Con fecha 29 de junio de 2021, los CC. Diputados Luis Iván Gurrola Vega, Mario Alfonso Delgado Mendoza, Esteban Alejandro Villegas Villarreal, Pablo César Aguilar Palacio, Juan Carlos Maturino Manzanera y Gerardo Villarreal Solís, integrantes de la Junta de Gobierno y Coordinación Política, presentaron a esta H. LXVIII Legislatura del Estado, Iniciativa de Decreto, misma que contiene REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE DURANGO, misma que fue turnada a la Comisión de Gobernación integrada por los CC. Diputados Esteban Alejandro Villegas Villarreal, Gerardo Villarreal Solís, Nanci Carolina Vásquez Luna, Otniel García Navarro y David Ramos Zepeda; Presidente, Secretario y Vocales respectivamente, los cuales emitieron su dictamen favorable con base en los siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA

Los iniciadores comentan que *la Ley General de Responsabilidades Administrativas define a los Órganos Internos de Control, como: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos.*

De igual manera que esta *norma general establece diversas atribuciones de los Órganos Internos de Control, de las cuales destacan las siguientes:*

- la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

- Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

- Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia;

- Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o en su caso ante sus homólogos en el ámbito local.

Ahora bien, que, *a partir de la reforma a nuestra Constitución Federal en materia de combate a la corrupción, así como la posterior expedición de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, los órganos internos de control adquieren suma importancia en el servicio público, de ahí que debemos de contar con un andamiaje legal que establezca en cada ente público dicho órgano.*

Por lo que respecta a nuestra Entidad, *cada Poder Público, así como los órganos constitucionales autónomos cuentan con un órgano interno de control, de ahí la importancia de actualizar la normativa que rige el actuar del Tribunal Estatal Electoral a fin de que, como órgano al que la Carta Magna Local le reconoce autonomía cuente con el multicitado órgano de control.*

Ahora bien, la Constitución Política del Estado dispone que: El Congreso del Estado, designará con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, a los titulares de sus órganos internos de control, mismos que no serán reelectos.

Por último, si bien es cierto que la Constitución Política del Estado dispone que el Congreso del Estado, sea quien designe con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, a los titulares de sus órganos internos de control, mismos que no serán reelectos, sin embargo, en el caso en particular y al tratarse de la designación del titular del órgano interno de control del Tribunal Estatal Electoral, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han construido solidas tesis que fortalecen la autonomía de los órganos jurisdiccionales electorales al precisar que sean ellos quienes, sin intervención alguna, sea quienes realicen dicho nombramiento.

CONSIDERACIONES

PRIMERO.- El artículo 109, numeral III, párrafos cuatro y cinco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los entes públicos federales, tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. Por lo que corresponde a las entidades estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán conformados de igual manera, en el ámbito de su jurisdicción estatal.[1]

SEGUNDO. – La Ley General de Responsabilidades Administrativas, en sus artículos 3, fracción XXI; 9, fracción II y 10 párrafo primero, segundo y cuarto, fracciones I, II y III[2], respecto a los Órganos Internos de Control, establece lo siguiente:

…Artículo 3. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

[1] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf consultado el 01 de julio de 2021.

[2] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_200521.pdf consultado el 01 de julio de 2021

…XXI. Órganos internos de control: Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los entes públicos, así como aquellas otras instancias de los Órganos constitucionales autónomos que, conforme a sus respectivas leyes, sean competentes para aplicar las leyes en materia de responsabilidades de Servidores Públicos; …

…Artículo 9. En el ámbito de su competencia, serán autoridades facultadas para aplicar la presente Ley:

…II. Los Órganos internos de control; …

…Artículo 10. Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas….

Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta Ley….

Siendo importante comentar que dichos Órganos internos de control son competentes para:

-Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Nacional Anticorrupción;

-Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales, así como de recursos públicos locales, según corresponda en el ámbito de su competencia, y

-Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción del Estado de Durango.

TERCERO. - Ahora bien, el Alto Tribunal, así como la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han emitido diversas tesis en el que fortalecen la autonomía de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, ello para dar certeza a sus resoluciones y trabajos administrativos, las cuales versan en el siguiente sentido:

INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL. *Desde un punto de vista técnico jurídico, la autonomía no es más que un grado extremo de descentralización, no meramente de la administración pública sino del Estado. Es decir, de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial que conforman el poder público; en este sentido, en virtud de que la autonomía constitucional contemplada en los artículos 41, párrafo segundo, fracción III, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, que se confiere a un organismo público electoral no cabe ubicarlo dentro de la administración pública paraestatal dependiente, por ejemplo, del Ejecutivo Federal, en términos de los artículos 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 3o. y 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en los numerales 1o., 2o. y 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ni tampoco dependiente del Ejecutivo del Estado de Puebla, según lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Esto es, si bien puede haber organismos descentralizados (de la administración pública federal o de cierta entidad federativa) que no sean autónomos, no es posible que haya organismos públicos autónomos (del Estado) que no sean descentralizados, aunque formalmente no se les califique de esta última manera. Ello es así porque, en términos generales, la descentralización es una figura jurídica mediante la cual se retiran, en su caso, determinadas facultades de decisión de un poder o autoridad central para conferirlas a un organismo o autoridad de competencia específica o menos general. En el caso de organismos públicos autónomos electorales, por decisión del Poder Revisor de la Constitución en 1990, ratificada en 1993, 1994 y 1996, la función estatal de organización de las elecciones federales se encomendó al organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, en tanto que atendiendo al resultado de la reforma de 1996 al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, así como a lo dispuesto en el artículo 3o., párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Puebla, la función estatal de organizar las elecciones en dicha entidad federativa corresponde al organismo público autónomo e independiente, denominado Instituto Electoral del Estado. Mientras que en la mayoría de los casos de descentralización (de la administración pública) sólo se transfieren facultades propiamente administrativas, en el caso de la autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y del Instituto Electoral del Estado de Puebla (como también hipotéticamente podría ocurrir con otros organismos constitucionales públicos autónomos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México y las universidades e instituciones de educación superior autónomas por ley) se faculta a sus órganos internos legalmente competentes para establecer sus propias normas o reglamentos, dentro del ámbito limitado por el acto constitucional y/o legal a través del cual se les otorgó la autonomía, lo que implica también una descentralización de la facultad reglamentaria, que si bien en el ámbito de la administración pública federal o de cierta entidad federativa compete al respectivo Poder Ejecutivo, en el caso de un organismo constitucional autónomo requiere que se otorgue a un órgano propio*

interno, tal como ocurre con la facultad administrativa sancionadora o disciplinaria, para evitar cualquier injerencia gubernamental, que eventualmente pudiera ser atentatoria de la autonomía e independencia constitucionalmente garantizada a dicho Instituto.[3]

ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.—*De la interpretación sistemática de los artículos 41, base VI, y 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el cumplimiento de los principios constitucionales rectores en la materia, así como la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, se encuentra condicionado a la satisfacción de dos cualidades, una de carácter subjetivo, que se alcanza cuando en las leyes se establecen requisitos a quienes aspiran a ser designados sobre el cumplimiento de ciertas cualidades específicas con el propósito de garantizar los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; y otra de tipo objetivo, cuando se les confieren los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus actividades, tales como son el dotarlas por ley de autonomía, personalidad y patrimonio propios. Ello es así, ya que sólo a través de la consecución de éstas, puede asegurarse la vigencia del sistema democrático.*[4]

En el mismo sentido, en la sentencia del expediente SUP-JE-22/2021, de fecha dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, se ha confirmado el criterio en el sentido de que, el nombramiento directo del contralor de los tribunales electorales locales por parte de las legislaturas estatales vulnera los principios constitucionales de autonomía e independencia, bajo los siguientes argumentos:

Marco jurídico

1. Autonomía e independencia de las autoridades jurisdiccionales electorales

---

3 https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XCIV/2002&tpoBusqueda=S&sWord=INSTITUTOS,U,ORGANISMOS,ELECTORALES.,GOZAN,DE,PLENA,AUTONOM%c3%8dA,CONSTITUCIONAL. Consultado el 01 de julio de 2021.

4 https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=XX/2010&tpoBusqueda=S&sWord=%c3%93RGANOS,DE,AUTORIDAD,ELECTORAL.,CONDICIONES,QUE,SE,DEBEN,SATISFACER,PARA,SU,INTEGRACI%c3%93N,Y,FUNCIONAMIENTO Consultado el 01 de julio de 2021.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las constituciones y leyes locales deben garantizar, entre otros, que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en las entidades federativas en materia electoral gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Además, dispone que se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determinara la ley.

Los principios constitucionales de autonomía e independencia de los tribunales electorales buscan que éstos no se vean afectados por la injerencia de otros órganos o poderes públicos en los Estados.

2. Línea jurisprudencial sobre autonomía en los Tribunales locales

La Suprema Corte, en las acciones de inconstitucionalidad **53/2017** y acumulada[5], sustentó que, tratándose de los órganos de control interno de los organismos públicos locales en materia electoral, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular.

También ha señalado que esa libertad de configuración legislativa no es absoluta o irrestricta, sino que su ejercicio debe ser razonable y con apego a las bases contenidas tanto en la Constitución como en las leyes generales[6].

Asimismo, la Suprema Corte, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **94/2016** y acumuladas[7], determinó que si bien la conformación de un órgano interno de control en el Tribunal Electoral de Nayarit resultaba acorde con la Constitución; ello no resultaba así, respecto de la designación del titular de dicho órgano interno de control, por parte del Congreso del Estado.

Ello, porque, a juicio de la Suprema Corte, la designación del titular por parte del Congreso del Estado sí constituye un incentivo estructural que conlleva a la intromisión, subordinación o dependencia del Tribunal Electoral[8], pues existiría el peligro de que dicho titular quiera complacer al Congreso que lo

---

[5] Acciones de Inconstitucionalidad 53/2017 y acumulada, relativa al Estado de Michoacán, resuelta el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

[6] Véase la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

[7] Acciones de inconstitucionalidad 94/2016 y acumuladas, relativa al Estado de Nayarit, resuelta el tres de enero de dos mil diecisiete.

[8] Véase tesis: P./J. 80/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004, pág. 1122, de rubro: **DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN**

designó, en perjuicio de la autonomía e independencia del Tribunal Electoral local y del principio de legalidad que debe regir la actuación del órgano interno de control.

Además, la Suprema Corte, en la acción de inconstitucionalidad **63/2017** y acumuladas[9] determinó que eran inconstitucionales diversos preceptos del Código electoral de la Ciudad de México que facultaban al legislativo de esa entidad a designar al titular de la Contraloría, lo anterior se refleja en el siguiente cuadro:

Expediente	Entidad	Criterio
SUP-JE-73/2017	Jalisco	Revoca la designación del contralor del Tribunal Electoral de Jalisco.
SUP-JE-7/2018	Morelos	Revoca la designación del contralor del Tribunal electoral de Morelos.
SUP-JE-41/2018	Michoacán	
SUP-JE-118/2019	Aguascalientes	Inaplicación de normas del Código Electoral que prevén la atribución del Congreso para designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral de Aguascalientes.
SUP-JE-123/2019	CDMX	Revoca designación del titular del órgano interno de control Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Así, ya ha sido un criterio de este órgano jurisdiccional que el nombramiento directo del contralor de los tribunales electorales locales por parte de las legislaturas estatales vulnera dichos principios.

La Sala Superior considera que la facultad del Congreso de integrar la terna para que finalmente el Tribunal local designe al contralor interno es contraria a los principios de autonomía e independencia previstos en la Constitución General.

Al respecto, la SCJN ha establecido que para que respete el principio de división de poderes es necesario que se cumplan los siguientes estándares: a) la no intromisión, b) la no dependencia y c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

[9] Acciones de inconstitucionalidad 63/2017 y acumuladas, relativa a la Ciudad de México, resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete.

Se entiende que la intromisión se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones.

La dependencia representa un grado mayor de vulneración, al implicar que un poder impida a otro que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

Por su parte, la subordinación implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante.

La SCJN considera que los conceptos descritos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior, quedando claro que cualquier intromisión, por mínima que sea, implica vulneración al principio de división de poderes.

Ahora, como ha quedado expuesto previamente, los precedentes de **la SCJN han determinado, en todos los casos que se le han planteado, la inconstitucionalidad de las normas que facultan a los Congresos locales para designar a los titulares de los OIC de los Tribunales electorales locales.**

Asimismo, los precedentes de la Sala Superior han sido claros en que el nombramiento de la persona titular de los OIC de los Tribunales electorales locales por parte de las legislaturas estatales vulnera los principios de autonomía e independencia.

Esa línea jurisprudencial no puede ser modificada en el caso concreto, so pretexto del diseño de un sistema dual o biinstancial de designación, porque como se ha expuesto la jurisprudencia de la SCJN y de esta Sala Superior ha considerado en todos los casos que son inconstitucionales las atribuciones del congreso local de intervenir en la designación de titulares de OIC de un tribunal electoral local.

Lo anterior es así, pues como se ha comentado, **los Tribunales electorales locales fueron diseñados con autonomía e independencia en sus decisiones y funciones, y por esa razón deben mantener relaciones de coordinación con los otros poderes y órganos del Estado, sin que puedan estar subordinados a otro ente o poder.**

Para ello es que se les dotó de autonomía financiera y funcional, se les otorgó personalidad jurídica y patrimonio propios, a fin de que puedan ejercer con entera libertad y a cabalidad su finalidad que es resolver las controversias en materia electoral y dotar de certeza y seguridad jurídica a los procesos electorales.

En ese tenor, resulta indispensable garantizar y evitar la posible injerencia de otros entes, autoridades o poderes en sus decisiones.

CUARTO. – La Comisión coincidió con los iniciadores, respecto a la obligatoriedad de que los entes gubernamentales y jurisdiccionales cuenten con un Órgano Interno de Control, el cual es facultado para prevenir actos corrupción en el desempeño de las labores de quienes integran la administración pública y en dado caso de que existan indicios de malos manejos, sea la encargada de sustanciar los procedimientos y analizar en su caso la sanción oportuna.

Por lo que corresponde al nombramiento de sus titulares y en el caso particular del Tribunal Electoral del Estado de Durango, es menester resaltar que dicha autoridad goza de cabal autonomía e independencia constitucional, por lo que deberá ser el pleno como máxima autoridad, quien lo designe.

Por lo anteriormente expuesto y considerado, la dictaminadora, estimó que la iniciativa, con las adecuaciones realizadas a la misma, es procedente, en virtud de considerar que obedece al mejoramiento de forma y fondo jurídicos.

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

D E C R E T O No. 600

LA HONORABLE SEXAGÉSIMA OCTAVA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, CON LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 82 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, A NOMBRE DEL PUEBLO DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO. – Se adiciona una fracción XIV pasando la actual a ser XV al apartado B del artículo 132 y se adiciona un capítulo X al Título Segundo del Libro Tercero de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Durango para quedar como sigue:

Artículo 132.-

1…

A. …

B….

I a XIII….

XIV.- Designar al titular del Órgano Interno de Control; y

XV. Las demás que le señalen las leyes.

CAPÍTULO X
DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL TRIBUNAL

Artículo 162 bis. –

1.- El Órgano Interno de Control del Tribunal Electoral, es el órgano de apoyo que tiene a su cargo ejercer, dentro del ámbito del Tribunal, las atribuciones que la legislación en materia de responsabilidades administrativas confiere a los órganos internos de control.

Artículo 162 ter. –

1.- La persona titular del Órgano Interno de Control deberá reunir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

II. Tener por lo menos veintiocho años cumplidos el día de la designación;

III. Contar con una residencia de por lo menos 3 años en el territorio estatal;

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena de prisión;

V. Contar al momento de su designación con experiencia en el control, manejo o fiscalización de recursos y responsabilidades administrativas;

VI. Contar al día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, con título profesional relacionado en áreas o disciplinas vinculadas a la función que habrá de desempeñar, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;

VII. No pertenecer o haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su designación, a despachos que hubieren prestado sus servicios al Tribunal Electoral o haber fungido como consultor o auditor externo al Tribunal en lo individual durante ese periodo; y

VIII. No estar inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Artículo 162 Quater. -

1.- El titular del Órgano de Control Interno será designado por la mayoría del Pleno del Tribunal Electoral, previa convocatoria pública que expida; durará en su encargo cinco años y no podrá ser removido sino en los casos que establezcan las leyes de la materia.

T R A N S I T O R I O S

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango.

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto.

Artículo Tercero. El Tribunal Electoral del Estado de Durango, realizará las adecuaciones normativas necesarias procedentes para el cumplimiento de este decreto en un plazo que no exceda de 90 días a partir de la entrada en vigencia del presente.

Artículo Cuarto. El Tribunal Electoral del Estado de Durango, emitirá la convocatoria a que se refiere este decreto en un plazo que no exceda de 180 días a partir de la entrada en vigencia del presente.

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 (08) ocho días del mes de julio del año (2021) dos mil veintiuno.

DIP. PABLO CESAR AGUILAR PALACIO
PRESIDENTE.

DIP. MARÍA ELENA GONZÁLEZ RIVERA
SECRETARIA.

DIP. CINTHYA LETICIA MARTELL NEVÁREZ
SECRETARIA.