

## UNA BREVE HISTORIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO PARA EL SIGLO XIX

Mario Téllez\*  
Merizanda Ramírez\*\*

Sumario: I. *Introducción*. II. *La organización interna del Poder Legislativo y el estatus de los diputados*. III. *Una aproximación cuantitativa a la productividad y a las finanzas*. IV. *Consideraciones finales*.

Después de algunos años de trabajo sobre la historia de distintas instituciones del Estado de México para el siglo XIX, existen las condiciones para hacer un primer balance del Poder Legislativo local, más con el ánimo de alentar futuras investigaciones que de pensar en conclusiones definitivas.

Preliminarmente se puede adelantar que el Poder Legislativo del Estado de México fue una institución que surgió en términos pragmáticos de la experiencia incorporada por la diputación provincial y del andamiaje institucional aportado por la Constitución de Cádiz de 1812. Lograda la Independencia, la legislación federal consolidó esos avances y además le sirvió de referencia. A partir de allí y hasta el final del periodo el propio poder legislativo local comenzó a generar poco a poco su marco regulatorio pero conservando aquellos ejes fundamentales heredados desde entonces.

Este trabajo se integra de cuatro partes. En la introducción se hacen ciertas precisiones desde las que se construyó esta historia y se incluyen algunos antecedentes del Poder Legislativo estatal. En la segunda parte se aborda la organización interna del Poder Legislativo local y el estatus de los diputados.

\* Profesor investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Cuajimalpa, México.

\*\* Universidad Autónoma del Estado de México.

En la tercera se intenta una aproximación cuantitativa por medio de su productividad legislativa y de sus finanzas. Y en la cuarta se hacen algunas consideraciones finales.

## I. INTRODUCCIÓN

El sistema jurídico del Estado de México, más allá de las particulares circunstancias de su situación fundacional, descansó desde sus inicios bajo el moderno concepto de la supremacía constitucional. Los hombres que plantearon los fundamentos sobre los que habría de construirse el Estado y el país, a pesar de haber nacido bajo el peso de las instituciones del Antiguo Régimen, conocían y aspiraban instituir en la Constitución, norma suprema del Estado, los principios ilustrados de las garantías individuales y de la división de poderes. Estos hombres fueron los operadores de la articulación entre la Colonia y el Estado Nacional, donde la aplicación de la Constitución de Cádiz de 1812 constituyó verdaderamente la bisagra jurídica y factual entre ambos regímenes. Está claro que algunas de las instituciones creadas por ella fueron el antecedente inmediato de las nuevas instituciones estatales. Uno de los casos más ilustrativos fue precisamente el de la diputación provincial que después se transformaría en Poder Legislativo.

Así, desde los primeros años del siglo XIX estaba interiorizado en la mentalidad colectiva, al menos de la clase política, que el monopolio en la creación del derecho lo tenía el Estado; y en la entidad se concretó principalmente por medio de la producción legislativa del poder encargado de esa función. Por lo tanto, buena parte de lo que aquí se refiere está sustentado sobre la legislación estatal expedida en el periodo y, por ello, se trata de una breve historia legislativa.

Otra cuestión que es oportuno precisar tiene que ver con el uso indistinto que en este trabajo se hará de los términos “congreso”, “legislatura” y “Poder Legislativo”, sin diferenciarlos como se hace en la actualidad. La doctrina contemporánea, en términos generales, señala que “congreso” es la institución nacional donde se reúnen las dos cámaras, de diputados y de senadores, y el término “legislatura” refiere a su similar en los estados. Estas diferencias no se puede aplicar al siglo XIX porque los términos estaban en plena construcción. La Constitución Federal de 1824, en su artículo 158, señalaba que “El Poder Legislativo de cada Estado residirá en una *legislatura* compuesta del número de individuos que determinarán sus constituciones particulares...”. Por su parte, el artículo 28 de la Constitución de 1827 del

Estado de México expresaba: “El Poder Legislativo del Estado reside en su Congreso”. Es decir, sin entrar a profundidad a la discusión, los términos “legislatura” y “congreso” eran utilizados como sinónimos y por extensión también se usará indistintamente “Poder Legislativo”.

Por su parte, hablar aquí de siglo XIX es referirse básicamente al lapso que va de 1812 a 1917, aunque eso no signifique propiamente “agotar” todo el periodo ni cada una de sus partes sino referirse a distintos temas y problemas que se sucedieron en este lapso de tiempo y que le dieron el perfil que alcanzó hacia el final del mismo el Poder Legislativo estatal.

Para hacer un acercamiento y una valoración de la actividad legislativa, la fuente más importante en la entidad es sin duda la *Colección de decretos del Estado de México 1824-1910*.<sup>1</sup> Y aun cuando se desconocen muchos detalles de su elaboración, podría decirse que dentro de la tradición jurídica europea continental desde principios del renacimiento se comenzaron a elaborar “recopilaciones” públicas y privadas para darle cierto orden al pluralismo jurídico —no hay todavía división de poderes ni de funciones— y, sobre todo, para garantizar que lo conocieran los interesados.

Con este antecedente en el Estado de México desde muy temprano se planteó continuar las recopilaciones. Sin embargo, por causa de la inestabilidad de la época no fue fácil llevarla a cabo. Hasta ahora, con la escasa información que se tiene pareciera que la *Colección de decretos* pasó por tres etapas de elaboración. La primera inició en 1824 cuando se decidió por vez primera que se publicaría. Salieron a la luz dos tomos. La segunda se dio varios lustros después, hasta 1848. Se publicaron de nuevo los dos primeros tomos y el esfuerzo se prolongó por lo menos hasta el tomo IV cuando se interrumpió de nuevo para retomarse hasta 1869, cuando inició la tercera y última etapa que se prolongó de forma constante hasta 1913.<sup>2</sup>

Desde el tomo I, en su decreto 13 de 1824, quedó establecido puntualmente que “el Congreso se reserva exclusivamente la impresión de sus actas originales y de la colección de sus decretos; no pudiendo en consecuencia

<sup>1</sup> Mario Téllez *et al.*, *Colección de Decretos del Congreso del Estado de México*, México, LIV Legislatura, El Colegio Mexiquense, 2001. Más tarde se publicó nuevamente esta obra pero se le añadió, también en formato digital, la legislación del Estado de 1911 hasta 2005. Téllez, Mario (comp.), “Compilación de Decretos del Congreso del Estado de México 1824-2005”, DVD, *El Poder Legislativo en México*, México, LV Legislatura del Estado de México, UAM-Cuajimalpa, ITESM, 2006. Por ello, en adelante se hará mención a esta última edición.

<sup>2</sup> “I. Introducción”, *El Poder Legislativo del Estado de México*, en prensa.

hacerse impresion de ellos, ó reimprimirse sin su permiso”.<sup>3</sup> No hay que olvidar que en esos años era difícil todavía hacer publicaciones y el legislador tal vez quería asegurarse de que no se lucrara o ejerciera alguna presión política con publicaciones privadas. Estaba fresca la experiencia colonial. En todo caso, las circunstancias cambiaron décadas después cuando se “privatizó” la publicación de la *Colección de decretos*.

En efecto, para 1869, ya en la tercera etapa de publicación, el Congreso local autorizó “exclusivamente” por diez años a los licenciados Pedro Ruano y Pascual González Fuentes “para formar colecciones de decretos del Estado” bajo tres condiciones: que las colecciones se hicieran sólo de decretos vigentes, validadas por una terna de diputados nombrada por el Congreso; que se hicieran las actualizaciones pertinentes y que dejaran al gobierno cien ejemplares de cada una.<sup>4</sup> Pero lo curioso del caso es que el propio Pedro Ruano, como diputado, formaba parte de esa terna. Con esta decisión se benefició el grupo de abogados al que pertenecía o encabezaba, que sin duda era de los más influyentes en esos años. Habrá que seguir indagando en el futuro sobre estas redes de poder.

Pero el asunto no terminaba allí porque su influencia llegaba bastante más lejos. Ruano también formó parte de los jurados que desde el Instituto Científico y Literario examinaron a los futuros abogados. Allí se imprimió una de las obras jurídicas que escribió y utilizó en sus cursos de derecho como profesor del Instituto y, de igual forma, allí se continuó la impresión de los volúmenes de la *Colección de decretos*. Y para cerrar el círculo se daba tiempo para atender su estudio —ahora conocidos como despachos o bufetes— desde donde practicaban los futuros abogados y ofrecía sus servicios a quien lo contratara. Por supuesto que si no se conocieran las fechas de cuándo sucedió esto bien podría tratarse de la crónica política o de sociales de un periódico actual; es interesante saber cómo actuaban ya desde entonces ciertos juristas. Tampoco en eso innovaron los abogados de hoy.

No se sabe si al final del periodo, en 1913, el grupo de Pedro Ruano siguió controlando la publicación de la *Colección de decretos*, pero en todo caso el mérito de la obra vista en conjunto a lo largo de los azarosos 31 volúmenes es incuestionable. A pesar de sus lagunas y problemas,<sup>5</sup> que los tiene, en contra partida, intenta ser omnicompreensiva del periodo que cubre.

<sup>3</sup> T. I, “Compilación de Decretos”.

<sup>4</sup> Decreto 117 del 3 de mayo de 1869, t. VII, “Compilación de Decretos”.

<sup>5</sup> Por ejemplo, el orden de los decretos genera dudas en el tomo I, el segundo decreto bien podría ser el primero. Asimismo, en este tomo I hay la intención expresa de borrar al gobierno de Lorenzo de Zavala porque arbitrariamente no se incluyeron los decretos de su

No se registró en la entidad otro esfuerzo similar. La *Colección* representa para el Estado de México lo que para el país es la *Legislación de Manuel Dublán y José Ma. Lozano*. Y al igual que esta obra monumental, también en algunos tomos atinadamente se incluyeron disposiciones de la época colonial y del centralismo, como en el caso del importante ramo de la minería; es decir, esta *Colección* es la puerta de entrada para quienes aspiren a tomarle el pulso al Estado desde el punto de vista legislativo durante el siglo XIX.

Ahora bien, por lo que se refiere a los antecedentes históricos del Poder Legislativo estatal es oportuno mencionar que, en términos prácticos, la diputación provincial o territorial fue una de las figuras creadas por los constituyentes españoles y americanos reunidos en Cádiz en 1812 para dar cause al clima de incertidumbre que dominaba en todo el Imperio a finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Así, las condiciones del contexto novohispano eran idóneas para que las diputaciones territoriales echaran raíces. Y la transición de esta institución a Poder Legislativo, una vez lograda la Independencia y definido que el sistema federal sería la forma de gobierno del nuevo país, era casi natural. La función esencial de ambas era la misma: legislar.

La diputación provincial apareció por primera vez en Nueva España por un corto periodo, entre 1812 y 1814,<sup>6</sup> para reaparecer entre 1820 y 1823, bajo el Imperio de Agustín de Iturbide.<sup>7</sup> En términos formales, desde sus inicios tuvo amplias facultades legislativas y que sumadas a su integración

periodo (marzo de 1827 a septiembre de 1830), los cuales, por fortuna fueron recuperados en el tomo II, "Compilación de Decretos". Véase también "I. Introducción", en prensa.

<sup>6</sup> Nettie Lee Benson comenta que para la única diputación provincial novohispana que se tiene información para el periodo de 1813 a 1814 es la de la ciudad de México; *idem*, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México-UNAM, 1994, p. 42. Carlos Herrejón precisa que fue instalada el 13 de julio de 1814 y reinstalada, durante la nueva vigencia de la Constitución de Cádiz, el 9 de marzo de 1820; *idem*, "La diputación provincial de Nueva España", Jarquín, María T. (coord.), *Temas de historia mexicana*, Toluca, El Colegio Mexiquense, 1988, p.196.

<sup>7</sup> "En total, la diputación provincial de Nueva España tuvo 102 sesiones desde el restablecimiento de la constitución gaditana hasta la consumación de la independencia nacional. En tales sesiones fueron presentados a la consideración de la diputación alrededor de 1,250 asuntos, pocos de ellos repetidos y muchos desdoblados en diversos aspectos.... Más de 120 asuntos se refieren a la propia diputación: su integración, renovación, reglamentación interior, organización de secretaría, etc. En este número se incluye un punto que generalmente aparece en todas las sesiones y permite apreciar los pasos que seguía un asunto: la distribución de expedientes a diferentes comisiones en que se habían agrupado los diputados para dictaminar sobre ellos...", Herrejón, 1988, pp. 198 y 199.

plural y representativa a nivel provincial, la constituyeron prácticamente en una cámara deliberativa. Sus miembros eran en su mayoría localmente elegidos y estaba presidida por el jefe superior, nombrado al principio por el rey y más tarde por el gobierno nacional, lo que les dio arraigo local y vínculos con la administración central. En los hechos su aparición, junto con las funciones jurisdiccionales de la audiencia y ejecutivas del rey, implicó la aplicación del principio de la división de poderes en todo el Imperio.

También contribuyó a la conformación de los límites entre las provincias; acumuló información estadística y supervisó la inversión de los recursos que llegaron a la provincia. Los diversos problemas locales fueron allí dimensionados, tales como la obra pública, la educación y, sobre todo, contribuyó mucho a crear conciencia en las élites que pugnaban por el poder sobre la importancia de la participación y de la representación política en los distintos procesos electorales que se debían realizar para elegir a sus diputados y a los miembros de los ayuntamientos, tanto de los ya existentes como de todos los que se erigirían después.<sup>8</sup>

Nettie Lee Benson señaló que la diputación facilitó la autonomía de las provincias mexicanas y contribuyó, al mismo tiempo, a la formación del sistema republicano federal,<sup>9</sup> evitando que se atomizara el país, como sucedió en Centroamérica. Según ella, este fue posiblemente el aporte más importante de la diputación provincial novohispana: colaborar en la integración de un gobierno nacional y unificado.<sup>10</sup>

Cuando Nueva España se convirtió en país independiente, la diputación provincial no sólo conservó sus propias funciones, sino que también asumió las que le pertenecían a las Cortes, que era el Poder Legislativo de la Monarquía. En el caso específico del Estado de México la diputación provincial de México fue el antecedente inmediato de su primera legislatura de 1824, no solo porque fue la que le proporcionó el andamiaje institucional

<sup>8</sup> Benson, 1994, pp. 228 y 229.

<sup>9</sup> Jorge Carpizo, por su parte, señala que “el sistema federal sirvió, como se ha dicho, para unir lo que se estaba desuniendo”; “Prólogo”, Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, México, Porrúa, 2003, p. XVII.

<sup>10</sup> Benson, 1994, pp. 228 y 229. Esta misma investigadora explica que se desconoce la procedencia del nombre “diputación provincial” y que tal vez quien nombró así por primera vez a esta institución fue el constituyente gaditano de origen novohispanomexicano Miguel Ramos Arizpe; *ibidem*, p. 25.

para su constitución<sup>11</sup> sino porque incluso algunos de los integrantes de la cuarta y última diputación pasaron a formar parte de ella aportando su experiencia y conocimiento (Benito José Guerra, José Francisco Guerra, Pedro Martínez de Castro y Antonio Velasco de la Torre).<sup>12</sup>

## II. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL PODER LEGISLATIVO Y EL ESTATUS DE LOS DIPUTADOS

Al observar con detenimiento los decretos promulgados por el Congreso del Estado de México relacionados con su propio funcionamiento, se puede apreciar que estuvieron dirigidos en cuatro direcciones: *a)* al ámbito económico, es decir, aquellas disposiciones donde aparecieron los presupuestos de gasto, las leyes de ingreso y los decretos que las modificaron; *b)* al “ámbito electoral”;<sup>13</sup> *c)* al ámbito estricto de su organización y funcionamiento interno —leyes orgánicas y demás ordenamientos afines—, y *d)* a la organización de las sesiones extraordinarias en las que se trataron asuntos de relevancia y otros temas incidentales o de excepción. Los decretos relacionados con las finanzas estatales y las elecciones son evidentemente los más numerosos, suman 132, lo cual haría suponer, si se considera a la cantidad como referencia, que fueron los dos temas que más preocuparon al Congreso, en cambio, los decretos que abordaron su organización interna y demás cuestiones que podrían ser consideradas de trámite o incidentales, apenas sumaron 29.<sup>14</sup>

En el contexto de su organización y funcionamiento interno, la primeras disposiciones que dictó la legislatura se limitaron a tomar el control opera-

<sup>11</sup> Las provincias de Oaxaca, Yucatán, Nueva Galicia (hoy Guadalajara) y Zacatecas fueron pioneras en establecer gobiernos estatales y sus diputaciones provinciales tuvieron un fuerte activismo político; Benson, 1994, p. 190. Muy posiblemente muchos de los diputados de esas diputaciones pasaron a serlo de sus legislaturas, como sucedió en el caso del Estado de México.

<sup>12</sup> Macune, Charles, *El Estado de México y la federación mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 21; Ramón Arana, *Legislaturas y legisladores del Estado de México*, México, Instituto de Estudios Legislativos, 2002, pp. 166-168.

<sup>13</sup> En 1812 Cádiz estableció que las elecciones tenían dos etapas. Los vecinos de una parroquia o de un ayuntamiento se reunían en la fecha previamente señalada para nombrar electores primarios; los electores designados en la junta primaria, que se llamaban electores secundarios, a su vez, nombraban a la Junta General de Electores que nombraba, en última instancia a los diputados.

<sup>14</sup> “III. La estructura constitucional y organización interna del Estado de México de 1827 a 1917”, *El Poder Legislativo del Estado de México*, en prensa.

tivo y darle viabilidad financiera a la institución.<sup>15</sup> En 1827 se promulgó la primera Constitución local y allí quedaron establecidos su organización y funcionamiento, el número de sus integrantes, sus atribuciones, el proceso legislativo, las prohibiciones a sus miembros y la forma de elección de los diputados, apartado que por cierto es el más prolijo de todos. También se abordó el tema de los dos periodos ordinarios que habría en el año y los extraordinarios, la forma de integración de la diputación permanente y sus facultades, su forma de renovación parcial cada dos años y ciertas formalidades que había que cumplir para pasar de los periodos ordinarios a la comisión permanente así como la renovación del Congreso.

Una circunstancia que da cuenta del lento proceso de cambio de este poder es que durante el siglo XIX sólo se promulgaron tres reglamentos interiores, uno en 1830,<sup>16</sup> otro en 1834<sup>17</sup> y el último en 1874.<sup>18</sup> Por supuesto que hubo otros decretos que los modificaron pero las principales características se alcanzaron desde los dos primeros.

Llama la atención la temporalidad de estos reglamentos. Se entiende que hubiera un reglamento interior en 1830, después de aparecida la primera constitución local en 1827 y que hubiera otra en 1874, a los pocos años de pacificado el país y una vez que los liberales finalmente vencieron a los conservadores después de varias décadas de guerra civil y de constantes cambios de gobierno. Lo extraño en realidad es el reglamento de 1834. ¿Qué circunstancias pudo haber entre 1830 y 1834 que significaron la necesidad de promulgar un nuevo reglamento interior?

La realidad es que entre estos dos reglamentos las diferencias son apenas perceptibles. El de 1834 cambió un poco la redacción en varios apartados y el orden de los últimos, aunque ambos incluyeron 16 apartados en total. En todo caso la primera de las dos diferencias significativas fue la aparición de la figura del “Gran Jurado”. Esta institución tenía la responsabilidad de juzgar al Ejecutivo, a los integrantes del Consejo de Estado y a los “ministros” del Tribunal estatal mientras que los diputados tuvieron desde 1830 un apartado específico sobre el tema.<sup>19</sup> La segunda fue la aparición de la “Gran Comisión”; la cual con el tiempo llegó a convertirse en el órgano rector del Congreso hasta que en los años recientes cedió su lugar a la Junta de Coor-

<sup>15</sup> Decreto 18, t. I, “Compilación de Decretos”.

<sup>16</sup> Decreto 138, t. I, “Compilación de Decretos”.

<sup>17</sup> Decreto 375, t. II, “Compilación de Decretos”.

<sup>18</sup> Decreto 44, t. XI, “Compilación de Decretos”.

<sup>19</sup> De hecho la creación de ese “gran jurado” apareció en otra disposición; decreto 103 de 22 de abril de 1829, t. II, “Compilación de Decretos”.

dinación Política. De hecho, desde su origen tuvo la importante función de crear a las “comisiones permanentes y especiales”; facultad que conservó con los años y a partir de la cual pudo ir concentrando poder. Es decir, prácticamente se trata del mismo reglamento y la inclusión del Gran Jurado y de la Gran Comisión, por importantes que fueron, se pudo lograr con una reforma pero tal vez la razón de promulgar dos reglamentos entre 1830 y 1834 hay que buscarla en las luchas intestinas entre las logias masónicas.

Dentro de las muchas coincidencias entre ambos reglamentos podrían destacarse las que iban en el ámbito de la formalidad, lo simbólico y religioso. Ambos pedían espacios cómodos y suficientes para que el Poder Legislativo desempeñara sus funciones y que además hubiera un “dosel colocado á su testero”, que en lenguaje de la época significaba “distintivo de honor y autoridad que se pone sobre el sitial” de la autoridad, lo cual se entiende perfectamente para darle al recinto una atmósfera de solemnidad, aun cuando no especificaron más.<sup>20</sup> El de 1834 añadía que debajo de él debía haber “dos sillas con sus cojines, destinada a la de la derecha para el presidente del Congreso y la de la izquierda para el gobernador del Estado” y cerca de las sillas sobre una mesa “un Crucifijo pequeño”, los libros de actas del Congreso y “en el lugar conveniente... una imagen de María Santísima de Guadalupe, patrona de la nación mexicana y en especial tutelar de este Congreso”. Elementos que claramente demuestran la fe de los diputados y el enorme peso de lo religioso y que sin ninguna duda desmienten a quienes han señalado que los liberales masones de esta época estaban distanciados de la religión; estaban distanciados del clero que administraban la fe y de los enormes beneficios materiales que tenía la institución.

También coincidían en la formalidad con la que se asumía el cargo de diputado. El reglamento de 1830 fue un poco más parco que el de 1834. Éste decía que una vez elegidos quienes serían diputados, “llegándose a la mesa de dos en dos, y contestando en alta voz á la fórmula que leerá el secretario: sí juro, poniéndose á este tiempo de rodillas y tocando con la mano derecha los Evangelios” formalizarían la asunción del cargo. Incluyó la fórmula que leería el secretario “¿Jurais á Dios y á los Santos Evangelios guardar y hacer guardar la constitución del Estado, la federal y la acta constitutiva, y cumplir fielmente con vuestro encargo? [*sic*] a lo que contestarán, sí juro, y en seguida dirá el secretario: Si así lo haceis Dios

<sup>20</sup> Definición que da el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua* en su edición de 1822, consultado el 10 de febrero de 2011 en <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUI-SalirNtlle>

os lo premie, y si no os lo demande”. Texto al que sólo basta sustituir las evocaciones religiosas como “jurar”, “Dios” y “evangelios” por las expresiones neutras como “protesto” y “nación” para tener la fórmula que sigue vigente en el presente cuando se asume el cargo de diputado<sup>21</sup> y otros cargos públicos.

Por su parte, el reglamento de 1874 habla de la “protesta de estilo” que debía hacer el presidente del Congreso al asumir su cargo y es la primera vez que se alude a esa palabra. Para esos años el “juramento” de antaño se había secularizado para transformarse en “protesta” y aunque ni la propia ley lo contiene ni la Constitución de 1870 seguramente era muy parecido en los términos propuestos por la ley de 1834; tan similar como el que existe hasta nuestros días.

El reglamento de 1874 no fue sustancialmente distinto a los dos anteriores. Más bien, “afinó” lo establecido en sus predecesores. Por ejemplo, suprimió el apartado “Del lugar de las sesiones” y que en buena parte se refería a la descripción de los símbolos —principalmente religiosos— que debían aparecer en la sala de sesiones, pero en cambio, incorporó otro denominado “Ceremonial”, que hacía referencia a las formalidades que debían guardar los diputados ante la presencia del gobernador en su recinto y la “protesta constitucional”. Digamos que como lo había imaginado Rousseau, este reglamento sustituyó la liturgia religiosa por una liturgia civil y la heredó hasta el presente.

Por cuanto a las comisiones, particularmente a las permanentes, salvo algunos ajustes en las de hacienda, milicia y municipal, el resto, fueron las mismas a lo largo del tiempo. Incluso, varias de ellas son las mismas en la actualidad. Sobre el funcionamiento del pleno, los tres reglamentos establecieron que durante los dos periodos de sesiones habría sesiones todos los días y lunes y jueves lo harían de forma secreta. El de 1874 acortó la duración de las sesiones de tres a dos horas, sin que eso impidiera que por alguna circunstancia relevante el debate pudiera prolongarse; igual que en los reglamentos previos. Otro elemento importante y común a lo largo del siglo fue la forma de votación: “nominal, económica y por escrutinio secreto”; las cuales, salvo algunas detalles se han conservado. El principio general era que las votaciones serían nominales, salvo lo dispuesto por el propio Congreso. Se incluyeron criterios de desempate. Desde entonces se dispuso que “mientras se hace la votación ningún diputado podrá salir del

<sup>21</sup> Véase artículo 61, frac. XXI, de la constitución, <http://www.cddiputados.gob.mx>.

salón” (*sic*) y del que regresara no se contaría su voto, regla que también hoy sigue vigente.

El proceso legislativo es el tema que mayor extensión ocupa en los tres reglamentos. Sin embargo y sin detenernos ahora en sus particularidades (en cita: ya se hizo en...) la iniciación, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y la iniciación de la vigencia eran etapas que estuvieron perfiladas desde entonces.

Por lo que se refiere a la conformación del Congreso, los dos primeros reglamentos establecieron que la mitad de sus integrantes se renovarían cada dos años, situación que cambió para el de 1874 donde la renovación era completa. La diputación permanente era la institución que debía encargarse básicamente de renovar al Congreso; hacía las veces de enlace entre una legislatura y otra. Legitimaba la incorporación de los nuevos integrantes, los dotaba de la información necesaria y los auxiliaba para que la nueva legislatura pudiera iniciar sus actividades; logrado este cometido concluía sus funciones.

Ni en estos reglamentos ni en otras disposiciones subsecuentes quedó aclarado el tipo de ordenamiento que podía promulgar el Congreso, sólo se sabe que podía ser una “ley”, “decreto” o “providencia económica” y que sería la misma institución quien lo definiría, pero no dice cuándo sería una u otra ni porqué. La gran mayoría de disposiciones promulgadas a lo largo del periodo fueron decretos, pocas leyes y al menos en la *Colección de decretos* no se han localizado “providencias económicas”.

Uno de los temas de gran relevancia que fue tratado en las Constituciones locales y recorrió el siglo es el de las cualidades, condiciones o estatus con el que debían contar los aspirantes a diputados para convertirse en tales.<sup>22</sup> Esas condiciones fueron forjadas en otras latitudes antes del siglo XIX pero incorporadas rápidamente a la legislación gaditana y a la incipiente doctrina mexicana.

La primera condición del *status* de un legislador era la *inelegibilidad*: “Es la situación que impide a una persona... acceder a un cargo de elección”. Desde Cádiz y hasta 1917 las Constituciones estatales establecieron requisitos para ser diputado a Cortes: ser un ciudadano en el ejercicio pleno de derechos, tener un mínimo de edad, casi siempre más que los requeridos para la mayoría de edad, nacido o vecindado en la provincia que se representa, “del estado seglar o del eclesiástico secular” y “tener una renta anual

<sup>22</sup> Los comentarios que se hacen en torno al *status* del diputado, salvo aclaración expresa, son con base en lo señalado por Fernández Ruiz, 2003, pp. 167-174.

proporcionada”; de los cuales se puede interpretar, en sentido contrario, que si no se reunían se era *inelegible* para ser diputado.

La *incompatibilidad* es “la prohibición de detentar simultáneamente el mandato parlamentario y determinados cargos profesionales”.<sup>23</sup> Desde el principio esta prohibición surgió con la intención de evitar la acumulación de poder y se preservó con el tiempo.

La *inviolabilidad e inmunidad*. Aun cuando la *inviolabilidad* parlamentaria se alcanzó en Inglaterra en 1688, al disponer que “la libertad de palabra, de debate y de procedimiento en el parlamento no podrá ser objeto de ninguna persecución...”, sus antecedentes se remontan a 1512. La *inmunidad* o fuero, como se le conoce comúnmente, apareció en 1791 en la Constitución francesa y por virtud de ella, los legisladores quedaron protegidos durante el tiempo de su encargo, contra toda acción penal. Esta protección tiene hasta la actualidad como límite la *declaración de procedencia* respectiva, donde el Congreso puede autorizar el enjuiciamiento del legislador.

La *remuneración* en sus inicios no pretendía, como ahora, facilitar la representación en el Congreso a todos los ciudadanos y garantizar que una vez elegidos se dedicaran exclusivamente a esa actividad. No tenía intención de democratizar sino asegurarle al diputado que su nivel de ingreso habitual no se vería afectado por participar en dicho órgano. De allí que al principio se requería que los aspirantes a diputados tuvieran una cierta renta o nivel de escolaridad. Aunque en el Estado desde 1827 se omitió toda mención a la situación económica del aspirante a legislador.

Por su parte, la doctrina contemporánea ha agrupado las principales “actividades”, “funciones” o “facultades”<sup>24</sup> del Poder Legislativo, muchas de las cuales también aparecieron desde sus inicios. El caso del Estado de México para el siglo XIX no fue distinto. Desde su primera Constitución de 1827, incluso desde Cádiz, hasta la de 1917 se pueden agrupar en: 1o. Legislativas; 2o. Financieras o presupuestarias. Para algunos autores, con esta facultad nació el parlamento inglés en el 1297 y de forma más tardía,

<sup>23</sup> Loewenestein, Karl, *Teoría de la Constitución*, citado en Fernández Ruiz, 2003, p. 169.

<sup>24</sup> Un elemento que parece interesante destacar es el de los términos que usa la doctrina y la legislación contemporáneas. Susana Pedroza escribe indistintamente “actividades” y “funciones” del Congreso, *idem*, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997; Jorge Fernández habla de “funciones”, *idem*; la Constitución federal actual de “facultades” (<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=>) mientras que la Constitución del estado de México de “facultades y obligaciones” (<http://www.cddiputados.gob.mx>).

entre los siglos XIV y XVII, aparecieron las restantes);<sup>25</sup> 3o. De control; 4o. Administrativas; 5o. De orientación o de dirección política, y 6o. Jurisdiccionales.<sup>26</sup>

En 1827 el Poder Legislativo apenas sumaba 19 “facultades y obligaciones”, 23 en 1861, 35 en 1870 y 43 en 1917. La multiplicación de estas “facultades y obligaciones”<sup>27</sup> podría entenderse como el “desdoblamiento” de las primigenias para ensanchar la competencia del Poder Legislativo en nuevos ámbitos administrativos y de control, aun cuando después de 1870 perdiera poder frente al Ejecutivo.

Así, se puede decir que en esas “facultades y obligaciones” es donde se aprecian las verdaderas transformaciones del Poder Legislativo en el periodo que media entre la primera Constitución y la de 1917; aseveración que podría hacerse extensiva hasta la actualidad porque en las “formas de elección” y en el “proceso legislativo”, salvo reformas importantes pero muy puntuales, es donde se consolidó la continuidad y consistencia de este poder a largo plazo. Las principales reformas de la Constitución de 1917 estuvieron relacionadas con el reparto agrario y legislación sobre el trabajo.

El “proceso legislativo” fue el aspecto del Poder Legislativo que mayor estabilidad tubo a lo largo del tiempo. La “iniciación” de una ley, su remisión a una “comisión” para su “discusión”, su votación y “discusión” en el “pleno”, su “aprobación” o “rechazo”, distintas formas de votación, la participación del Ejecutivo con su opinión, aprobando o rechazando (veto)

<sup>25</sup> También las Cortes del Reino de León son consideradas como antecedente del Parlamento; Pedroza, 1997, pp. 18 y 19. “La función presupuestaria se presenta como la razón de ser de la institución parlamentaria cuando ésta surge en Inglaterra, como lo acredita el texto de la célebre *carta magna* inglesa, cuya versión del 15 de junio de 1215 prohibía el establecimiento de contribución alguna “sin el consejo de nuestro común Consejo del reino”, y desde entonces representa una de las funciones relevantes de los órganos legislativos; Fernández Ruiz, 2003, p. 179.

<sup>26</sup> Pedroza, 1997, pp. 216-244; Fernández Ruiz, 2003, pp. 174-179 y 303-329; Berlín Valenzuela, Fernando, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 129-197.

<sup>27</sup> No parece ingenuo el cambio de la terminología en ambas constituciones. Según el diccionario de la lengua española en su edición de 1822, que correspondería a la época de la Constitución de 1827, el término “atribución”, en su segunda entrada, se definía como “facultad, jurisdicción, cargo”, <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtlle?cmd=Lema&sec=1.0.0.0.0>. Mientras que en la edición de 1852, que correspondería a la de 1870, “facultad” la definía en su primera entrada como “potencia o virtud para hacer alguna cosa”, <http://buscon.rae.es/ntlle/SrvltGUIMenuNtlle?cmd=Lema&sec=1.1.0.0.0.>, y “obligación” como “vínculo que estrecha a dar alguna cosa o ejecutar alguna acción, ya sea por una disposición de ley, ya en virtud de pacto legítimo”, consultados el 6 de febrero de 2011.

el proyecto de ley y finalmente su publicación y entrada en vigor, todo ello regido por ciertas normas aprobadas por el propio Poder Legislativo son los momentos y formas que más o menos detalles han caracterizado constantemente a este proceso.

En la Constitución mexiquense de 1827 se perfilaron las grandes líneas de lo que sería hasta la actualidad el proceso legislativo en el estado. Se admitió la posibilidad para iniciar leyes a los diputados, al gobernador y “en el orden [*sic*] judicial al Tribunal Supremo de Justicia”. Las tres subsisten hasta la actualidad y a las que se han agregado dos posibilidades más. En esta Constitución local se impuso también un formato de redacción en el que debían estar contenidas todas las leyes del estado y que es muy similar al utilizado en la actualidad.

### III. UNA APROXIMACIÓN CUANTITATIVA A LA PRODUCTIVIDAD Y A LAS FINANZAS

En el siglo XIX en el Estado se registró una intensa actividad legislativa, con serias inconsistencias en los periodos 1834-1844 y 1862-1867 cuando fue suprimido el régimen federal. El primero correspondió al cambio de república federal a central y el segundo al Imperio de Maximiliano. Pero hacia finales de siglo, particularmente desde 1876 y los subsecuentes 1879, 1881, 1883, 1885 se logró periódicamente y sin contratiempos el paso de una legislatura a otra. Antes, el año 1849 tuvo especial significación para la vida legislativa del Estado porque se decidió por primera vez llevar la contabilidad de las legislaturas. En 1861 volvió a iniciarse y así ha continuado hasta el presente. Hoy en día está en funciones la LXVII, de tal suerte que en términos de la vida parlamentaria, como ya se sabe, ni la Revolución de 1910 ni la aparición de la Constitución de 1917 fueron consideradas como una ruptura institucional.

En términos cuantitativos en el periodo se promulgaron un total de 3214 decretos; en su mayoría producidos por el órgano parlamentario en turno: legislaturas constitucionales o ahora llamadas legislaturas ordinarias, junta, asamblea o legislatura extraordinaria. Ciertamente que en los tiempos de crisis se registró una disminución de la actividad legislativa pero también lo es que en los periodos de “estabilidad”, aun cuando se registraron aumentos, esa actividad tampoco fue consistente.

También es importante mirar los recursos económicos que le fueron programados al Poder Legislativo y la proporción que guardaron con el total

de los presupuestos estatales.<sup>28</sup> Aunque no hay que perder de vista que en buena parte del periodo esos recursos fueron asignados sólo en papel y frecuentemente, sobre todo en la primera mitad del periodo, sufrieron modificaciones o no pudieron ser ejercidos en su totalidad.

En total se cuenta con 57 presupuestos, incluso unos pocos de la época centralista. Los criterios utilizados en su época para su elaboración fueron, como podía esperarse, muy diferenciados, aunque vistos en conjunto guardan dos constantes que no por obvias hay que dejar de señalarlas: 1a. Siempre se hicieron asignaciones presupuestales diferenciadas a cada uno de los poderes y, conforme avanzó el siglo, 2a. Los presupuestos se fueron haciendo más específicos y complejos. Como ejemplos sobresalientes podrían destacarse los presupuestos de 1869, en el que se observa por primera vez la desagregación puntual de las partidas de gasto; el de 1884, donde se señalaron y detallaron los rubros puntuales a partir de los cuales se obtendrían recursos y, finalmente, el de 1902, cuando los diputados de forma muy tardía elaboraron por primera ocasión decretos separados para la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.

Visto el contexto, y como lo han señalado algunos investigadores, los principales problemas que enfrentó México en el ámbito de las finanzas al inicio de la independencia fue, por un lado, la convergencia de dos regímenes de distinta naturaleza, el del mundo colonial, caracterizado por la centralización del nuevo Estado, y el resultante del pacto federal, que intentó la descentralización financiera y fiscal, y al mismo tiempo enfrentar la inexistencia de una infraestructura institucional capaz de resolver las necesidades económicas del nuevo país. Y sumado a ello una crisis económica cuyos orígenes estaban en la última parte de la época colonial.<sup>29</sup>

No obstante, para el Estado de México fue más complicado todavía porque tuvo que asimilar los embates de las elites de la Ciudad de México y de otras entidades que lo vieron con demasiados recursos naturales, económicos y humanos como para mantenerlo intacto.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> En este apartado se retoma parte de lo expuesto en Téllez, Mario, “El Poder Legislativo del Estado de México y los presupuestos de gasto en el siglo XIX”, *Ars Iuris*, Revista del Instituto Panamericano de Jurisprudencia, 42, 2009, pp. 239-266.

<sup>29</sup> Cárdenas, Enrique, “Una interpretación macroeconómica del México del siglo XIX”, Cárdenas, Enrique (comp.), *Historia Económica de México*, México, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 152.

<sup>30</sup> Marichal, Carlos, “La hacienda pública del Estado de México desde la independencia hasta la república restaurada, 1824-1870”, Marichal, Carlos, Miño, Manuel y Riguzzi, Paolo, *El primer siglo de la hacienda pública del Estado de México 1824-1923. Historia de la Hacienda Pública del Estado de México*, México, El Colegio Mexiquense, Gobierno

De acuerdo con Carlos Marichal, el gasto de la entidad para los primeros años y buena parte del periodo se concentró en los gastos administrativos (sueldos del personal de los tres poderes), en los gastos del ejército y en los apoyos a la federación. Por supuesto que los gastos sociales —educación, obra pública, salud y otros— fueran prácticamente inexistentes.<sup>31</sup>

En este sentido nos parece posible afirmar que se trataba de un “estado mínimo”, que dejaba fuera de su perímetro de acción esferas importantes como la instrucción, la salud y la asistencia, encomendándolas a instituciones particulares bajo los rubros de beneficencia y de caridad. Un estado, también, cuyo control sobre el territorio y cuyos contactos con las unidades políticas inferiores era muy desigual e irregular, a raíz del atraso de las comunicaciones y de la debilidad del aparato administrativo.<sup>32</sup>

Aun así, el primer medio siglo de vida del Estado de México transitó hacia una “modernización fiscal” aunque no fuera ni sostenida ni lineal, con importantes retrocesos durante el centralismo y hacia 1867 con la separación de Hidalgo y Morelos pero con avances interesantes entre 1847 y 1852.

El análisis de las tendencias y estructuras de ingresos y egresos sugiere que, en el caso del Estado de México, podemos identificar algunos rasgos del proceso de transición de un patrón fiscal de antiguo régimen a uno de tipo moderno, aunque en la práctica se mantuvieron numerosas facetas de un régimen tradicionalista.<sup>33</sup>

Una de las atribuciones más importantes del Congreso ha sido precisamente fijar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos. Y en las tres primeras constituciones —de las cuatro— que ha tenido el Estado (1827, 1861 y 1870), se mantuvo exactamente la misma redacción, aun cuando cambió el número de artículo y fracción:

Artículo... [el Congreso tiene facultades para...]:

... Fijar anualmente los gastos del Estado y establecer para cubrirlos las contribuciones necesarias, determinando su cuota, duración y modo de recaudarlas.

del Estado de México, 1994, pp.11 y 12. En la ya clásico libro de Charles W. Macune Jr. se hace una buena descripción de las riquezas del Estado de México en los inicios de la época independiente, además de ser el más populoso, y que lo hacían el más poderoso del nuevo pacto federal, *idem*, 1978, pp. 7 y ss.

<sup>31</sup> Marichal, 1994, p. 104.

<sup>32</sup> *Idem*, pp. 250 y 251.

<sup>33</sup> *Idem*, pp.145 y 146.

Y en la Constitución de 1917, además de precisar esta facultad, añadió que los gastos y las contribuciones serían “a iniciativa del Ejecutivo”. Con esta adición llegó a su fin la exclusividad que había tenido el Poder Legislativo para integrar la ley de ingresos y el presupuesto de egresos a lo largo del siglo XIX, aun cuando este cambio no era exclusivo en la entidad, puede interpretarse como un paso más en el reposicionamiento que el Poder Ejecutivo había tenido desde las últimas décadas del porfiriato y que continuó después de la Revolución para lograr configurar décadas más tarde el presidencialismo que dominó buena parte del siglo XX.

Vistos en perspectiva los presupuestos, se podrían distinguir por lo menos cuatro etapas, las dos primeras están asociadas a los conflictos políticos y cambios de régimen y las dos últimas, por la continuidad de la información y los incrementos importantes en las partidas de los presupuestos, a las reformas fiscales y a la estabilidad política. La primera etapa, que es la más corta, va de 1828 a 1836 y coincide con la primera época federal. En ella el Poder Legislativo fue el que menor presupuesto tuvo pero además presentó una ligera tendencia a la baja que se acentuó de forma clara en el último año. Por su parte, el más estable de los tres poderes en términos financieros fue el Poder Judicial porque sus fluctuaciones fueron menos bruscas. El Ejecutivo concentró los mayores gastos pero fue el que tuvo los movimientos más irregulares y que impactaron por consecuencia al gasto total. En él se concentraron las partidas relacionadas con el traslado de la capital, los pagos a la milicia y las contribuciones a los gastos de la federación, que fueron los de mayor relevancia de la época.

La segunda etapa, que va desde 1837 hasta 1868, refleja la época de mayor conflicto político y social que se vivió en el país y, por lo tanto, donde se registraron los vacíos informativos más amplios. Por ello, las altas y bajas presupuestales en el Poder Legislativo estuvieron muy asociadas a los cambios de régimen, justo en los años que los hubo, las cifras se movieron en distintas direcciones. El Ejecutivo registró una cierta tendencia a la baja con una importante pero aparente caída en el año fiscal 1861-1862. Y es aparente porque fue que en este año, por primera vez, cuando su presupuesto total se dividió en dos, una partida denominada “gastos del Ejecutivo” y otra para del Poder Ejecutivo, al sumarlas, la tendencia a la baja persiste pero no de forma tan abrupta.<sup>34</sup> Y este poder recibió, igual que los demás, las mayores asignaciones presupuestales. Finalmente, el Poder Judicial siguió

<sup>34</sup> Decreto s/n, t. VI, “Compilación de Decretos”.

el comportamiento más errático de los tres pero con un repunte importante en la última parte.

La tercera (1869-1889)<sup>35</sup> y cuarta (1889-1911) etapas en términos políticos y estadísticos en realidad podrían constituir una sola, sin embargo, los cambios presupuestales al alza entre una y otra marcaron su diferenciación. Ambas estuvieron marcadas por el comportamiento del Poder Legislativo que fue el más discreto y estable de los tres. Su presupuesto se movió en una banda que osciló entre los 25 mil y tantos pesos como mínimo hasta los poco más de 58 mil en un movimiento que parece a la vista casi lineal cuando se grafica y se pone en proporción a los presupuestos de los otros dos poderes; y es así porque no obstante que tuvo incrementos importantes, los que se dieron a los otros dos poderes lo hacen casi imperceptibles. En términos porcentuales, y a lo largo de poco más de tres décadas, los tres poderes tuvieron incrementos de más de 100% (Legislativo), 500% (Ejecutivo) y 800% (Judicial). No obstante que el poder Ejecutivo fue el que recibió y administró sustancialmente más ingresos en términos brutos, fue el Judicial el que tuvo los mayores incrementos en términos porcentuales. No hay que olvidar que en el ámbito del Poder Ejecutivo siempre estuvieron incluidos los gastos en seguridad (policía y ejército), las contribuciones al sostenimiento de la federación y, más tarde, a finales de siglo, los gastos incipientes en educación, salud, infraestructura, entre otros.

En seguida, valdría detenerse en algunos detalles del Poder Legislativo. Por principio habría que precisar que el número de diputados que lo integraron varió de 21 al inicio de la vida independiente para concluir con 17 en la última y más larga parte del periodo. Esa disminución tuvo que ver principalmente con las pérdidas territoriales que sufrió la entidad en la segunda mitad del siglo cuando se separaron lo que ahora son los estados de Hidalgo, Morelos y Guerrero. Fue durante el centralismo cuando el órga-

<sup>35</sup> Aun cuando Paolo Riguzzi se refiere especialmente a la relación ingresos-egresos del Estado coincide en la periodización de la tercera y cuarta etapas. “A pesar del aparente equilibrio entre ingresos y gastos, que indicaría la presencia de presupuestos y balances equilibrados a lo largo de casi todo el periodo, la realidad financiera y política era diferente, al punto que es posible considerar dos etapas muy distintas en la marcha hacendaria del estado. En la primera, comprendida entre 1870 y 1888, la hacienda pública era, como se ha afirmado anteriormente, dominada por procedimientos extraordinarios: contribuciones e impuestos, reducciones de sueldos, suspensión de pagos, deuda flotante y a corto plazo”, *idem*, “El difícil camino hacia la modernidad: la hacienda pública del Estado de México, 1870-1923”, Marichal, Carlos, Miño, Manuel y Riguzzi, Paolo, *op. cit.*, p. 213.

no legislador tuvo menos representantes, convertido en esos momentos en Asamblea Departamental, con un total de 11 miembros.

Y por cuanto a sus ingresos, no cabe duda que la mejor época de los diputados por el monto de las dietas fue la primera etapa (1828-1836) porque alcanzaron los niveles más altos, no sólo en términos nominales sino en términos reales considerando la depreciación que tuvo el dinero a lo largo del tiempo. Con todo y la recuperación que registraron hacia el final no lograron regresar a los niveles de antaño. Sólo faltaría saber si efectivamente recibieron esos recursos. No pueden dejarse de lado los señalamientos de los propios actores que advirtieron sobre las dificultades para cobrar los impuestos y controlar la evasión o las acciones que ellos mismos tomaron para reducirse las dietas y los gastos en momentos críticos para las finanzas locales, como sucedió efectivamente en 1828 y 1830-1831. En las discusiones del presupuesto de este último año, José Ma. Luis Mora hizo la reflexión sobre las necesidades del gobierno que iban por encima de los ochocientos mil pesos y que sus ingresos apenas significaban la mitad. Frente a la disyuntiva de subir los impuestos o de suprimir gastos, el Congreso debía optar por esto último, “según lo demuestra la experiencia, mayores y más eficaces los conatos al fraude por parte de los súbditos”, concluía el propio Mora.<sup>36</sup> Y cuando abordaron el tema de las dietas, el diputado Villaverde dijo:

que era en cierta manera escandaloso cuando se trata de hacer grandes economías al Estado, el Congreso no comenzase por sus individuos, pues basta como ya se ha dicho que haya duda, para que si el Congreso no se decide por la parte más favorable á los intereses del erario, se crea que lo ha movido el interés personal... que aun cuando no pudiera hacerse una cesación completa de las dietas en el tiempo del receso, podrá a lo menos proyectarse alguna rebaja proporcionada, supuestas las escases del erario.<sup>37</sup>

Vistas de forma panorámica, la primera etapa de 1828-1836, salvo una caída importante en el último año, las dietas representaron siempre más de 70% del presupuesto total del poder; monto que se elevó por encima de 80% para la segunda etapa y en los inicios de la tercera para regresar en la última parte a un rango oscilante entre 60 y 70%. Al observar el siglo de forma

<sup>36</sup> *Sesiones sostenidas por el Congreso constituyente del Estado de México, en los días 28 y 29 del último mayo y 1o. del presente, relativas a fijar las contribuciones y gastos del año económico entrante, con arreglo á lo prevenido por la constitucion en su artículo 219*, Impresas de orden del mismo Congreso, Tlalpan, Imprenta del Gobierno del Estado, á cargo de Juan Matute y González, 1830, p. 12.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 16.

integral, se distingue una tendencia ligera pero consistente hacia la baja. Resulta revelador que salvo el año excepcional de 1847-1848, las dietas siempre representaron en promedio más de 60% del presupuesto recibido por ese poder para el siglo XIX. Sin embargo, hay que tener precaución con la falsa impresión de lo que significaron en la totalidad del presupuesto porque tiene que contrastarse, para tener una mejor idea, con el hecho de que este poder siempre tuvo una estructura burocrática muy pequeña, y más si se aprecia en relación a los otros dos; hecho que se confirma cuando se observan los desgloses presupuestales. Sólo a manera de ejemplo. En 1828 el Poder Legislativo contaba con 12 trabajadores administrativos por 21 diputados<sup>38</sup> mientras que hacia finales de la primera década del siglo, en 1908, la relación era de 25 por 17.<sup>39</sup> La proporción entre diputados y administrativos se había invertido pero aun así la situación no podía compararse ni remotamente con lo sucedido en los otros dos poderes, su personal administrativo se había multiplicado varias veces hacia el final del periodo. Aquél sólo tenía una presencia en la capital, éstos tenían personal distribuido en otras zonas de la entidad a través de las escuelas, la milicia, los ayuntamientos, los juzgados, etcétera.

Aun así, la producción legislativa fue intensa aunque no constante. Resulta contradictorio que frente al aumento de personal administrativo de apoyo no se registró un aumento en su productividad. Si se compara el número de leyes que se promulgaron para los periodos 1824-1834 y 1900-1910, con todos los contrastes políticos y económicos que diferencia a cada uno, se aprecia sorpresivamente que en el primero se promulgaron 520 decretos frente a los 305 del segundo, sólo en el de 1869-1879 hubo una mayor productividad y superó con creces a todas las demás: 832 decretos. Y más sorprendente resultan estos números si se tiene en cuenta que, de acuerdo al presupuesto de gastos de 1879, hubo 17 diputados por 17 trabajadores administrativos; con la particularidad de que la “Contaduría de Glosa” ya se había constituido en un órgano independiente al interior del propio Poder Legislativo y allí laboraban ¡11! trabajadores administrativos de los 17 que había en total. Pero de los seis restantes apenas cuatro apoyaron directamente el quehacer parlamentario porque dentro de estos últimos estuvieron incluidos un “mozo de oficios” y un “portero”, que muy probablemente

<sup>38</sup> Presupuesto de egresos, decreto 114, t. II, “Compilación de Decretos”.

<sup>39</sup> Presupuesto de egresos, decreto 30, t. XXX, “Compilación de Decretos”.

nada tuvieron que hacer en el proceso legislativo; es decir, apenas cuatro trabajadores apoyaron la actividad central de este poder: legislar.<sup>40</sup>

También resulta interesante hacer la comparación de los ingresos entre los titulares de los tres poderes y, sobre todo, compararlos con los de los empleados ubicados en la parte más baja de la administración. Para efectos ilustrativos puede hacerse en cuatro momentos distintos. Una de las primeras cosas que sobresalen es que el titular del ejecutivo siempre tuvo mejor salario que los titulares de los otros dos poderes y que entre 1879 y 1910 tuvo en sus ingresos un incremento del 200%; en ningún otro caso se registraron alzas de esas proporciones. De los titulares del Poder Judicial y el Poder Legislativo fueron éstos los que mayor pérdida de poder adquisitivo tuvieron al final del periodo mientras que el del ejecutivo fue en sentido inverso y con incrementos importantes al final. Estas diferencias salariales son una muestra de que el Ejecutivo, como un reflejo de lo que sucedía en el ámbito federal, había aumentado su poder en el control del Estado. Y si se compara el salario del gobernador con el salario del “portero”, no sólo queda evidenciada de cómo fue aumentando la distancia entre ellos sino que muestra también con claridad la polarización que se vivía en la administración pública y en toda la sociedad (véase tabla I).

Tabla I

<i>Funcionario</i>	<i>Salario</i> 1828 <sup>a</sup>	<i>Salario</i> 1850 <sup>b</sup>	<i>Salario</i> 1879 <sup>3</sup>	<i>Salario</i> 1910 <sup>4</sup>
Gobernador	5 000 100%	4 000 100%	4 000 100%	12 001 100%
Ministro o magistrado	3 500 70%	3 000 / 2 400* 75%	2 400 / 2 300* 60%	3 000 24.9%
Diputado	3 000 60%	2 000 50%	1 800 45%	2 340 19.4%
Portero	365 6.3%	250 6.2%	200 5%	354 2.9%

\* Sueldo de presidente y ministro respectivamente.

<sup>a</sup> Presupuesto de egresos, decreto 114, t. II, “Compilación de Decretos”.

<sup>b</sup> Presupuesto de egresos, decreto 22, t. V, “Compilación de Decretos”.

Puede decirse que más allá de las tendencias que se aprecian en las distintas etapas, el Poder Legislativo fue el que mayor estabilidad presupuestal registró pero también el que tuvo menos ingresos. En buena medida el

<sup>40</sup> Presupuesto de egresos, decreto 4, t. XV, “Compilación de Decretos”.

comportamiento presupuestal del Poder Legislativo se debió a que siempre contó con menos personal administrativo que los otros dos poderes; su composición osciló la mayor parte del tiempo de 21 a 17 diputados, sesionaron siempre en la capital del Estado y con escaso personal administrativo de apoyo.

Y como lo afirma Carlos Marichal, las finanzas estatales transitaron muy lentamente a lo largo del tiempo, con tropiezos y retrocesos, hacia un modelo de tipo moderno aunque con resabios importantes de un régimen tradicionalista. En las primeras décadas los gastos administrativos se concentraron precisamente en el pago de salarios del personal administrativo, el cual comprendía también a los miembros del ejército, y en los recursos destinados tanto a la manutención de la federación como a los cambios de régimen. El gasto social, limitado prácticamente a educación, salud y obra pública, apareció con lentitud en la última parte del siglo.<sup>41</sup>

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

El Poder Legislativo del Estado de México a lo largo del siglo XIX fue una institución estable que no tuvo cambios espectaculares ni en su funcionamiento ni en su organización interna, ni siquiera en el crecimiento de su plantilla administrativa como sí sucedió en el ámbito de los otros dos poderes hacia el final del periodo —a los que está por evaluarse—. Los principios básicos y las características esenciales sobre las que se creó, heredadas desde la Constitución gaditana de 1812, principalmente por medio de la diputación provincial, y consolidadas por la legislación de los primeros años permanecieron a lo largo del tiempo, y aunque con sus matices, siguen vigentes hasta el presente.

Algunos actores de la época señalaron como intencional esta particularidad. En el proyecto de la exposición de motivos que presentaron los constituyentes locales de 1861 señalaron:

Intimamente [*sic*] convencidos de sus escasa luces en la difícil ciencia de constituir á los pueblos; ... de que las cuestiones constitucionales aplicadas á las naciones, hallándose más bien bajo el dominio del juicio y de la prudencia que del ingenio [*sic*], lejos del terreno especulativo, deben ser *rigurosamente prácticas*; aprovechando las lecciones del pasado, las luces de los legisladores que nos han precedido en los bellos y apacibles días [*sic*] de nuestra infancia social é independiente... , *han procurado reproducir en su mayor parte*

<sup>41</sup> *Ibidem*, 1994, pp. 250 y 251.

*las sábias [sic] y bien calculadas disposiciones de la antigua constitución del Estado, retocárlas [sic] en lo que por el progreso de la sociedad tenían ya de anticuado y de supérfluo [sic] ... [énfasis nuestro].*

Una constitución trabajada por hombres eminentes, que ha regido en el Estado, creando hábitos inveterados entre gobernantes y gobernados, y en la que el cuerpo Legislativo ha sido sin inconveniente, la rueda principal de la máquina política y la que ha tenido siempre la mayor potencia para el movimiento de la cosa pública, no debía ser tocada sino con temor y respeto. Por esto, despues [sic] de un prolijo ecsámen [sic] emprendido sobre ella, *se ha reproducido en su mayor parte las prevenciones contenidas en la organización política del Poder Legislativo; y la comision [sic], al haber seguido esta línea de conducta, entiende haber obrado con sensatez y cordura*<sup>42</sup> [énfasis-nuestro].

Si hubiera que señalar de forma puntual algunas de las pocas novedades incorporadas al Poder Legislativo local a lo largo del tiempo pueden señalarse cuatro: La supresión de la elección indirecta de los diputados entres etapas a la lección directa en una; la renovación del Congreso que primero se hizo por la mitad de sus integrantes y luego de forma integral; la secularización de ciertas formalidades como la asunción del cargo de diputado que se transformó de juramento a protesta; y la ampliación de sus facultades que pasaron de 23 al inicio a 43 al final. Esta última novedad es contradictoria porque si bien es cierto que se multiplicaron las funciones del Poder Legislativo también lo es que en los hechos redujo su poder e influencia en el ámbito del Estado, particularmente frente al Poder Ejecutivo cuando adquirió la facultad de promulgar decretos.

También es novedoso encontrar que la productividad legislativa de la legislatura no estuvo asociada estrictamente a las convulsiones de la época ni a su plantilla política y administrativa; las rupturas institucionales sí afectaron su continuidad pero parece que dicha productividad estuvo más asociada a los momentos de fundación y definición política, de allí que en la primera década de existencia hubiera una intensa productividad y que el mayor número de decretos se alcanzara en los años posteriores a la Restauración de la República y con un número menor de legisladores y de personal administrativo de apoyo.

<sup>42</sup> Colín, Mario, *Constituciones del Estado de México, 1827, 1861, 1870, 1917*, Toluca, Biblioteca Enciclopédica del Estado de México, 1974, pp. 83 y ss.

Y en el comparativo de los ingresos de los titulares de los tres poderes es ilustrativo observar la distancia que ya existía entre ellos y los empleados más modestos de la administración así como la distancia creciente que se dio con los años entre los ingresos del ejecutivo y de los diputados y juzgadores.

Finalmente, hay que agregar que uno de los diversos temas que está por investigarse, aun cuando ya se ha aludido a él, es el de las élites políticas del Estado y su relación entre sí y el ejercicio del poder. Al menos habrá que avanzar pronto en los personajes que estuvieron al cargo de los tres poderes y sus posibles parentescos en el siglo XIX. Este acercamiento permitirá hacer un contraste con lo que hasta ahora se ha avanzado con el Poder Legislativo.