondiente, quedando claro que ello no significa que sea considerado como Órgano Constitucional Autónomo.

De igual manera, se modifica el contenido del numeral 168 a fin de precisar que los titulares de los OCA deberán comparecer ante el pleno del Congreso Estatal y que es en su Norma Orgánica donde se establecerá el procedimiento a seguir para el análisis del informe y la forma en que los legisladores podrán hacer llegar sus posicionamientos y recomendaciones.

---

[4] http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

Con base en los anteriores Considerandos, esta H. LXVIII Legislatura del Estado, expide el siguiente:

DECRETO No. 317

LA SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, EN EJERCICIO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 82 Y 182 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL A NOMBRE DEL PUEBLO, D E C R E T A:

ARTÍCULO ÚNICO. – Se reforma el artículo 102 en su quinto párrafo y el artículo 168 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 102. ----------

La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, contará con autonomía técnica y operativa para investigar y perseguir los hechos que sean materia de actos de corrupción que la ley considera como delitos; su titular deberá comparecer y presentar ante el Congreso del Estado un informe anual sobre el estado que guardan los asuntos a su cargo y los resultados alcanzados en materia de combate a la corrupción, de igual forma lo hará cuando sea requerido para informar sobre asuntos a su cargo.

ARTÍCULO 168.- Cada órgano constitucional autónomo, a través de su titular, rendirá un informe anual de labores ante el Pleno del Congreso del Estado.

La Ley Orgánica del Congreso determinará el procedimiento para analizar el contenido del informe, así como en su caso, remitir los posicionamientos y recomendaciones que se formulen.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

ARTICULO SEGUNDO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO.- El Congreso del Estado, en un término que no exceda de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá emitir la legislación correspondiente a fin de dar cumplimiento al presente decreto.

El Ciudadano Gobernador del Estado, sancionará, promulgará y dispondrá se publique, circule y observe.

Dado en el Salón de Sesiones del Honorable Congreso del Estado, en Victoria de Durango, Dgo., a los (28) veintiocho días del mes de abril del año (2020) dos mil veinte.

DIP. MARIA ELENA GONZÁLEZ RIVERA
PRESIDENTA.

DIP. ALEJANDRO JURADO FLORES
SECRETARIO.

DIP. MARIO ALFONSO DELGADO MENDOZA
SECRETARIO.