

EL PODER LEGISLATIVO EN LOS ESTADOS DE COAHUILA DE ZARAGOZA, MORELOS Y TABASCO; UNA APROXIMACIÓN COMPARATIVA

Efrén CHÁVEZ HERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. *Consideraciones previas*. II. *Fuentes del derecho parlamentario*. III. *Integración del Congreso*. IV. *Órganos rectores*. V. *Grupos parlamentarios*. VI. *Sistema de comisiones*. VII. *Organización técnica y administrativa*. VIII. *Funcionamiento*. IX. *Procedimiento legislativo*. X. *Facultades financieras y de control*. XI. *Otras funciones*. XII. *Estatuto de los Parlamentarios*. XIII. *Conclusiones*. XIV. *Fuentes consultadas*.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La presente investigación tiene por objeto realizar una comparación del Poder Legislativo en los estados de Coahuila de Zaragoza, Morelos y Tabasco, revisando sus aspectos más importantes, a saber: fuentes, integración, órganos rectores, organización política, funcionamiento, funciones parlamentarias y estatuto de los legisladores.

El motivo de presentar en un solo estudio el análisis de estos tres Congresos es, por una parte, completar todos los estados de la República en la presente obra colectiva, y por otro lado realizar un análisis comparativo del Poder Legislativo en tres estados diferentes: distintos en tamaño, en ubicación geográfica, y en población, para así obtener conclusiones a partir de esta comparación.

La metodología empleada en dicho estudio se basa fundamentalmente en un análisis descriptivo y comparativo de los Congresos señalados, apoyado en las fuentes de derecho parlamentario, principalmente la legislación, así como la interpretación y comentario de dichas normas.

* Académico en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor en la Facultad de Derecho, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). efren.chavez@unam.mx.

Se presentarán en primer término algunas características generales de los estados y su Poder Legislativo. Después se estudiarán las fuentes del derecho parlamentario; posteriormente se examinará la composición del órgano legislativo: el número de integrantes, los sistemas electorales empleados para su conformación y los partidos políticos con representación en la misma. Consecutivamente, se referirán algunas normas que rigen el funcionamiento de dicha institución, así como la descripción de los órganos rectores que la componen, el sistema de comisiones, los grupos parlamentarios y los entes administrativos. Seguidamente, se hará una exploración de las funciones legislativas, financieras, de control, representativas, jurisdiccionales y de orientación política que desempeñan los Congresos. Finalmente, se hablará del Estatuto de los legisladores, revisando aspectos como los requisitos de elegibilidad, incompatibilidades, prerrogativas parlamentarias, derechos, obligaciones, sanciones y ética parlamentaria. Se concluirá el estudio con algunas reflexiones producto de la comparación del derecho parlamentario en estos tres estados.

Características generales de los estados de Coahuila de Zaragoza, Morelos y Tabasco

El estado de Coahuila de Zaragoza se localiza al noroeste de México, fundado el 7 de mayo de 1824. Morelos, por su parte, se encuentra en el centro del país, su fecha de erección data de abril de 1869. Tabasco se ubica en el sureste, fundado el 7 de febrero de 1824.

De los tres estados señalados, Coahuila de Zaragoza es el más grande en territorio y población, al igual que en número de municipios; le sigue Tabasco en población y extensión territorial; Morelos, sin embargo, posee un número mayor de municipios respecto a Tabasco, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1. Aspectos generales de las tres entidades analizadas

	<i>Coahuila de Zaragoza</i>	<i>Morelos</i>	<i>Tabasco</i>
<i>Extensión territorial (km²)</i>	151,571	4,950	25,267
<i>Posición respecto a territorio, a nivel nacional</i>	3	30	24
<i>Población (habitantes)</i>	2 748 391	1 777 227	2 238 603
<i>Posición por población, a nivel nacional</i>	16	23	20
<i>Número de Municipios</i>	38	33	17

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI e Internet.¹

¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "México en cifras; Información por Entidad Federativa y Municipios", en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> (última consulta 21 de diciembre de 2011).

II. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Respecto a las fuentes del derecho parlamentario en cada uno de los tres estados tenemos las siguientes:

En Coahuila de Zaragoza se encuentra la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (publicada el 19 de febrero de 1918 y cuya última reforma publicada registrada es del 18 de noviembre de 2011); posteriormente, la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila (publicada en el *Periódico Oficial* el viernes 25 de noviembre de 2011, en adelante LOCC); la Ley de Fiscalización Superior para el Estado de Coahuila de Zaragoza (publicada en el *Periódico Oficial* el viernes 6 de julio de 2007, última reforma publicada el 23 de octubre de 2009); la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales del Estado de Coahuila (publicada el 24 de abril de 1984, última reforma del 23 de octubre de 2009); el Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza (publicado en el *Periódico Oficial* el 29 de junio de 2010 y reformado por última vez el 25 de febrero de 2011); la Ley de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza (publicada el viernes 16 de noviembre de 2001, última reforma del 27 de junio de 2008).²

En el estado de Morelos las fuentes del derecho parlamentario incluyen a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (en adelante CPEM) del 16 de noviembre de 1930, cuya última reforma corresponde a la publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4926 del 19 de octubre de 2011;³ la Ley Orgánica para el Congreso del estado de Morelos (en adelante LOCM) publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4529 del 9 de mayo de 2007, y cuya última reforma corresponde a la publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4803 del 15 de septiembre de 2010; el Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos (en adelante RCM) publicado en el *Periódico Oficial* núm. 4546 del 25 de julio de 2007, cuya última reforma fue publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4863 del 12 de enero de 2011; principalmente. Asimismo, otras disposiciones aplicables al Poder Legislativo son la Ley de Información Pública, Estadísticas y Protección de Datos Personales; el Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del H. Congreso, el Acuerdo General y Reglamento de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo, entre otros.

² Información obtenida en la página de internet del Congreso de Coahuila disponible en http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.LeyesEstatalesVigentes/index.coah (última consulta diciembre de 2011).

³ Disponible en <http://instituto.congresomorelos.gob.mx/ul/leyescodigos/LEYES.html> (última consulta 30 de diciembre de 2011).

En Tabasco, son fuentes del derecho parlamentario: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco (en adelante CPET) expedida el 5 de abril de 1919, y cuya última reforma corresponde a la publicada en el *Periódico Oficial del Estado* núm. 7600 del 12 de febrero de 2011;⁴ la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco (en adelante LOCT) publicada en el *Periódico Oficial del Estado* núm. 5250 del 2 de enero de 1993, y cuya última reforma corresponde a la publicada el 28 de agosto de 2006;⁵ el Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco, publicado en el *Periódico Oficial* el 28 de agosto de 1993, y cuya última reforma corresponde a la publicada en el *Periódico Oficial* del 2 de febrero de 2002; entre otros ordenamientos.⁶

III. INTEGRACIÓN DEL CONGRESO

El Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza se integra por 25 diputados (16 de mayoría relativa y 9 de representación proporcional), elegidos por sufragio universal directo; duran en su cargo tres años y no tienen posibilidad de reelegirse en el periodo inmediato (artículo 33 de la Constitución Política del Estado de Coahuila, en adelante CPEC, reformado el 29 de junio de 2010). Cabe señalar que antes de la reforma de 2010, el Congreso se integraba por 31 diputados: 20 de mayoría relativa y 11 de representación proporcional; así fue en la LVIII Legislatura que inició el 1o. de enero de 2009 y concluyó el 31 de diciembre de 2011.⁷ Y previamente, en la LVII Legislatura, que abarcó del 1o. de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2007, el Congreso estuvo formado por 35 diputados: 20 de mayoría relativa y 15 de representación proporcional.⁸

⁴ Disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/marco/constitucion_tabasco.pdf (última consulta 30 de diciembre de 2011).

⁵ Disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/marco/orgánica_legislativo_tabasco.pdf (última consulta 30 de diciembre de 2011).

⁶ Disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/marco/reglamento_congreso_tabasco.pdf (última consulta 30 de diciembre de 2011), así como en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDConstituciones/pdf/TAB5.pdf> (última consulta 17 de enero de 2012).

⁷ Lara Kaldaras, Armando, "Historia legislativa del Congreso de Coahuila; legislatura actual", (LVIII Legislatura), http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.historia_legislativa/index.coah?OP=12 (última consulta 28 de diciembre de 2011).

⁸ Pitalúa Torres, Víctor David, *Congresos estatales; Banco de Datos de los 31 Congresos, Asamblea Legislativa del D. F. y el Congreso de la Unión. Red de investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL)*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de documentación, información y análisis, 2006, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-09-06.pdf> (última consulta diciembre de 2011).

El Congreso del Estado de Morelos se integra por 25 diputados (18 de mayoría mediante el sistema de distritos electorales uninominales y 12 electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial). Ningún partido político podrá contar con más de 18 diputados por ambos principios; duran tres años en su encargo (artículo 24, CPEM).

El Congreso de Tabasco se integra por 35 diputados (21 electos por el principio de mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional); duran tres años en su cargo (artículo 12, CPET).

A continuación presento un cuadro resumen de la integración de los Congresos analizados, señalando los sistemas electorales empleados para la elección de los diputados integrantes.

Cuadro 2. Sistemas electorales en los Congresos analizados

	<i>Coahuila de Zaragoza</i>	<i>Morelos</i>	<i>Tabasco</i>
<i>Diputados de mayoría relativa</i>	16 (64%)	18 (60%)	21 (60%)
<i>Diputados de representación proporcional</i>	9 (36%)	12 (40%)	14 (40%)
<i>Total</i>	25 (100%)	30 (100%)	35 (100%)

Fuente: elaboración propia con datos de las Constituciones de los estados y leyes orgánicas de los Congresos.

Se puede observar que el Congreso de Coahuila de Zaragoza es el más pequeño respecto al número de miembros (25 diputados según el texto vigente), a pesar de ser el estado —de los que estamos analizando— que cuenta con mayor población.

Estadísticamente, en Coahuila de Zaragoza existe un diputado por cada 109,935.64 habitantes; en Morelos, uno por cada 59,240.9 habitantes, y en Tabasco uno por cada 63,960.08 habitantes. Esto si lo comparamos con lo que representa estadísticamente un diputado federal (la población total de México: 112,322,757 habitantes dividido entre 500 diputados federales, que equivale a un diputado por cada 224,645.51 habitantes), observamos que los diputados locales representan a un menor número de habitantes, lo que implicaría mayores posibilidades de cercanía a la población.

Respecto a los sistemas electorales, Morelos y Tabasco le asignan una proporción de 40% del Congreso a la representación proporcional, mientras que en Coahuila de Zaragoza el porcentaje es de 36%.

Referente a la integración política de los tres Congresos analizados tenemos el siguiente cuadro.

Cuadro 3. Diputados por origen partidista

<i>Partido político</i>	<i>Coahuila de Zaragoza</i>		<i>Morelos</i>		<i>Tabasco</i>	
	<i>LIX</i>	<i>Legislatura</i>	<i>LI</i>	<i>Legislatura</i>	<i>LX</i>	<i>Legislatura</i>
		<i>(2012-2014)</i>		<i>(2009-2012)</i>		<i>(2010-2012)</i>
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	15	(60%)	16	(53.33%)	19	(54.29%)
Partido Acción Nacional (PAN)	2	(8%)	5	(16.66%)	3	(8.58%)
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	-		3	(10%)	10	(28.58%)
Partido Primero Coahuila (PPC)	2	(8%)	-		-	
Partido Verde Ecologista de México	2	(8%)	2	(6.66%)	1	(2.85%)
Partido Convergencia	-		2	(6.66%)	-	
Partido Nueva Alianza	2	(8%)	1	(3.33%)	1	(2.85%)
Partido del Trabajo	-		1	(3.33%)	1	(2.85%)
Partido Unidad Democrática de Coahuila (UDC)	1	(4%)	-		-	
Partido Social Demócrata de Coahuila	1	(4%)	-		-	
<i>Total</i>		<i>25 (100%)</i>		<i>30 (100%)</i>		<i>35 (100%)</i>

Fuente: elaboración propia con información de las páginas de Internet de los Congresos estatales.⁹

El cuadro anterior muestra que el PRI cuenta con mayoría absoluta, pues supera el 50% en los tres Congresos. El PAN tiene presencia en los tres Congresos, con la segunda posición en Coahuila de Zaragoza y en Morelos, y con la tercera en Tabasco. El PRD no aparece en Coahuila de Zaragoza, es segundo lugar en Tabasco y tercero en Morelos. El Partido Verde y Nueva Alianza también tienen presencia en los tres Congresos.

⁹ Página electrónica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza LIX Legislatura: 2012-2014, <http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/TRANSPARENCIA/Articulo19/gruposparlamentarios.pdf> y http://www.congresocoahuila.gob.mx/59/documentos/decreto1_12.pdf (última consulta 26 de enero de 2012). En el caso de Coahuila de Zaragoza, la LVIII Legislatura (2009-2011) contaba con 31 diputados distribuidos de la siguiente manera: 23 diputados (74.20%) del PRI; 6 (19.36%) del PAN; 1 (3.22%) del PRD y 1 (3.22%) del Partido Primero Coahuila (PPC). Información obtenida en la página electrónica del Poder Legislativo del Estado de Coahuila LVIII Legislatura (2009-2011), http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod_grupo_parlamentario/index.coah (última consulta 6 de diciembre de 2011); página electrónica de la Unidad de Acceso a la Información del Congreso del Estado de Coahuila LI Legislatura http://www.transparenciacongresomorelos.gob.mx/acceso/Directorios/directorio_general.pdf (última consulta 17 de enero de 2012); página electrónica del H. Congreso del Estado de Tabasco LX Legislatura (2010-2012), <http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/integracion/distrito.php> (última consulta 18 de enero de 2012).

Destaca también que de las tres entidades federativas, sólo en Coahuila de Zaragoza hay partidos políticos locales, a saber: Partido Primero Coahuila (PPC), Partido Unidad Democrática de Coahuila y Partido Social Demócrata de Coahuila.

IV. ÓRGANOS RECTORES

1. *Junta de Coordinación Política*

En Coahuila de Zaragoza se denomina “Junta de Gobierno”, y está integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios; los diputados de los partidos políticos que no hayan alcanzado el número mínimo para formar un grupo pueden participar en la Junta con voz, pero sin voto (artículo 209, LOCC).

En Morelos se designa como “Junta Política y de Gobierno”, y se compone por los diputados coordinadores de cada grupo parlamentario y los diputados constituidos como fracción parlamentaria; cuenta con un presidente, un secretario y los vocales a que haya lugar (artículos 45 y 46, LOCM).

En Tabasco es nombrada como “Junta de Coordinación Política”, y se constituye con los coordinadores de cada fracción parlamentaria, así como con un diputado con voz por cada fracción parlamentaria que tenga más de un legislador. Tiene un presidente y un número de secretarios conforme al número de coordinadores de las fracciones parlamentarias; los demás diputados serán vocales que participarán únicamente con voz (artículo 54, LOCT).

Se puede apreciar que el modelo seguido para este órgano rector se diferencia del seguido en la Cámara de Diputados federal, pues en los tres Congresos analizados forman parte de la junta las representaciones parlamentarias (diputados únicos de un mismo origen partidista) que no constituyen grupos parlamentarios. Es decir, en los tres Congresos analizados, todos los partidos políticos tienen participación en la Junta, basta que cuenten con un solo un diputado.

El grado de participación de dichos diputados únicos es variable, en Coahuila de Zaragoza sólo tienen derecho a voz; en Tabasco participan con voz y voto, y en Morelos, además de tener voz y voto, se constituyen como vocales de la Junta.

2. *Mesa Directiva*

En Coahuila de Zaragoza se compone por siete miembros: un presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios; son elegidos por más de la mitad de votos de los diputados presentes; el presidente y los vicepresidentes sólo duran un mes en su cargo (artículos 47 y 49, LOCC).

En Morelos, la Mesa Directiva del Congreso se integra por cuatro miembros: un presidente, un vicepresidente y dos secretarios; son elegidos por mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado, y duran en su ejercicio un año legislativo; se establece que los coordinadores de los grupos parlamentarios no podrán formar parte de la Mesa (artículo 33, LOCM).

En Tabasco, la mesa directiva se compone por cuatro diputados: un presidente, un vicepresidente, un secretario y un prosecretario; el presidente y vicepresidente funcionarán en su cargo un mes; el secretario y el prosecretario durarán todo el periodo ordinario de sesiones (artículo 19, LOCT).

Se puede afirmar que sólo Morelos ha seguido el modelo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados federal, pues también le otorga a sus miembros una duración de un año en sus cargos, además también establece la prohibición de que los coordinadores de los grupos parlamentarios formen parte de la Mesa; esto desde mi punto de vista es positivo, pues otorga a la Mesa Directiva un carácter fuerte por la estabilidad y duración de sus miembros, así como el carácter de órgano imparcial que represente al Congreso en su conjunto.

Los Congresos de Coahuila de Zaragoza y Tabasco, por el contrario, mantienen la duración de sólo un mes para el presidente de la Mesa Directiva, como ocurría en el Congreso federal antes de la actual Ley Orgánica de 1999. Esto genera que el presidente de la Mesa Directiva, y por tanto del Congreso, sea cambiado cada mes.

3. *Diputación Permanente*

En Coahuila de Zaragoza se compone por 11 diputados propietarios y 11 suplentes; tiene un presidente, un vicepresidente, 2 secretarios y 7 vocales; se elijen un día antes de la clausura del periodo de sesiones (artículo 70, CPEC).

La Ley Orgánica de dicho Congreso detalla y contradice incluso a la constitución del estado acerca de la integración de la diputación permanente, pues señala que serán nueve diputados propietarios y nueve sustitutos, éstos designados por el presidente (artículo 114, LOCC). Además, la Ley

Orgánica precisa que para la integración de la diputación permanente serán asignados primero cinco lugares para el grupo parlamentario que haya obtenido la mayoría absoluta, después un lugar para cada uno de los restantes grupos parlamentarios, y el resto de manera proporcional (artículo 114, LOCC).

En Morelos, la Diputación Permanente se compone por cinco diputados, que entre ellos, cuatro serán los que conformen la Mesa Directiva del Congreso de ese periodo, más un diputado designado por el Pleno (artículo 53, CPEM).

En Tabasco se integrará con cuatro diputados; formarán una Mesa Directiva compuesta por un presidente, un secretario y dos vocales; durarán en sus cargos todo un periodo (artículo 43, LOCT). El presidente de la Comisión Permanente rendirá a la Asamblea en la primera sesión del segundo periodo ordinario de sesiones, un informe de los asuntos tratados durante ese periodo (artículo 47, LOCT).

Destaca en este rubro que la diputación permanente en el Congreso de Coahuila de Zaragoza es la más grande en número: 11 miembros según la Constitución, lo que equivale al 44% del total de la cámara (25 diputados); en Morelos la diputación equivale al 16% (5 de 35 diputados) y en Tabasco al 11.4% (4 de 35 diputados).

En dicho Congreso de Coahuila de Zaragoza se regula el orden de asignación de los diputados integrantes de la diputación permanente, quizá por la importancia que reviste dicho órgano.

En el Congreso de Morelos, la misma Mesa Directiva más un diputado forma la Diputación Permanente, lo que le da una mayor significación a la Mesa Directiva y acentúa el carácter de órgano permanente.

4. Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos

De los tres Congresos analizados, sólo en Morelos está regulada la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual se integra por el presidente del Congreso del Estado y los miembros de la Junta Política y de Gobierno; también podrán ser convocados los presidentes de comisiones (artículo 42, LOCM).

Como se puede apreciar, el Congreso de Morelos retoma este órgano para programar los trabajos legislativos, el cual integra al presidente del Congreso y los miembros de la junta, como ocurre en la Cámara de Diputados federal.

V. GRUPOS PARLAMENTARIOS

Acerca de los grupos parlamentarios, el Congreso del estado de Coahuila de Zaragoza los concibe como “conjunto de diputados”, mientras que los Congresos de Morelos y Tabasco los regulan como “formas de organización”, de acuerdo con la definición contenida en sus leyes orgánicas.

Respecto a su denominación, en Coahuila de Zaragoza y Morelos se les nombra “grupos parlamentarios”; en Tabasco, por el contrario, se utiliza el término “fracciones parlamentarias”. En Morelos también se usa dicho término pero para referirse sólo a los diputados provenientes de un partido único o coalición, diferenciándolos de los “grupos parlamentarios”. Mientras que en Tabasco todas son “fracciones parlamentarias”.

El número mínimo para integrar un grupo parlamentario en los Congresos de Coahuila de Zaragoza y Morelos es de dos diputados; en cambio, en Tabasco, al denominarle “fracción parlamentaria” basta un solo diputado, como se puede apreciar en el siguiente cuadro resumen.

Cuadro 4. Grupos parlamentarios y fracciones parlamentarias

	<i>Coahuila de Zaragoza</i>	<i>Morelos</i>	<i>Tabasco</i>
<i>Denominación</i>	Grupo parlamentario: conjunto de diputados según su afiliación de partido (artículo 24, LOCC).	Grupo parlamentario: formas de organización que adoptarán los diputados (artículo 27, LOCM).	Fracciones parlamentarias: formas de organización que podrán adoptar los diputados, con igual filiación de partido, para la mejor realización de sus tareas (artículo 49, LOCT).
<i>Número mínimo para integrarlo</i>	Dos diputados	Dos diputados	Uno (artículo 45, RCT).
<i>Otras representaciones</i>		Fracción parlamentaria: un diputado proveniente de un partido único o coalición (artículo 27, LOCM).	

VI. SISTEMA DE COMISIONES

Respecto a las comisiones, el número de comisiones ordinarias en el Congreso de Coahuila de Zaragoza es de 21 (artículo 67, LOCC); en Morelos, 24 (artículo 59, LOCM), y en Tabasco, 23 comisiones ordinarias (artículo 65, LOCT). El número de comisiones especiales es variable, debido al carácter transitorio de la comisión.

El número mínimo para integrar una comisión en Morelos y en Tabasco es de 3 diputados (artículos 55, LOCM y 58, LOCT); en Coahuila de Zaragoza no se especifica el mínimo, sino el máximo de integrantes que es de 7 diputados (artículo 61, LOCC).

En los Congresos de Coahuila de Zaragoza y Morelos está regulada la existencia de “comités” que, de acuerdo con la Ley Orgánica, son 2 (artículo 110, LOCC) y tres (artículo 85, LOCM), respectivamente.

VII. ORGANIZACIÓN TÉCNICA Y ADMINISTRATIVA

1. *Secretaría General*

En los Congresos de Coahuila de Zaragoza y Tabasco se le denomina “oficial mayor”, mientras que en Morelos existe propiamente un “Secretario general del Congreso”, a semejanza de la Cámara de Diputados federal.

En Coahuila de Zaragoza, el oficial mayor es nombrado por el Pleno del Congreso del Estado, a propuesta de la presidencia de la Junta de Gobierno (artículo 225, LOCC); en Morelos, el secretario general del Congreso es nombrado por el Pleno con el voto de la mayoría calificada de sus integrantes a propuesta de la Junta Política y de Gobierno por el término de una legislatura (artículo 91 bis, LOCM), y en Tabasco, el oficial mayor es nombrado por el Congreso a propuesta de la Junta de Coordinación Política (artículos 53, LOCT y 109, RCT).

En los tres Congresos, el Pleno nombra al funcionario cabeza de la administración del Congreso; en los tres casos, la Junta de Coordinación Política o su equivalente propone al Pleno el nombre de dicho funcionario (salvo en Coahuila, donde específicamente lo propone el presidente de la Junta). Y en Morelos, a diferencia de los otros dos Congresos, se exige una mayoría calificada de los integrantes del Congreso para nombrar al secretario general, además de que se fija la duración en su cargo por el término de una legislatura, es decir, por tres años.

2. *Secretaría de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos*

Respecto a la oficina de apoyo parlamentario, sólo en el Congreso de Morelos existe como secretaría, y se denomina “Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios” (artículo 92, LOCM). En Coahuila de Zaragoza, el servicio de apoyo parlamentario está a cargo de varios entes: Dirección de Asuntos Legislativos; Dirección de Asuntos Jurídicos y Docu-

mentación e Información Legislativa (artículo 231, LOCC). En Tabasco no se señala en la Ley Orgánica o el reglamento.

Respecto a la oficina de apoyo administrativo, en Coahuila de Zaragoza existe la Dirección de Administración; (artículo 231, LOCC); en Morelos, la Secretaría de Administración y Finanzas (artículo 95, LOCM), y en Tabasco, dos direcciones: la de administración, por un lado, y la de finanzas, por otro (artículo 132, fracciones VII y VIII, LOCT).

3. *Auditoría Superior del Estado*

En los tres Congresos existe un órgano superior de fiscalización auxiliar en esta tarea del Poder Legislativo. El titular de dicho órgano es elegido por el congreso, aunque su duración es distinta.

En Coahuila de Zaragoza el auditor superior del estado será designado por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Pleno; dura en su encargo ocho años y podrá ser ratificado para un segundo periodo (artículo 67, fracción XXXIV, CPEC); en Morelos, el auditor superior de fiscalización del congreso del estado será electo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, y dura en el cargo siete años (artículo 84, CPEM), y en Tabasco, el titular del Órgano Superior de Fiscalización es designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el órgano de gobierno; dura en su encargo siete años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez (artículos 40, CPET y 132, LOCT).

En los tres Congresos analizados se requiere una votación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la respectiva cámara para nombrar al titular del órgano superior de fiscalización. En Coahuila de Zaragoza dura ocho años en su cargo; en Morelos y en Tabasco, siete; con posibilidad de reelección en Coahuila de Zaragoza y en Tabasco.

4. *Instituto de Investigaciones Legislativas*

En los tres Congresos existe este órgano. En Coahuila de Zaragoza se le concibe como un “órgano técnico-académico para el fortalecimiento y el mejor desarrollo del trabajo legislativo”; depende de la junta de gobierno, que nombrará al director del mismo (artículo 234, LOCC). En Morelos, el instituto es un órgano especializado encargado del desarrollo de investigaciones, estudios, análisis legislativos y apoyo técnico consultivo, depende de la Junta Política y de Gobierno quien designa a su encargado (artículos 50

y 101, LOCM), y en Tabasco, el Instituto de Investigaciones Legislativas es uno de los órganos técnicos y administrativos del Congreso, su titular es nombrado por el Congreso a propuesta de la Junta de Coordinación Política, quien además vigilará su funcionamiento (artículos 53 y 132, LOCT y 109 bis, RCT).

En las tres entidades federativas estudiadas, el instituto depende de la Junta de Coordinación Política, en mayor grado en Coahuila de Zaragoza y Morelos, donde la junta nombra al titular, a diferencia de Tabasco, donde lo nombra el Pleno.

5. *Dirección de Comunicación Social*

En los tres estados existe un órgano encargado de difundir la actividad del Congreso. En el Congreso de Coahuila de Zaragoza está el director de Comunicación Social, nombrado por el presidente de la Junta de Gobierno y dependiente de dicho funcionario (artículo 229, LOCC). En Morelos existe el Sistema Morelense de Radio y Televisión, órgano que a través de sus medios, difunde la actividad del Congreso de Estado; opera y administra las estaciones de radio y televisión a cargo del Congreso del Estado; depende de la Junta Política y de Gobierno (artículo 104, LOCM). Y en Tabasco, la Dirección de Comunicación y Relaciones Públicas (artículo 132, fracción IX, LOCT y 114, RCT).

Destaca el caso del Congreso de Morelos que cuenta con un sistema de radio y televisión, no sólo una Dirección de Comunicación Social, sino todo un sistema encargado de administrar los canales de radio y televisión del Congreso. El Poder Legislativo cuenta no sólo con un canal de televisión (como el Congreso general), sino también con canal de radio para difundir sus actividades; algo que desde mi punto de vista es muy importante, pues redundaría en una mejor relación con la ciudadanía al poseer un mayor conocimiento de las labores parlamentarias.

6. *Servicio Civil de Carrera*

Finalmente, quiero resaltar que en Coahuila de Zaragoza y en Morelos está regulado el servicio civil de carrera en el Poder legislativo. En el primer caso, establecido en la Ley Orgánica, a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias (artículos 239 y 240, LOCC). En el segundo, concebido con el objeto de formar funcionarios de alta calidad que apoyen de manera profesional y eficaz el cumplimiento de sus atribuciones y funcio-

nes (artículo 107, LOCM), está a cargo del Consejo Directivo del Servicio del Congreso (órgano colegiado que se integra por el presidente de la Mesa Directiva, el secretario general de servicios administrativos y financieros; el secretario general de servicios legislativos y parlamentarios del Congreso; el director del Instituto de Investigaciones Legislativas, y otros funcionarios); está regulado por el “Estatuto que rige el servicio civil de carrera en el Congreso del Estado de Morelos”, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Morelos* el 3 de septiembre de 2003.

VIII. FUNCIONAMIENTO

1. *Periodos de sesiones ordinarias*

De acuerdo con sus respectivas Constituciones, los tres Congresos tienen dos periodos de sesiones ordinarias al año, el inicio y fin es distinto en cada uno de ellos. En Coahuila de Zaragoza, el primer periodo de sesiones ordinarias abarca del 1o. de enero al 30 de abril; el segundo, del 1o. de septiembre al 31 de diciembre (artículo 46, CPEC). En Morelos, el primero periodo comprende del 1o. de septiembre al 15 de diciembre; el segundo, del 1o. de febrero al 15 de julio (artículo 32, CPEM). Y en Tabasco, el primer periodo de sesiones es del 1o. de febrero al 15 de mayo (cuando inicia la legislatura comenzará el 1o. de enero), y el segundo, del 15 de septiembre al 15 de diciembre (artículo 23, CPET).

El Congreso de Coahuila de Zaragoza sesiona ocho meses al año (cuatro meses en cada periodo); el de Morelos, nueve meses al año (3.5 meses en el primer periodo y 5.5 meses en el segundo), y el Congreso de Tabasco 6.5 meses al año (3.5 meses en el primer periodo y 3 meses en el segundo). Destaca que en Morelos el Poder Legislativo está en periodo de sesiones el 75% del año; en Coahuila de Zaragoza, el 66.6%, y en Tabasco sólo el 54.16% del año.

En este punto, Morelos y Coahuila de Zaragoza superan al Congreso federal (pues éste sesiona sólo 6.5 meses al año), factor que influye en un mejor desempeño de las funciones parlamentarias en los Congresos locales.

2. *Instalación del Congreso*

Respecto a la forma en que una nueva legislatura es instalada al inicio del periodo legislativo, los Congresos analizados adoptan diferentes mecanismos. En Coahuila de Zaragoza, la sesión constitutiva de la legislatura es

realizada por representantes designados por los diputados electos (artículo 9, LOCC); en Morelos actúa una comisión instaladora integrada por el presidente de la Mesa Directiva y los coordinadores de cada grupo o fracción parlamentaria de la legislatura saliente (artículo 10, LOCM), y en Tabasco, los diputados electos se reúnen 25 días veinticinco días antes de la instalación de la legislatura, para constituirse en “junta preparatoria”, en ésta eligen una “directiva” integrada por un presidente, dos secretarios y dos suplentes; posteriormente convocarán una sesión donde todos rendirán la protesta de ley (artículo 10 y 16, LOCT).

Aquí ninguno de los Congresos analizados siguen el modelo de la “mesa de decanos” establecida para la instalación de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso federal; por el contrario, en estos Congresos estatales se adopta un modelo propio de comisión instaladora formada, o por los legisladores electos en los casos de Coahuila de Zaragoza y Tabasco, o bien por miembros de la legislatura saliente en el caso de Tabasco.

3. Informe del titular del Poder Ejecutivo

Acerca del informe del gobernador del estado, en Coahuila de Zaragoza está regulado en la Constitución que informará por escrito anualmente al Congreso, dentro de los primeros diez días de noviembre, sobre el estado general que guarda la administración pública estatal (artículo 49, CPEC). En Morelos, el informe deberá ser enviado por escrito al Congreso a más tardar el 15 de febrero (salvo el último año que será el 1o. de septiembre); el Congreso dentro de los 20 días hábiles siguientes, podrá formular pregunta por escrito al Ejecutivo y citar a los secretarios de despacho, al procurador y a los directores de las entidades paraestatales, para que comparezcan y rindan los informes solicitados bajo protesta de decir verdad (artículo 33, CPEM). Y en Tabasco, el informe es presentado por escrito al Congreso del Estado el segundo domingo de noviembre de cada año de su ejercicio constitucional, en dicho informe manifiesta el estado general que guarde la administración pública del estado; en el mismo acto el presidente del Congreso contestará dicho informe (artículo 52, fracción XVII, LOCT).

Como se puede observar, se siguen tres modelos para la presentación del informe: el de Morelos, en el que no comparece el gobernador; el de Tabasco, en el que sí debe comparecer, y el de Coahuila de Zaragoza, en el que no lo señala explícitamente. En Coahuila de Zaragoza y en Morelos no hay una fecha fija para enviar el informe, quedaría a voluntad del Ejecutivo.

De los tres Congresos analizados, sólo en el Congreso de Tabasco, el presidente del Congreso contesta el informe de gobierno. Y en Morelos está regulada la pregunta por escrito al Ejecutivo como en el ámbito federal.

Lo anterior puede llevarnos a varias reflexiones, en Morelos se ha seguido el modelo plasmado en el orden federal en el que el Ejecutivo no asiste al Congreso, sólo envía el informe, pero puede ser consultado posteriormente mediante pregunta escrita; en Tabasco se mantiene el modelo anterior en el que el gobernador comparece, emite un mensaje y el presidente del Congreso responde, y en Coahuila de Zaragoza envía por escrito el informe al Congreso y en otro foro presenta su informe, pero no ante el Congreso. ¿Cuál de los tres modelos favorece más la división de poderes? Desde mi punto de vista: el modelo en el que comparece el Ejecutivo ante el Congreso es el que favorece más la división de poderes, pues el Poder Legislativo representa a la ciudadanía ante quienes se debe rendir cuentas. Cuando el Ejecutivo rinde cuentas en otro foro distinto a la sede del Congreso, el evento se convierte en un acto de autocomplacencia donde solamente se exalta la figura del Ejecutivo.

Respecto a la pregunta parlamentaria por escrito, desde mi óptica, no funciona propiamente como un instrumento de control, sino simplemente como instrumento de información; pues la pregunta y su respuesta no tendría relevancia para los ciudadanos, a menos que el gobernador respondiera personalmente en sesión pública en el Congreso.

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

En este rubro analizaré algunos aspectos que distinguen el procedimiento legislativo en los tres Congresos analizados frente al procedimiento seguido en el Congreso federal.

1. *Facultad de iniciativa*

En los tres Congresos analizados se otorga la facultad de iniciar leyes o decretos a un número mayor de sujetos que en el ámbito federal. De acuerdo con la Constitución, en Coahuila de Zaragoza tienen dicha facultad (además de los diputados y el gobernador): los ciudadanos coahuilenses y los residentes por más de tres años, el Tribunal Superior de Justicia, los ayuntamientos, los organismos públicos autónomos, el Instituto coahuilense de acceso a la información pública y la fiscalía general del estado, estos últimos en las materias propias de sus competencias (artículo 59, CPEC).

En Morelos tienen facultad de iniciativa legislativa: el gobernador del estado; los diputados al Congreso; el Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados; los ayuntamientos, y los ciudadanos morelenses mediante iniciativa popular (artículo 42, CPEM). Y en Tabasco, el gobernador del estado; los diputados; el Tribunal Superior de Justicia, en asuntos de su ramo; los ayuntamientos en asuntos del ramo municipal, y los ciudadanos del estado, mediante iniciativa popular (artículo 33, CPET).

Destaca que en las tres entidades federativas analizadas el Poder Judicial, los municipios y los ciudadanos cuentan con facultad de iniciativa. En Coahuila de Zaragoza también tienen facultad de iniciativa los órganos autónomos, el Instituto de Acceso a la Información y la fiscalía general del estado (Procuraduría General de Justicia).

En los tres Congresos está regulada la *iniciativa popular*, instrumento por el cual los ciudadanos pueden ejercer esa facultad de iniciativa. En Coahuila de Zaragoza se concibe a la iniciativa popular como un “derecho de los ciudadanos coahuilenses y de los que sin serlo acrediten haber residido en el estado por más de tres años para iniciar leyes, decretos, reglamentos o normas administrativas de carácter general” (artículo 39, Ley de Participación Ciudadana para el estado de Coahuila de Zaragoza, en adelante LPCC); se presenta por escrito ante el Congreso; se turna la iniciativa a una comisión especial integrada por siete diputados, la cual resolverá sobre la procedencia de la misma; cuando haya sido aceptada, seguirá el proceso normal de una iniciativa; en la discusión de la iniciativa, podrán participar con voz hasta tres personas autorizadas por los solicitantes ciudadanos (artículos 42 y 43, LPCC).

En Morelos, la iniciativa popular es el medio por el cual los ciudadanos podrán presentar al Congreso del Estado, al titular del Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos, proyectos de creación o modificación de leyes o reglamentos; la iniciativa deberá ser suscrita por al menos el 3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado o el 10% del padrón electoral que corresponda al municipio; se presenta ante el Instituto Estatal Electoral (artículo 19-BIS, fracción III, CPEM).

En Tabasco, la Constitución concibe a la iniciativa popular como un instrumento por medio del cual los ciudadanos del estado podrán presentar al Congreso local, al titular del Poder Ejecutivo o a los ayuntamientos, iniciativas de leyes, decretos, reglamentos y acuerdos; deberá ser suscrita por mínimo el 10% de los ciudadanos de la lista nominal del estado o de los municipios, según sea el caso; se presenta ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (artículo 8 bis, fracción IV, CPET).

En Coahuila de Zaragoza no se requiere un número mínimo de ciudadanos que suscriban la iniciativa, a diferencia de Morelos donde se exige el 3% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado o el 10% del padrón electoral que corresponda al municipio, o de Tabasco donde se exige mínimo el 10% de los ciudadanos de la lista nominal del estado o de los municipios. Como se puede observar, los requisitos para presentarla son mayores en Morelos y en Tabasco.

Respecto a la autoridad ante la que se tramita, en Coahuila es directamente ante el Congreso del estado; en cambio, en Morelos y Tabasco es ante la autoridad electoral.

2. *Referéndum*

Otra figura de participación ciudadana que tiene incidencia en el procedimiento legislativo es el referéndum. En Coahuila de Zaragoza se le considera como una “consulta popular mediante la cual los ciudadanos electores coahuilenses aprueban o rechazan una iniciativa de ley o decreto o, en su caso, una ley o decreto trascendentales del Poder Legislativo del Estado” (artículo 2, CPEC). Podrán solicitar el referéndum: el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado; el 50% de los miembros del Congreso del Estado; el titular del Poder Ejecutivo del estado; la mitad más uno de los ayuntamientos del estado (artículo 33, LPCC).

En Morelos, el referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos morelenses manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución política del estado, a las leyes que expida el Congreso del estado o a los reglamentos y bandos que emitan los ayuntamientos. Podrá ser promovido por el titular del Poder Ejecutivo; por el 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, tratándose modificaciones a la constitución del estado, o del 5% tratándose de leyes estatales y reglamentos municipales; el congreso del estado, a solicitud de un grupo parlamentario, o la mayoría de los integrantes del ayuntamiento. Para tener validez debe participar al menos el 15% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (artículo 19-bis, fracción II, CPPEM).

En Tabasco, se entiende por referéndum:

el proceso mediante el cual los ciudadanos tabasqueños, manifiestan su aprobación o rechazo a las reformas, adiciones o derogaciones a disposiciones de la constitución política del estado, a las leyes que expida el congreso local; a los acuerdos o reglamentos de carácter general y abstracto que emita el titular del poder ejecutivo; a los acuerdos, los reglamentos, bandos, de carácter general y abstracto que emitan los ayuntamientos (artículo 8 bis, fracción II, CPET).

Puede ser promovido por el titular del Poder Ejecutivo; el Congreso local, previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura; los ayuntamientos, previa aprobación de la mayoría calificada de sus integrantes, y el 10% de los ciudadanos que aparezcan en la lista nominal del estado o del municipio, en su caso. Para que los resultados del referéndum tengan validez deberá participar más del 30% de los ciudadanos de la lista nominal del estado o del municipio de que se trate, y obtener el 60% o más de los votos emitidos (artículo 8 bis, fracción II, CPET).

El referéndum es un valioso instrumento de participación semidirecta que tiene repercusiones en la actividad del Poder Legislativo. Los requisitos varían en estos tres estados analizados; el estado que exige un menor porcentaje de ciudadanos para solicitar la realización del referéndum es Coahuila de Zaragoza, donde basta el 3% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del estado para solicitar dicho instrumento; le sigue Morelos, al exigir un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, o 10% si se trata de reformas a la Constitución, y en tercer lugar está el congreso de Tabasco, donde se exige la solicitud por el 10% de los ciudadanos que aparezcan en la lista nominal del estado o del municipio.

En la solicitud del referéndum también participa el Poder Legislativo, en Coahuila de Zaragoza a petición del 50% de los miembros del Congreso del estado; en Morelos, a solicitud de un grupo parlamentario, y en Tabasco se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura. De los tres casos, el Congreso de Morelos es el que favorece más la realización de dicho ejercicio al ponerlo a disposición de una minoría como puede ser un grupo parlamentario; mientras que el congreso de Tabasco dificulta más dicha práctica al exigir una aprobación de las dos terceras partes de sus miembros.

En los tres Congresos, el Poder Ejecutivo y los municipios tienen participación como titulares del derecho de promover el referéndum, aunque en el caso de los municipios, la posibilidad es más difícil en Coahuila de Zaragoza, donde se exige la mitad más uno de los ayuntamientos del estado.

Tanto el referéndum como la iniciativa popular son instrumentos importantes en el procedimiento legislativo, pues pueden coadyuvar en la tarea legislativa, tanto en Congresos con mayoría absoluta de un grupo parlamentario como en aquéllos donde no existe tal. En el primer caso, porque puede ser un instrumento para combatir la “tiranía de la mayoría” y apelar a la decisión del pueblo, y en el segundo caso porque permitirá que en caso de algún conflicto entre poderes o entre grupos parlamentarios dentro del Congreso, la ciudadanía emita su veredicto final, garantizándose en ambos casos la gobernabilidad.

X. FACULTADES FINANCIERAS Y DE CONTROL

En este rubro destacaré sólo algunos aspectos vinculados con el ejercicio de las facultades financieras y de control de estos tres Congresos, debido a que en general el ejercicio de las facultades financieras es similar.

1. *Reconducción presupuestal*

En las tres entidades analizadas opera un mecanismo para la falta de aprobación del presupuesto en la fecha establecida. En Coahuila de Zaragoza, la Constitución señala que en caso de no aprobarse la Ley de Ingresos o el Presupuesto de Egresos continuarán en vigor las del año inmediato anterior, con las actualizaciones de acuerdo al índice de precios al consumidor (artículo 67, fracción XXXIII, CPEC).

En Morelos, si el Congreso dejare de aprobar en el plazo establecido continuarán rigiendo las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior hasta en tanto éstos se aprueben (artículo 32, CPEM).

Y en Tabasco, la Constitución establece que si iniciado el año fiscal no está aprobado el Presupuesto General de Egresos, transitoriamente, se utilizarán los parámetros aprobados para el ejercicio fiscal inmediato anterior, hasta en tanto la legislatura aprueba el nuevo presupuesto (artículo 27, CPET).

Como se puede observar, en caso de falta de aprobación del Presupuesto de Egresos, en los tres Congresos opera de manera provisional el presupuesto anterior, hasta que se apruebe el del año que corresponda.

2. *Ratificación de secretarios de Estado*

Sobresale el caso de Coahuila de Zaragoza, donde el Poder Legislativo tiene facultades para ratificar al titular de la Secretaría de Finanzas del Estado, quien es designado por el gobernador del estado, pero deberá ser ratificado por el Congreso o por la Diputación Permanente por mayoría relativa; aunque podrá ser removido libremente por el titular del Poder Ejecutivo (artículo 99, CPEC).

También en dicho estado, el Congreso tiene facultades para ratificar el nombramiento que el titular del Ejecutivo del estado haga del fiscal general del estado y, en su caso, acordar su remoción (artículo 67, fracción XVII, CPEC). Aquí la facultad del Congreso también está vinculada a la separación del cargo.

3. Preguntas por escrito y comparecencias

Como se vio al analizar el informe del Ejecutivo, en el Congreso de Morelos están reguladas las preguntas por escrito al gobernador dentro de los 20 días hábiles siguientes al envío del informe; asimismo, el Congreso podrá preguntar por escrito y solicitar documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno del estado, quienes deberán responder en máximo 15 días naturales (artículo 33, CPEM).

En Tabasco, existe la facultad del Congreso para citar al secretario del ramo que corresponda para que informe cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo (artículo 36, fracción XXVII, CPET).

XI. OTRAS FUNCIONES

A continuación señalaré ejemplos del ejercicio de otras funciones parlamentarias.

1. Representativa

Respecto a esta función se aprecia un acentuado carácter de representante popular atribuido a los diputados locales que deviene en obligaciones concretas. Por ejemplo, en Coahuila de Zaragoza señala la ley orgánica como obligación de los diputados “representar los intereses de los coahuilenses con relación a la actividad y gestión legislativa que desempeña” (artículo 23, fracción IV, LOCC).

En el Congreso de Morelos es obligación de los diputados atender permanentemente los asuntos de sus representados y promover ante las instancias la resolución respectiva (artículo 16, fracción III, RCM).

Y referente a Tabasco, la Constitución local hace referencia a los miembros del Congreso como “representantes populares del estado de Tabasco” (artículo 12, CPET); además, es obligación de los diputados visitar periódicamente los municipios para enterarse de los principales problemas y necesidades, y canalizarlos para su atención a las dependencias encargadas (artículo 31, LOCT).

A diferencia de los diputados federales y senadores, los legisladores locales tienen tareas específicas vinculadas al ejercicio de su función representativa, como las señaladas.

2. *Jurisdiccional*

En este rubro, los Congresos analizados tienen facultades específicas que a continuación enumero. El Congreso de Coahuila de Zaragoza podrá: 1) suspender ayuntamientos; declarar que éstos han desaparecido; suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros; designar concejos municipales y a quienes deban suplir las ausencias del ayuntamiento; todo lo anterior por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y por causa grave (artículo 67, fracción XI y 158-L, CPEC); 2) “declarar suspenso” (*sic*) a un ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, por resistirse a servir los cargos de elección popular sin causa justificada (artículo 67, fracción XXVII, CPEC); 3) erigirse en jurado de sentencia para conocer un juicio político y declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos (artículo 67, fracción XXIX, CPEC).

En Morelos, el Congreso tiene facultades para declarar por acuerdo las dos terceras partes de sus integrantes, a petición del gobernador del estado o de cuando menos el 50% más uno de los diputados del Congreso, la desaparición de un ayuntamiento, la revocación del mandato de alguno de sus miembros, la suspensión de la totalidad de sus integrantes, o la suspensión de alguno de ellos (artículo 41, CPEM).

El Congreso de Tabasco también tiene facultades jurisdiccionales como las siguientes: 1) suspender, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, a los ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mando a alguno de sus miembros por causas graves, (artículo 36, fracción XXXII, CPET); 2) dirimir los conflictos entre los otros dos poderes, siempre que aquéllos no fueran de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 36, fracción XXIV, CPET).

En los tres Congresos está la revocación de mandato de los ayuntamientos o de sus miembros. En Coahuila de Zaragoza existe el juicio para la suspensión de los derechos políticos de un ciudadano; en Tabasco el Congreso tiene facultades también para dirimir conflictos entre los otros dos poderes. Las anteriores son ejemplo de ejercicio de la función jurisdiccional pues implican un juicio llevado a cabo en el Congreso.

3. *Dirección u orientación política*

En este punto se puede mencionar la facultad del Congreso de Coahuila de Zaragoza para expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social del estado, así como para el fomento de las actividades eco-

nómicas (artículo 67, fracción XLI, CPEC). Así como la atribución del Congreso de Morelos para legislar sobre planeación estatal del desarrollo económico y social del estado y sobre programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico (artículo 40, fracción XLVIII, CPEM).

XII. ESTATUTO DE LOS PARLAMENTARIOS

1. *Requisitos de elegibilidad*

El Congreso de Coahuila exige como requisitos para ser elegido diputado los siguientes: ser coahuilense o avecindado con 3 años; tener mínimo 21 años de edad; no estar en activo en ejército ni mando en policía; no ser funcionario estatal o municipal (artículo 36, CPEC). En Morelos, los requisitos son similares: morelense por nacimiento, o por residencia con antigüedad mínima de diez años; residencia efectiva por más de un año; ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos; tener mínimo 21 años de edad (artículo 25, CPEM). Y en Tabasco, los requisitos son: ser nativo de la entidad o con residencia efectiva de dos años; 21 años de edad; no estar en activo en ejército ni mando en policía; no ser titular de ramo de administración pública, procurador general de Justicia; magistrado; presidente municipal o funcionario federal estatal o municipal; no ser ministro de culto religioso (artículo 15, CPET).

En los tres estados, la edad mínima para ser diputado es de 21 años; se exige también ser ciudadano nacido en la entidad federativa o contar con residencia mínima de diez años en Morelos, tres años en el Coahuila de Zaragoza, y dos en el caso de Tabasco.

2. *Incompatibilidades*

En los tres Congresos se establece como incompatible con el cargo de diputado cualquier otro cargo público, sea federal, estatal o municipal. Así, en la Constitución de Coahuila de Zaragoza se prohíbe a los diputados desempeñar cualquier otro empleo, cargo o comisión de la Federación, del estado o del municipio por el que se perciba sueldo o emolumentos del erario público excepto los cargos docentes y honoríficos (artículo 37, CPEC). En Morelos es incompatible con cualquier otro de la Federación, del estado o de los municipios, con sueldo o sin él; excepto de educación y beneficencia pública (artículo 29, CPEM). Y en Tabasco no se permite desempeñar

ninguna comisión, cargo o empleo de la federación, del estado o de algún municipio, por los cuales se disfrute sueldo, con excepción de los docentes (artículo 17, CPET).

3. *Prerrogativas parlamentarias*

En los tres Congresos se establecen prerrogativas inherentes al cargo de diputado para el mejor desempeño del mismo. En Coahuila de Zaragoza los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo (artículo 39, CPEC). En Morelos, la Constitución señala que los diputados tienen inmunidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo y no podrán ser reconvenidos por ellas en ningún tiempo, ni por ninguna autoridad (artículo 36, CPEM). Y en Tabasco, la Constitución precisa que no pueden ser reconvenidos ni juzgados por autoridad alguna, por opiniones manifestadas en el ejercicio de su investidura (artículo 18, CPET).

4. *Derechos*

Las leyes orgánicas de los Congresos analizados establecen un listado de derechos de los diputados, entre los que encuentran los siguientes.

En Coahuila de Zaragoza son derechos de los diputados: tener voz y voto; integrar mínimo una comisión; asistir con voz a comisiones en las que no forme parte; percibir una dieta; solicitar licencia; tener acceso a recursos materiales necesarios para el cumplimiento de sus funciones; entre otros (artículo 22, LOCC).

En Morelos, los derechos de los diputados incluyen: contar con voz y voto en las sesiones; formar parte de al menos una comisión; dieta, prestaciones y viáticos; solicitar licencia para separarse; justificar hasta siete inasistencias por año legislativo; contar con asesoría del personal técnico y profesional; en caso de fallecimiento, sus beneficiarios percibirán el equivalente a seis meses del total de la dieta (artículo 18, LOCM).

Y en Tabasco, se regula como derecho poder solicitar licencia para separarse de su cargo hasta por dos meses con goce de dietas, o por más tiempo sin ellas (artículo 36, frac. XXXVI, CPET).

Los derechos de los diputados establecidos en los tres Congresos analizados son similares, y se entiende que son para un mejor desempeño de las tareas parlamentarias. Sin embargo, existen casos excepcionales como el de Morelos, donde los beneficiarios del diputado recibirán seis meses del mon-

to de la dieta en caso de fallecimiento, derecho de carácter vitalicio, pues aplica también para los ex diputados (artículo 18, fracción XI, LOCM). Esta prestación no tiene equivalencia en los otros Congresos ni en el Congreso federal y, desde mi punto de vista, es excesiva, pues sólo se justificaría para los diputados en ejercicio y con un monto menor; además, dicho beneficio puede generar problemas financieros al estado, pues a medida que transcurra el tiempo crecerá el número de ex diputados y por consiguiente la cantidad que el Congreso deberá erogar cuando éstos fallezcan.

5. *Obligaciones*

En los tres Congresos existe reglamentación de obligaciones de los diputados. En Coahuila de Zaragoza los diputados deben rendir protesta de ley; asistir con puntualidad a todas las sesiones del Pleno, comisiones y comités; rendir declaración patrimonial; representar los intereses de los coahuilenses en relación con la actividad y gestión legislativa que desempeña; difundir las actividades del Congreso; cumplir con diligencia los trabajos y representaciones encomendados; responder de sus actos y omisiones; informar a la mesa directiva sobre el cumplimiento y resultados de las encomiendas, representaciones y comisiones asignadas (artículos 23 y 32, LOCC).

En el Congreso de Morelos son obligaciones de los diputados: rendir la protesta constitucional; asistir a las sesiones y permanecer en ellas; rendir declaraciones patrimoniales; informar anualmente a los ciudadanos de sus actividades legislativas y de gestoría; cumplir con diligencia los trabajos encomendados; abstenerse de participar en asuntos legislativos en los que tengan un interés personal; guardar reserva de todos aquellos asuntos tratados (artículo 19, LOCM); recibir a los ciudadanos que le soliciten audiencia (artículo 16, fracción IV, RCM).

Y en el Poder Legislativo de Tabasco son obligaciones: visitar periódicamente los municipios para enterarse de los principales problemas y necesidades y canalizarlos; asistir a las sesiones de la legislatura con puntualidad, desde su inicio a su fin; desempeñar el cargo electo o designado en la mesa directiva o la comisión permanente; guardar el debido orden, absteniéndose de ademanes, palabras ofensivas o injuriosas, o cualquier acto que interrumpa el desarrollo de la sesión (artículo 31, LOCT); presentar declaración de situación patrimonial ante la Contaduría Mayor de Hacienda (artículo 125, LOCT).

En los tres Congresos se subraya la obligación de los diputados de asistir con puntualidad a las sesiones; también, la obligación de rendir declaración

patrimonial está presente en las tres entidades. En los tres Congresos es obligación de los diputados realizar labores de gestoría; en Morelos además está la obligatoriedad de la audiencia con los ciudadanos que lo soliciten.

En los Congresos de Coahuila de Zaragoza y Morelos se enfatiza la obligación de desempeñar sus tareas con diligencia; en Tabasco, la de guardar el debido orden. En Morelos se establecen obligaciones encaminadas a evitar los conflictos de interés, así como el uso inadecuado de información privilegiada.

En Tabasco es obligación de los diputados visitar periódicamente a los municipios, y en Morelos, informar cada año a los ciudadanos acerca de sus actividades.

6. Sanciones

En Coahuila de Zaragoza están reguladas las siguientes sanciones: 1) suspensión del cargo por un periodo de sesiones, cuando falten a tres sesiones consecutivas, sin causa justificada o sin previa licencia (artículo 51, CPEC); 2) medidas disciplinarias: amonestación, amonestación con constancia en minuta, apercibimiento y disminución de su remuneración (artículo 42, LOCC).

En Morelos, los diputados pueden ser sancionados con: 1) descuento en la dieta por dejar de asistir hasta por ocho sesiones consecutivas (artículo 37, CPEM); 2) suspensión del cargo por el periodo de sesiones, si deja de asistir más de ocho sesiones consecutivas (artículo 37, CPEM), y 3) sanciones disciplinarias: amonestación, apercibimiento y disminución de su dieta (artículo 23, LOCM).

En el Congreso de Tabasco se pueden aplicar las siguientes penalidades: *a*) pérdida del cargo de diputado, por desempeñar un cargo incompatible (artículo 17, CPET); *b*) suspensión del cargo por un periodo ordinario, por faltar 5 sesiones consecutivas o diez discontinuas (la LOCT dice 9 sesiones continuas o 18 discontinuas) dentro de un periodo ordinario, o tres en un periodo extraordinario (arts. 21 CPET y 32 LOCT); *c*) descuento del 50% del importe de su dieta por un mes, cuando sin justificación no desempeñe el cargo electo en la mesa directiva (artículo 24, LOCT); *d*) descuento del 50% de sus percepciones mensuales, cuando no presente declaración patrimonial (artículo 127, LOCT).

En los tres Congresos se suspende en el cargo por el periodo de sesiones a un diputado faltista; en Coahuila de Zaragoza por tres faltas consecutivas, en Tabasco por cinco faltas continuas, mientras que en el Congreso de Mo-

relos por más de ocho faltas consecutivas. En los tres casos está prevista la disminución de la dieta.

En Coahuila de Zaragoza y en Morelos está prevista la aplicación de medidas disciplinarias: cuatro en el primer caso y tres en el segundo.

7. *Ética parlamentaria*

Finalmente, dos de los Congresos analizados han regulado cuestiones de ética parlamentaria. Coahuila de Zaragoza regula en su ley orgánica la “ética y disciplina parlamentaria” (artículos 39-41). En dichos artículos se prohíbe incurrir en actos u omisiones contrarios a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. También se establece como imperativo privilegiar el diálogo, la tolerancia y el respeto mutuo, así como desempeñarse con probidad, lealtad y decoro, cumpliendo deberes como el uso de recursos exclusivamente para los fines del cargo. De igual forma, se ordena a los diputados actuar con cortesía y respeto; así como guardar compostura aun fuera de los recintos legislativos.

En el Congreso de Morelos también está prevista la ética parlamentaria, así el Reglamento del Congreso la define como:

conjunto de valores fundamentales y normas de conducta que regirán en todo momento el ejercicio de la función legislativa conforme a los principios de solidaridad, diálogo, acuerdo, legalidad, respeto, equidad, libertad, independencia, responsabilidad, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, pluralidad, democracia, bien común, integridad, objetividad, participación y justicia.

Dicho ordenamiento establece también deberes de los diputados y otorga a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos facultades para promover los principios y valores ético-parlamentarios; para resolver las consultas que le planteen sobre cuestiones de desempeño ético; para recibir y resolver las denuncias, y para aplicar las medidas correctivas en caso de incumplimiento (artículos 22-27, RCM).

El actuar ético en el Poder Legislativo es una exigencia cada vez mayor por parte de los ciudadanos a los políticos, por ello, considero un avance que estos Congresos locales establezcan normas de carácter ético en sus ordenamientos. Sobresale el Congreso de Morelos porque cuenta con un ente encargado de la promoción de la ética y aplicación de sanciones en caso de transgresiones; aunque lo ideal, desde mi punto de vista, sería el establecimiento de una comisión especial de ética parlamentaria, cuya integración

y desempeño se mantuviera ajena a consideraciones políticas o de partido político.

En ambos casos se establecen principios que guiarán el actuar de los diputados, entre los que destacan la honradez, solidaridad, diálogo, transparencia, eficiencia, veracidad, imparcialidad.

XIII. CONCLUSIONES

En este estudio hemos analizado y confrontado tres Congresos distintos, con características diferentes pero con funciones parlamentarias similares. En los tres se han realizado reformas en los últimos años en cuanto a su organización y funcionamiento, adaptándolos a las necesidades del estado y la realidad del mismo. Sin embargo, a partir de lo analizado puedo señalar algunas notas respecto a cada uno de los Congresos.

El Congreso de Coahuila de Zaragoza ha disminuido el número de sus integrantes hasta reducirlo a 25, a pesar de tener mayor población que Morelos y Tabasco, quizá como muestra de hacer del Congreso una institución más eficiente y menos onerosa; también favorece la participación de los ciudadanos a través del referéndum, la iniciativa popular, al establecer menos requisitos que los otros Congresos analizados; también destaca el hecho que tiene facultades para ratificar a secretarios de despacho, algo todavía debatido en otros Congresos y en el federal; además establece un régimen de sanciones disciplinarias para los diputados. Quizá una crítica que se pudiera hacer es la concentración de facultades en el presidente de la Junta de Gobierno, pues en la práctica es el funcionario con mayores atribuciones en el Congreso.

El Congreso de Morelos ha avanzado notablemente en cuanto a organización y funcionamiento, pues ha adaptado figuras para consolidar al Poder Legislativo y sus tareas, por ejemplo: el secretario general del Congreso, el sistema de medios de comunicación al servicio del congreso, la Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos, la Mesa Directiva con duración de un año, el periodo de nueve meses de sesiones ordinarias al año, entre otros; también es un progreso notable el desarrollo del régimen de ética parlamentaria estableciendo a la Conferencia como ente responsable del mismo y, de igual manera, la implementación del servicio civil de carrera instituyendo el Consejo Directivo del Servicio del Congreso. La crítica que podría hacerle es la excesiva indemnización establecida para los beneficiarios de los diputados y ex diputados cuando éstos fallezcan.

El Congreso de Tabasco también ha avanzado en cuanto a su organización funcionamiento, aunque desde mi punto de vista no lo suficiente, pues todavía la Mesa Directiva dura un mes, los periodos de sesiones ordinarias el 54.16% del año, falta desarrollar el servicio civil de carrera en el Congreso, etcétera, modificaciones necesarias para favorecer el ejercicio pleno de sus funciones. Sin embargo, es de destacar la obligación de los diputados locales de visitar periódicamente los municipios del estado y canalizar las necesidades de los mismos, pues favorece la relación con la ciudadanía; también es de resaltar que la figura “fracciones parlamentarias” favorece la representación de las minorías en el Congreso, y al conservar como obligatoria la presencia del Ejecutivo en el Congreso para rendir el informe de gobierno, mantiene la posibilidad de hacer de este ejercicio un instrumento de control parlamentario (posibilidad que en otros Congresos, incluido el federal, se ha eliminado).

Sin duda, el desarrollo del derecho parlamentario en estos Congresos locales es necesario para mejorar el ejercicio de las funciones del Poder Legislativo, en aras de alcanzar la gobernabilidad, el progreso y la justicia social.

XIV. FUENTES CONSULTADAS

Legislación

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (publicada en el *Periódico Oficial* el 19 de febrero de 1918, última reforma publicada 18 de noviembre de 2011), disponible en http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.LeyesEstatalesVigentes/index.coah (última consulta en diciembre de 2011).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos (publicada el 16 de noviembre de 1930, última reforma 19 de octubre de 2011); disponible en <http://instituto.congresomorelos.gob.mx/ül/leyesycondigos/LEYES.html> (última consulta 30 de diciembre de 2011).

Constitución Política del Estado libre y Soberano de Tabasco (expedida el 5 de abril de 1919, última reforma publicada en el *Periódico Oficial del Estado* núm. 27600 del 12 de febrero de 2011); disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/marco/constitucion_tabasco.pdf (última consulta 30 de diciembre de 2011).

Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila

- la (publicada en el *Periódico Oficial* el viernes 25 de noviembre de 2011), disponible en http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.LeyesEstatalesVigentes/index.coah (última consulta diciembre de 2011).
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco* (publicada en el *Periódico Oficial del Estado* núm. 5250 del 2 de enero de 1993, última reforma publicada el 28 de agosto de 2006); disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/marco/organica_legislativo_tabasco.pdf (última consulta 30 de diciembre de 2011).
- Ley orgánica para el Congreso del estado de Morelos* (publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4529 del 9 de mayo de 2007, última reforma publicada en el *Periódico Oficial* No. 4803 del 15 de septiembre de 2010), disponible en <http://instituto.congresomorelos.gob.mx/iil/leyesycondigos/LEYES.html> (última consulta 30 de diciembre de 2011).
- Reglamento Interior del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Tabasco* (publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 28 de agosto de 1993, última reforma publicada 2 de febrero de 2002); disponible en http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/marco/reglamento_congreso_tabasco.pdf (última consulta 30 de diciembre de 2011), y en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDConstituciones/pdf/TAB5.pdf> (última consulta 17 de enero de 2012).
- Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos* (publicado en el *Periódico Oficial* núm. 4546 del 25 de julio de 2007, última reforma publicada en el *Periódico Oficial* núm. 4863 del 12 de enero de 2011); disponible en <http://instituto.congresomorelos.gob.mx/iil/leyesycondigos/LEYES.html> (última consulta 30 de diciembre de 2011).

Fuentes de Internet

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “México en cifras; Información por Entidad Federativa y Municipios”, en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx> (última consulta 21 de diciembre de 2011).
- LARA KALDARAS, Armando, “Historia legislativa del Congreso de Coahuila; legislatura actual”, en (LVIII Legislatura), http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.historia_legislativa/index.coah?OP=12 (última consulta 28 de diciembre de 2011).
- Página electrónica de la unidad de acceso a la información del Congreso del Estado de Coahuila LI Legislatura http://www.transparenciacongresomorelos.gob.mx/acceso/Directorios/directorio_general.pdf (última consulta 17 de enero de 2012).

Página electrónica del Congreso de Coahuila, http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.legislacion_archivo/dir.LeyesEstatalesVigentes/index.coah (última consulta diciembre de 2011).

Página electrónica del Congreso del estado independiente, libre y soberano de Coahuila de Zaragoza LIX Legislatura: 2012-2014, <http://www.congresocoahuila.gob.mx/modulos/TRANSPARENCIA/Articulo19/gruposparlamentarios.pdf> y http://www.congresocoahuila.gob.mx/59/documentos/decreto1_12.pdf (última consulta 26 de enero de 2012).

Página electrónica del H. Congreso del Estado de Tabasco LX Legislatura (2010-2012), <http://www.congresotabasco.gob.mx/60legislatura/integracion/distrito.php> (última consulta 18 de enero de 2012).

Página electrónica del Poder Legislativo del Estado de Coahuila LVIII Legislatura (2009-2011), http://www.congresocoahuila.gob.mx/index.cfm/mod.grupo_parlamentario/index.coah (última consulta 6 de diciembre de 2011).

PITALÚA TORRES, Víctor David, *Congresos estatales; Banco de Datos de los 31 Congresos, Asamblea Legislativa del D. F. y el Congreso de la Unión. Red de investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL)*, México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Centro de documentación, información y análisis, 2006, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-09-06.pdf> (última consulta diciembre de 2011).

———, *Congresos estatales; Relación de los 31 Congresos, Asamblea Legislativa del D. F. y el Congreso de la Unión. Red de Investigadores Parlamentarios en Línea (REDIPAL)*, México, Cámara de Diputados LXI Legislatura, Centro de documentación, información y análisis, 2011, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-09-06.pdf> (última consulta diciembre 2011).