

# Presencias y ausencias del Cabildo en la construcción del orden provincial: el caso de Tucumán, 1770-1830

Gabriela Tío Vallejo

(*Universidad Nacional de Tucumán, Argentina*)

---

## Resumen

La preocupación que inspira este artículo es explicar las características particulares de la construcción de los estados provinciales rioplatenses en la primera mitad del siglo XIX, a la luz de la ausencia del poder municipal, elemento éste divergente respecto de las regiones que aplicaron la Constitución de Cádiz.

El artículo describe el itinerario institucional del cabildo desde la época tardo colonial hasta su supresión en 1824, señalando los aspectos centrales del proceso de consolidación que experimentó durante las reformas borbónicas, analizando la compleja interacción de instituciones durante la guerra de independencia y su papel en los pronunciamientos militares de los primeros años de la década del veinte. Se describe el proceso por el que la sala de representantes y el gobernador van tomando las atribuciones del cabildo, y cómo se van conformando las distintas áreas del gobierno provincial después de su supresión. Sostiene como hipótesis que el gobernador capitalizó el proceso de concentración de poder dado por esta particular evolución institucional y por la guerra. Se intenta ejemplificar con el caso tucumano un itinerario de construcción del constitucionalismo liberal sin municipio.

**Palabras claves:** Cabildo – guerra – estado provincial – Justicia – Gobernador – liberalismo.

## Abstract

This article has been inspired on the explanation of the particular characteristics of the building of the Río de La Plata Provincial States in the 1<sup>st</sup> half of 19<sup>th</sup> Century in a background of an absent Cabildo, element which diverges from those applied to the Cadiz Constitution.

---

It describes the institutional itinerary of the Cabildo from the Late Colonial Age till its suppression in 1824, and remarks main aspects of the consolidation process during Bourbon Reform, analyzing the complex interaction of the institutions during the Independence War and its role on military rebellion at the beginning of 20's decade. It is described the process through which Representatives and Governor take Cabildo Attributions, and the constitution of the different areas of the Provincial Government after its suppression. Maintains as hypothesis that Governor capitalized the power concentration process because of this particular Institutional evolution and because of War. It is pretended to exemplify trough the case of Tucuman an Itinerary of construction of Liberal Constitutionalism without Cabildo.

**Key words:** Cabildo – war – provincial state – Justice – Governor – liberalism.

Desde hace más de una década la discusión en torno a los itinerarios y formas del liberalismo en América Latina ha reinstalado el tema de la desaparición de los cabildos rioplatenses como caso particular en relación a los territorios en que se aplicó la Constitución de Cádiz. El caso tucumano ejemplifica la construcción del constitucionalismo liberal –un “liberalismo de antiguo régimen”– en ausencia de instituciones municipales<sup>1</sup>.

Tras una etapa de organización y consolidación en la época de las reformas borbónicas, de febril actividad y nuevos roles en el momento revolucionario, el cabildo desaparece en 1824 para sólo volver a formarse en la década del 60 como municipio constitucional ya moderno y con escasas herencias de su antecesor colonial.

Este artículo muestra el itinerario del cabildo tratando de buscar en sus presencias y ausencias la clave para explicar algunos rasgos de la cultura política de las primeras décadas de XIX, tales como la concentración del poder en los ejecutivos provinciales, la relativa desorganización de los gobiernos y una posible debilidad del ejercicio de representación a nivel comunitario.

## **La consolidación del cabildo en la Intendencia y el origen del “gobierno de los jueces”**

Entre 1770 y 1810 el cabildo de San Miguel se consolidó como institución que representa un territorio y como órgano de poder de los sectores

---

<sup>1</sup> La expresión ha sido tomada de un artículo de Antonio Annino, *Nuevas perspectivas para una vieja pregunta*.

principales<sup>2</sup>. En tensión con la mayor presencia de la autoridad real personificada en el intendente, la actividad municipal cobró vigor y logró una autonomía cada vez mayor utilizando un juego de contrapeso de poderes con la nueva capital virreinal en Buenos Aires. En el horizonte social, el grupo que dominaba el cabildo concentró su poder a través de los mecanismos de selección puestos en práctica en la determinación de la condición de vecinos y en la reforma de la justicia rural que le permitió controlar mejor el nombramiento de sus agentes en la campaña. La reforma de la administración territorial de justicia en 1796 es un momento clave del proceso de consolidación del poder capitular.

Desde las primeras épocas de poblamiento español, el responsable de la justicia en la campaña era el titular de un oficio “venal”, el Alcalde Provincial de la Santa Hermandad. El cabildo elegía además anualmente dos alcaldes de la Santa Hermandad, éstos dependían del cuerpo capitular y no del alcalde provincial como sucedía con los de la península. Sin embargo, el alcalde provincial podía nombrar jueces cuadrilleros o comisionados sin intervención del cabildo. También el gobernador podía designar comisionados para determinadas tareas o con jurisdicción sobre un territorio en particular.

Año tras año llegaban al cabildo las quejas de los vecinos rurales por la inseguridad y la incapacidad de los alcaldes de la Hermandad para erradicar la delincuencia. Los dos cabildos abiertos convocados en la década del 60 tuvieron como objetivo buscar una solución a la preocupación por el control de la delincuencia y la seguridad de la oferta laboral. Fue bajo este signo que, hacia 1770, se nombraron los primeros jueces pedáneos o jueces territoriales que respondieron a peticiones de los vecinos de parajes rurales; los nombramientos eran irregulares en cuanto a frecuencia y duración y sin jurisdicciones fijas, actuaban como comisionados. Los jueces pedáneos eran funcionarios nombrados por el cabildo, pero al mismo tiempo representantes de los vecinos principales de los partidos rurales, eran responsables de la seguridad de las propiedades y las personas, y garantizaban la disponibilidad de mano de obra. Debían cuidar el orden social en la campaña: perseguían a los “vagos” obligándolos al conchabo o al trabajo en obras públicas, celaban las reuniones de juegos prohibidos, el uso de armas, intervenían en casos de fugas de esclavos. Controlaban el uso del ganado al mismo tiempo que aseguraban la

---

<sup>2</sup> Los resultados de mis investigaciones acerca de este tema han sido publicados en: *La “buena administración de justicia” y la autonomía del Cabildo. Tucumán, 1770-1820*, en *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina Dr. Emilio Ravignani* 18, 3ª serie, 2do. Semestre, Buenos Aires, 1998, págs. 35-58. *Los “vasallos más distantes”. Justicia y gobierno, la afirmación de la autonomía capitular en la época de la Intendencia. San Miguel de Tucumán*, en Marco Bellingeri, coord. *Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica*, Torino, Università degli Studi di Torino, Italia, Otto ed., 2000. La tesis completa está contenida en mi libro *Antiguo Régimen y liberalismo. Tucumán, 1770-1830*, Tucumán, UNT, 2001.

afluencia de mano de obra a las estancias, por ejemplo debían impedir que se mantuvieran como arrendatarios personas que tuvieran menos de 25 cabezas, con ello buscaban reducir el ámbito de la economía campesina<sup>3</sup>.

Al mismo tiempo funcionaban como “goznes políticos” entre ciudad y campaña, el gobierno del cabildo llegaba a la campaña a través de los jueces. Ejercían atribuciones judiciales menores, en la práctica podían oír demandas de hasta 25 pesos. Realizaban los inventarios de bienes de difuntos, embargaban los bienes de los detenidos y los remitían a los alcaldes ordinarios. Sin embargo los jueces cumplían además otras tareas como agentes del gobierno capitular: cobraban contribuciones, levantaban censos y padrones, cualquier medida de gobierno que el cabildo quisiese aplicar en la campaña era ejecutada por los jueces. Sólo los asuntos de reales rentas o de milicias quedaban fuera de su esfera de acción, y esto sólo hasta la independencia porque a partir de 1810 los jueces intervinieron en los reclutamientos y en el cobro de contribuciones.

En 1784 se aplica la Ordenanza de Intendentes, la ciudad de San Miguel pasa a depender de Salta, capital de la Intendencia de Salta del Tucumán. Sin embargo, el cambio en la administración territorial de la justicia nada tuvo que ver con la Ordenanza de Intendentes que seguía haciendo alusión a la vieja estructura de alcalde provincial, alcaldes de la Santa Hermandad, y cuadrilleros<sup>4</sup>.

A pesar de los primeros intentos por hacer más eficaz el control de la campaña, las jurisdicciones de distintos magistrados se superponían ya que los jueces pedáneos se habían sumado a los funcionarios judiciales preexistentes. El nombramiento de jueces cuadrilleros por el alcalde provincial y de jueces comisionados del gobernador era una permanente fuente de conflictos, todos ellos eran jueces territoriales y tenían similares atribuciones.

El proceso de afirmación del poder capitular en cuanto a la administración de Justicia y Policía se realizó por dos vías: la eliminación de funcionarios cuyo poder se originaba en otras autoridades, el intendente o el alcalde provincial y la racionalización y organización de la justicia rural, lo que trajo aparejada la concentración social de los jueces. Se verificó así en el plano de la afirmación política del territorio, la consolidación del poder del cabildo frente a la Intendencia; y en el plano de la gobernabilidad, la concentración del poder judicial-territorial en un grupo de familias.

---

<sup>3</sup> Actas Capitulares, Vol. XII, fol. 106 (en adelante, volumen en números romanos, folio en arábigos). El fondo documental pertenece al Archivo Histórico de Tucumán.

<sup>4</sup> “Real ordenanza para el establecimiento e instruccion de Intendentes de Exercito y provincia en el Virreinato de Buenos Aires”. 1782, en *Documentos referentes a la guerra de Independencia y emancipación política de la República Argentina*. Vol. 1, Bs. As., Archivo General de la Nación, artículo 63.

La medida más importante de racionalización y organización de la justicia fue propuesta en 1794 por el procurador del cabildo, Salvador Alberdi. Aseguraba que la extensión de la campaña no podía ser abarcada por dos alcaldes de la Hermandad, de ello eran muestra “los continuos lamentos y quejas de los que sufren en la campaña las funestas consecuencias de estos males”. Junto con la idea de lograr una administración más eficaz de la justicia se buscaba una mayor exigencia en cuanto a la calidad social de los jueces rurales:

[...] el empleo de alcalde de la Santa Hermandad en estas partes entre la Gente de distinción y honor goza un lugar prominente y apreciable y entre los plebeyos impone el mayor respeto, por consiguiente cualquier vecino condecorado admite la nominación, ve este cargo como prueba compensativa de su verdadero mérito, y así para no desmerecerlo se aplica con el mayor celo al desempeño cabal de las obligaciones que trae consigo.

En la propuesta estaban ya planteados los objetivos de la nueva organización, en lo político buscaba racionalización administrativa y el monopolio del cabildo de la administración de la justicia en la campaña, y en lo social, el dominio de los vecinos notables que cumplirían la función de jueces asegurando así el control de los “plebeyos”<sup>5</sup>.

La reforma se llevó a cabo dos años después. Se instituyó como norma la elección anual de seis alcaldes, uno para cada partido de la campaña y dos para el curato rectoral, en lugar de la multiplicidad de jueces que se nombraban irregularmente. El nuevo ordenamiento tomó como base las circunscripciones eclesiásticas. Al racionalizar la administración de justicia en la campaña, dividiéndola en partidos, eliminando la superposición de jurisdicciones y concentrando la fuente de la autoridad en el cabildo, no sólo se concentraba el ejercicio de la justicia en este cuerpo sino que además se jerarquizaba internamente el territorio. Los partidos no eran ya solamente los curatos de la jurisdicción eclesiástica, sino que pasaban a constituir distritos administrativos susceptibles de evolucionar a circunscripciones políticas, como de hecho lo hicieron después de 1810. Se dotaba a la campaña de una organización político administrativa.

La reforma de 1796 fue un paso muy importante en la consolidación del poder capitular. La institución de los seis alcaldes por curato se complementó con el proceso de paulatina extinción de los jueces cuadrilleros y comisionados, funcionarios que evidenciaban una tradición antigua de superposición de jurisdicciones y de confusión de responsabilidades. Un juez comisionado o

---

<sup>5</sup> Sección administrativa, Vol. XII, folios 74 a 76 (en adelante S:A. volumen en romanos y folio en arábigos). El fondo documental pertenece al Archivo Histórico de Tucumán.

cuadrillero, era un comisario, podía haber sido elegido por el alcalde provincial o por el gobernador. En el primer caso, el poder del cabildo se diluía tras las dependencias personales; en el segundo, el cabildo perdía autoridad frente al poder regional. En cambio, los nuevos magistrados respondían al cabildo como cuerpo, tenían claras jurisdicciones territoriales y sus atribuciones eran expresas e iguales para todos, ya no eran más comisionados, delegados de determinada autoridad sino magistrados dependientes del cabildo. La reforma y la posterior desaparición de comisionados y cuadrilleros significó un recorte del poder del intendente a través del cuestionamiento de sus comisarios judiciales y en última instancia también del poder real, por la eliminación de los funcionarios dependientes del titular de un oficio vendible en favor de jueces electos por el cabildo<sup>6</sup>.

A partir de la reforma de 1796 es posible distinguir también un proceso de concentración social en la extracción de los jueces. Mientras que en el sistema anterior de nombramientos irregulares y a demanda de las quejas vecinales, un individuo de modesto origen social podía ejercer el cargo de juez de un pequeño paraje; después de la reforma, para los partidos más amplios coincidentes con los curatos, eran elegidos alcaldes los individuos que no sólo eran notables reconocidos en su partido, sino también relacionados con la élite capitular.

Podría decirse que tanto por su debilidad como por su fuerza las reformas borbónicas favorecieron el proceso de identificación territorial, de construcción de un espacio político tucumano. El sentimiento de pertenencia a una entidad separada de la Gobernación, luego Intendencia, expresada en los alcances territoriales de la vecindad, se conjugó con un progresivo agotamiento de los esfuerzos del Intendente y de la propia Corona por aplicar la

---

<sup>6</sup>En 1798 al cesar el gobierno del intendente García Pizarro expiraron los mandatos de los comisionados. La concentración de la administración de justicia en los jueces pedáneos nombrados anualmente por el cabildo evitó también la confusión que se producía con los jueces comisionados para los partidos limítrofes con Santiago del Estero y Catamarca al delimitar territorialmente las jurisdicciones. (A.C., XII, 345). Y en 1810 con la muerte del alcalde provincial llegó la oportunidad del cabildo de eliminar para siempre a los comisionados de este funcionario; quedaron sin efecto los títulos de cuadrilleros que dependían de él y ya no hubo más nombramientos de este tipo. Esta medida, tomada después de la revolución, lejos de ser una novedad revolucionaria fue la culminación de un proceso de varias décadas, en las que el cabildo había presentado quejas permanentemente contra los cuadrilleros, argumentando los beneficios de una administración de justicia centralizada en un cuerpo de funcionarios nombrados anualmente y dependientes de la corporación. El cabildo no podía pedir la eliminación del alcalde provincial ni tampoco negarle la atribución que por tradición había ejercitado, de nombrar comisionados. Por eso el conflicto se había dilatado hasta que la muerte del alcalde provincial les dio la excusa para la eliminación de los cuadrilleros. No se volvió a nombrar alcalde provincial a pesar de que el gobierno revolucionario mantuvo por más de una década al resto de los funcionarios capitulares.

Ordenanza, y con el recurso a las autoridades porteñas como elemento arbitral en las relaciones entre Salta y Tucumán. El Cabildo utilizó como mecanismos de consolidación el andamiaje administrativo borbónico y el rol mediador de la capital virreinal. Las reformas brindaron al gobierno capitular instrumentos nuevos de racionalización que fueron utilizados en beneficio del poder local, por ejemplo en lo que hace a la organización de sus recursos. Así la eficacia de las reformas en algunos aspectos de la administración no fue contradictoria con el reforzamiento del poder capitular.

En los procesos de adaptación de las nuevas medidas de administración y en las iniciativas de transformación del propio cabildo se reconocen dos tendencias: en un afán de racionalizar la administración se intentaba evitar la superposición de atribuciones y jurisdicciones, tratando al mismo tiempo, que en la reducción de funcionarios se sacrificaran los oficios vendibles; por otra parte se buscaba aumentar los cargos electivos. Se concentraba el poder político en un grupo de vecinos que serían elegidos por el cabildo y se acotaba la influencia de la autoridad real que se manifestaba a través de los oficios vendibles.

## **El Cabildo, la revolución y la guerra**

La revolución desencadenó una segunda revolución interna. En un proceso a la vez general, porque se dio en casi todas las ciudades, pero espontáneo, en la primera década revolucionaria las ciudades subordinadas se separaron de las cabeceras. La formación de las provincias es tanto un punto de llegada del proceso de constitución de las identidades territoriales cuyo centro eran las ciudades, como un efecto de la revolución y la guerra.

El liderazgo de Buenos Aires es una realidad incontestable para Tucumán por lo menos hasta 1819 por la presencia del ejército y de su jefe, del Congreso general que se reúne en Tucumán en 1816 y por el hecho de ser escenario de uno de los frentes de la guerra<sup>7</sup>. Sólo cuando esta estructura fuera desmontada volvería a aparecer en el horizonte la tensión autoridad-comunidad, pero esta vez con un polo extremadamente debilitado, con un poder porteño cuestionado por el conjunto de las provincias. Annino habla de una doble acefalía, la de la corona española y la de Buenos Aires como capital del virreinato.

---

<sup>7</sup>La relación establecida entre el cabildo de Tucumán y la capital porteña, desde la época de la expulsión de los jesuitas por el papel que tuvo la ciudad portuaria en la administración de las temporalidades, se estrechó y adquirió una nueva naturaleza por el arbitraje que ejerció Buenos Aires en los conflictos del cabildo con el Intendente. Prácticamente desde las invasiones inglesas, la rivalidad con la capital de la intendencia queda amortiguada por la institucionalización de Buenos Aires como cabeza del Río de la Plata en el proceso de crisis del imperio.

En Tucumán son dos los agentes de cambio que permiten ver de qué manera transitó esta comunidad política del antiguo régimen colonial a un estado provincial en el que se asoma un incipiente liberalismo notabiliar combinado con el protagonismo de los jefes y las facciones militares: la introducción del sistema representativo por elecciones indirectas y la militarización.

La innovación más significativa en la cultura política llegó de la mano de las formas liberales de elección de los representantes. El necesario consenso de las provincias (representadas por sus cabildos), tanto más urgente en la medida que la guerra se planteaba en sus territorios, requería de la participación de las mismas en los nuevos órganos de gobierno, las asambleas y congresos de la primera década independiente. Pero el nuevo gobierno reglamentó también la vida política interna. Había que elegir a los miembros del cabildo, a los gobernadores y, finalmente, a las legislaturas provinciales. Los procesos electorales fueron campos de experimentación de nuevas prácticas y principios políticos, y en ellos podemos ver cómo confluían éstos con la cultura política colonial.

El antiguo régimen colonial tenía sus formas de representación política, pero las elecciones indirectas establecidas por cada uno de los reglamentos y estatutos de los primeros años de vida independiente traían consigo una mayor participación de los vecinos y una permanente actividad que rebasaba las rutinarias y acotadas, aunque a veces conflictivas, elecciones anuales de los cabildos.

En la primera década que siguió a la revolución, Tucumán vivió varios procesos eleccionarios. Las elecciones indirectas, las juntas electorales y su manejo de los requisitos de la votación, la manipulación de las candidaturas a través de viejos intermediarios sociales convertidos ahora en agentes políticos que garantizan que el juego político se mantenga dentro del estamento notabiliar, son rasgos que predominan en estas primeras elecciones. Frente a estas continuidades, los procesos electorales originan una jerarquización política de la sociedad, la división de los vecinos en votantes, electores y representantes, el surgimiento de funciones nuevas, que da lugar a la emergencia de “agentes electorales” como los alcaldes de barrio y jueces rurales. Es posible relacionar estas nuevas diferenciaciones con viejas estratificaciones sociales, pero hay nuevas variables en juego. Para ser elector o representante se requieren unas cualidades que no sólo tienen que ver con la riqueza, el prestigio o el honor; sino por ejemplo con un grado mayor de educación, una experiencia en la vida pública o hasta la misma capacidad oratoria. Ello explica el papel de sacerdotes y abogados como electores en la primera década independiente.

La otra vía de transformación es la militarización. La suerte de la revolución quedó muy tempranamente ligada al éxito de la guerra. Los jefes milita-

res adquirieron un protagonismo sin precedentes. Las solidaridades y relaciones entre soldados y jefes fueron sentando las bases de la faccionalización del ejército revolucionario. La militarización se convirtió en una vía alternativa de participación política que, hasta 1819, aparecía contenida por la unidad del ejército revolucionario y la vigencia de un objetivo común. Con la crisis del gobierno y el ejército revolucionarios se liberan estas fuerzas que dan lugar a la lucha de facciones que se involucran en la política interna de cada espacio provincial.

Si bien en todo el período el Cabildo fue la institución que organizó los procesos electorales, distinguimos dos fases en la historia de su participación: la primera, de 1810 a 1815, en que el Cabildo no sólo arbitró las elecciones sino en la que sus miembros tuvieron voto privilegiado; y un segundo momento, a partir del 15, en que las juntas de vecinos electores cobraron autonomía.

Los capitulares delimitaban los cuarteles en que se dividiría la ciudad para la votación y nombraban a los presidentes de cada “congreso”. El presidente de cada cuartel, un alcalde de barrio (nombrado por el Cabildo) o uno de los capitulares que viviera en ese cuartel, convocaban a los vecinos que votaban ante él. En la medida que el sujeto político seguía siendo “el vecino”, el papel de los alcaldes de barrio y de partido fue fundamental ya que eran ellos los que podían dar fe de la condición de vecino de sus pares; condición relativa que dependía, como vimos, del reconocimiento de los otros vecinos y no de requisitos absolutos, ellos eran los que confeccionaban los padrones y conformaban las mesas electorales. En esta primera fase a estas funciones en las asambleas primarias se sumaba el hecho de que en la reunión de electores los miembros del cabildo votaban al lado de los electores, es decir, que eran vecinos que tenían una representación privilegiada; el cabildo abierto subyacía aún en la reunión de electores<sup>8</sup>. Convivía la representación capitular como cabeza de la ciudad con la nueva representación elegida por los partidos y la ciudad según las reglamentaciones liberales.

Entre 1815 y 1816 se produjo la transición de un sistema electoral controlado de principio a fin por el Cabildo a la autonomía de las juntas electorales. Si bien la función del Cabildo seguía siendo importante en la votación primaria, una vez constituida la junta electoral adquiría independencia. A partir de entonces el cabildo no representará a la ciudad como cuerpo sino que

---

<sup>8</sup> Annino afirma, para el caso mexicano, que estas asambleas primarias tomaban la forma de cabildos abiertos aunque no llevaran ese nombre, en tanto eran reuniones de vecinos principales. A. Annino, *Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821*, en A. Annino, *Historia de las elecciones en Iberoamérica*, Buenos Aires, FCE, 1995, págs. 177-226.

los “vecinos”, en tanto jefes de familias distinguidos socialmente, elegirán sus representantes. Hasta aquí parecería que se va en el camino de deslindar el ámbito del cabildo del de la junta electoral como cuerpo representativo.

En la transición del viejo al nuevo régimen, el papel de los funcionarios intermedios (jueces y alcaldes de barrio) fue clave. Durante las últimas décadas de la colonia habían sido los goznes entre el gobierno urbano y la sociedad rural, entre la cúpula de la élite y los hacendados territoriales y entre éstos y los campesinos, y todo ello lo hacían como delegados del poder capitular. Su función en el nuevo gobierno era organizar la representación de los vecinos en las nuevas formas políticas. El cabildo, aún después del Reglamento de 1817, que establecía las elecciones indirectas para los oficios capitulares, se reservó siempre el nombramiento de los alcaldes de barrio y los alcaldes partidarios.

La situación del Cabildo en estos años es compleja. Si por una parte vemos que hay siquiera una tendencia a distinguir a la junta de electores como ámbito de las nuevas formas de representación; por otra el cabildo ha experimentado la competencia de otras instituciones, en lo que hace a la administración de la ciudad, a la justicia, sus tradicionales atribuciones. Consideremos que en la época colonial Tucumán no tuvo gobernadores residentes, lo cual resguardaba el margen de autonomía del cabildo; durante las reformas la figura del subdelegado no había logrado imponerse. Esta situación cambió con la revolución cuando el Cabildo tuvo que someterse a la autoridad de un gobernador, heredero del Intendente borbónico, que además contaba con el apoyo del poder central para lograr un objetivo tan vital como sostener la guerra. Si por una parte el cabildo tuvo enorme importancia como árbitro y contralor de procesos electorales, centralizando la dirección de los asuntos de guerra, administrando en fin una ciudad con problemas mucho más complejos; por otra parte tuvo que compartir su ámbito tradicional de poder con otras autoridades e instituciones. La efímera junta subordinada, las juntas electorales y el Tribunal de Concordia<sup>9</sup>, los jefes del ejército del Norte como Belgrano también constituyeron nuevas autoridades en un mismo es-

---

<sup>9</sup>Las Juntas subordinadas fueron establecidas por el Reglamento de febrero de 1811 con el objetivo de “exportar la revolución a las provincias” y fueron disueltas en diciembre de ese año. Se integraban con el gobernador y dos vecinos nombrados por el pueblo. Aunque el reglamento decía que se abstuvieran de intervenir en asuntos judiciales, estaban en permanente conflicto con los cabildos, se ocupaban de temas de impuestos, levadas militares y “seguridad” de la revolución. El Tribunal de Concordia fue establecido por el Reglamento de institución y administración de justicia dictado en enero de 1812. Establecía estos tribunales en cada ciudad, integrados por el Síndico Procurador y dos regidores del Ayuntamiento. Su objetivo era el de ser un “amigable componedor”. Todo asunto judicial pasaría primero por el Tribunal que evaluaría si merecían iniciar litigio ante la justicia ordinaria.

pacio y se plantearon conflictos incluso con el propio gobernador y desde luego con el cabildo.

Entre 1819 y 1824 se dio una rápida transición entre la primera fase posrevolucionaria –el momento signado por la guerra, por la presencia de los jefes militares del ejército del norte en la provincia y la reunión del Congreso que declararía la Independencia de las Provincias Unidas–, y la segunda fase de construcción de un incipiente estado provincial en un clima de recurrentes pronunciamientos militares, enfrentamientos entre jefes y coaliciones provinciales y frustrados intentos por volver a la “unidad” de los primeros años de la revolución.

En esta segunda etapa, el Cabildo tuvo un papel fundamental como legalizador y legitimador de los nuevos gobiernos. En sus últimos años de existencia fue una especie de “guardián del orden público”, en él recaía el gobierno cada vez que se producía una revuelta. Aunque podría pensarse que se trataba de cabildos manipulados por el jefe militar triunfante, es evidente que el apoyo, forzado o no de esta institución, era considerado como origen de una legalidad que permitía los cambios de un gobierno a otro sin mayores traumas.

Si el cabildo había perdido su función representativa, no hubo una institución que lo reemplazase en forma permanente hasta que se constituyó la Sala de Representantes en 1823. Esta carencia no se hizo evidente mientras el poder del gobernador fue relativamente fuerte y estuvo acompañado del apoyo del general del ejército que acampaba en Tucumán y del Congreso que sesionaba allí, tres instituciones que tenían por objetivo común en esos años propiciar el triunfo definitivo contra los realistas. Cuando se retiró el ejército, el Congreso se trasladó, Belgrano cayó en desgracia y el gobernador Aráoz comenzó a ser cuestionado; el Cabildo parecía ser la única institución capaz de mantener un grado mínimo de orden público y de continuidad administrativa.

Mientras el apoyo del cabildo ordinario le daba a las autoridades, cualquiera fuera su origen, un marco de legalidad, los cabildos abiertos las legitimaban: el pueblo expresaba su voluntad en estas reuniones tanto como en las elecciones de representantes. Los **cabildos abiertos** seguían siendo las formas legítimas de representación popular en la concepción de gobernantes y gobernados.

El primer alzamiento de Abrahán González contra el gobernador Botello en noviembre de 1819 sería el primero de la serie de movimientos que acabaron con la vigencia del poder central y en el plano provincial inauguraría veinte años de pronunciamientos militares. Los sublevados “exigen de la municipalidad que a fin de no dejar ni un instante el pueblo en anarquía se encargue de ella del mando político entretanto que se pone este empleo en la

persona que convenga...”<sup>10</sup>. El cabildo llama a asesores jurídicos que “dadas las críticas circunstancias, no habiendo mejor remedio y para evitar la anarquía”, aconsejan acceder al pedido de los oficiales “encargándose este Ilustre Cuerpo provisionalmente del Gobierno político” e inmediatamente se cita a cabildo abierto “para constituir una autoridad provisoria” que pueda mantener el orden y la tranquilidad pública mientras la supremacía del Estado resuelva lo conveniente...”<sup>11</sup>. El Cabildo otorgaba *el orden legal* al levantamiento.

Los cabildos abiertos, cuya modalidad electiva se generalizó después de la revolución, *legitimaban* ahora las autoridades impuestas por la fuerza. En su segunda asonada Abraham González se hizo “elegir” por un Cabildo abierto después de tomar la ciudad, 46 vecinos firmaban el acta. Al día siguiente el gobernador formaba el cabildo ordinario en una especie de votación en la que los vecinos debían llevar los votos a los doctores Domingo García y Juan Bautista Paz, comisionados para ello por el Gobernador; si no se respetaban los reglamentos al menos era necesario *guardar las formas* colocando al frente del proceso a dos abogados prestigiosos.

Cuando el levantamiento de Zelarayán y López derrocó a Abraham González, se le pidió al Alcalde del de 2º voto que se hiciera cargo del gobierno en forma provisoria. El Cabildo ordinario, formado bajo la presión de un movimiento violento, dejaba esta vez de ser garantía para los dirigentes de la nueva asonada, por eso se le pidió al alcalde oficial de gobernador provisorio hasta que se nombrara uno según el reglamento. Sin embargo José Víctor Posse, el alcalde en cuestión, renunció “abrogándose el cabildo de estas facultades por la fuerza de las circunstancias para evitar los males de una pronta anarquía con la calidad y obligación de que haya de convocar al pueblo y la campaña en el término de 15 días para que se nombre electores de Gobernador Intendente en propiedad...”<sup>12</sup>. El mismo día el Cabildo nombraba Gobernador Interino a Diego Aráoz. Al poco tiempo los comandantes militares propusieron la candidatura de Bernabé Aráoz como interino, quien aceptó simulando que la rebelión de González no había ocurrido; el Cabildo eligió formalmente gobernador a Aráoz.

También para poner fin a los conflictos entre Bernabé y Diego Aráoz, se reunió un Cabildo Abierto que decidió que ambas fuerzas debían deponer las armas, que se convocara a elecciones para Gobernador y se constituyera una Junta suprema permanente.

La búsqueda de una apariencia de legalidad en momentos de violencia formaba parte de la cultura política colonial y siguió siendo una característica

<sup>10</sup> A.C., 1819, 203, 204.

<sup>11</sup> A.C., XI, 203.

<sup>12</sup> A.C., XI, 285.

importante de cada nuevo gobierno. En uno de los tantos conflictos planteados por las elecciones, Bernabé Aráoz demostraba su ambición de dar apariencia legal a sus actos “que nada podía tratarse de palabra, sino por escrito, y oficialmente por que no quería que se dijera que el gobernador actuaba despóticamente... que también él se dirigía de sus asesores...”. En 1832, varios años después de la supresión del cabildo, vemos aparecer todavía el recurso al cabildo abierto convocado por Facundo Quiroga para elegir gobernador después de ocupar militarmente la ciudad y fusilar a 33 jefes militares.

## La primera república sin cabildo

Para 1820 los aires habían cambiado, el entusiasmo revolucionario había cedido paso a una actitud más “prudente” respecto a la modificación del orden social, incluso en los más fervientes revolucionarios. La movilización popular, necesaria para incorporar soldados a las filas del ejército, había provocado la lucha de facciones, así lo veía el Congreso que redactó la constitución de 1819, en cuyo prólogo se deslizaba una crítica al estatuto del 15 que “lisonjeando demasiado las aspiraciones de unos pueblos sin experiencia, aflojó algún tanto los nudos sociales”. La Constitución eliminaba la votación popular para los gobernadores, no definía los términos de la ciudadanía ni la forma de gobierno de las provincias y dejaba el arreglo de las elecciones de diputados para la cámara de representantes de la Nación al reglamento provisorio que permanecía vigente en todo lo que no fuera contradictorio con la Constitución<sup>13</sup>.

Tras la disolución del Directorio en 1820, el gobernador Bernabé Aráoz puso en práctica su idea de la República del Tucumán, cuyo ordenamiento se estableció en una Constitución. La historiografía ha interpretado la Constitución de la República de Tucumán de 1820 como el fruto del capricho de un jefe político. Más allá de las intenciones del caudillo, el texto debe considerarse como el punto de llegada de una tendencia de autonomía de Tucumán y como el primer ensayo de gobierno provincial sin cabildo<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Constitución de 1819, Registro Nacional, 1819, 1300.

<sup>14</sup> Los historiadores poco afectos a la figura de Aráoz ven la Constitución como un acto de locura egocéntrica del caudillo, en el que se plantea la creación de un estado soberano independiente. Por otra parte los defensores de Aráoz niegan toda actitud separatista acentuando la voluntad de unión con las otras provincias y de subordinación al poder central. R. Jaymes Freyre, *Historia de la República de Tucumán*, Buenos Aires, Coni Hnos., 1911. Bernardo Frías, *Historia del General Martín Güemes y de la Provincia de Salta, o sea de la Independencia Argentina*, Buenos Aires, Depalma, 1973. A su modo ambas líneas de interpretación soslayan la idea de que la constitución fue un punto de llegada de la evolución institucional de la provincia acorde con los aires constitucionales que soplaban en el espacio rioplatense.

El texto era similar al de la “nacional” de 1819. Adaptaba a la esfera provincial lo establecido para las instituciones nacionales; es decir, que el Director Supremo tenía su equivalente en el Presidente de la República del Tucumán, los diputados de la Cámara de Representantes en los miembros del Congreso provincial. Sin embargo, este congreso provincial estaba formado solamente por un representante de cada pueblo (Tucumán, Santiago y Catamarca) y un eclesiástico; los requisitos para ser diputado eran similares a los de la nación. La elección de los diputados se haría según el reglamento provisional. El congreso funcionaría como cámara legislativa y atendería todos los asuntos de la provincia<sup>15</sup>.

La Constitución tucumana de 1820 suprimía los cabildos estableciendo en su lugar la Corte Primera de Justicia compuesta por “el primero y segundo ministros ordinarios de justicia, el síndico procurador de los derechos del Pueblo, el ministro fiel ejecutor, el ministro de policía, y el ministro defensor de menores y pobres”. Por encima de esta corte se establecía una Corte Suprema de Justicia. La diferencia respecto del cabildo era la sustitución del título de regidor y alcalde por el de ministro. Sobrevivían tres figuras tradicionales: los alcaldes ordinarios y el fiel ejecutor; el síndico procurador era un miembro de importancia relativamente reciente, sólo a partir de las reformas borbónicas había comenzado a incorporarse al cabildo y el juez de policía era una creación post-revolucionaria, de 1812.

La elección de esta primera corte se haría de la siguiente forma: cada Pueblo (entiéndase cada ciudad-provincia) enviaría un censo al Presidente de las personas principales de su vecindario, mayores de 25 años, o que se hallen emancipados; la Junta electoral se formaría de acuerdo a lo establecido en el reglamento de diecisiete y elegirían a tres para cada empleo de la Corte, esta elección pasaba en sobre cerrado al presidente supremo que debía cotejar con el censo y nombrar una comisión de “cuatro individuos condecorados”, presidida por el titular del Poder Ejecutivo, que realizaría un sorteo. La convocatoria se extendería también a los “Ciudadanos de la campaña que quisieran concurrir a prestar sufragios con los del Pueblo”. A diferencia de los cabildos constituidos a partir de 1818 que seguían el Reglamento Provisorio, preveía la representación de ciudad y campaña, siquiera potencialmente. La continuidad entre cabildo y la corte de justicia era evidente en la ciudad de San Miguel, sin embargo el problema era que se suprimían los cabildos de las ciudades miembros de la República y sólo se elegía una corte.

---

<sup>15</sup>La supeditación a las autoridades nacionales aparecía en la atribución de “reglar el Comercio interior, y ordenar el exterior, de modo que no se perjudiquen en el tráfico común las demás Provincias, y sin mezclarse en las Providencias privativas del Congreso general de la Nación”. E. Clesia, *Constitución de la República de Tucumán, año 1820*. Bs. As., Julio Suárez Editor, 1930.

La constitución provincial sintetizaba la evolución institucional de diez años. Mantenía la representación estamental en la Corte de justicia y en el miembro eclesiástico del Congreso provincial. Recogía las disposiciones liberales sobre condiciones de ciudadanía de los reglamentos de 15 y 17. El derecho de sufragio era amplio pero la forma de elección en varias etapas reservaba importantes atribuciones al Poder Ejecutivo en las instancias superiores de la elección. La Constitución adjudicaba a la Corte primera de Justicia la antigua atribución de los cabildos, sin duda la más enraizada y duradera, de determinar los límites del cuerpo político. La Corte enviaba al Poder Ejecutivo la lista de elegibles de los cuales el Presidente formaría la terna para que el Legislativo nombrara Gobernador; presentaba la terna de jueces que serían nombrados por el Congreso para la Suprema Corte; enviaba al Presidente el censo de vecinos principales para la elección de sus propios miembros, quien cotejaría este censo con los elegidos por la junta electoral. El único órgano que se constituía por elecciones indirectas, sin intervención ni de la corte primera ni del poder ejecutivo, era el poder legislativo, allí se aplicarían sin límites las prescripciones liberales de las cartas constitucionales.

Concentraba el poder en el Presidente y la Corte primera de justicia, con la supremacía del primero. La fuerza de la Corte de justicia muestra la supervivencia política del cabildo. El predominio del Poder Ejecutivo se explica por el surgimiento del Gobernador como figura fuerte en el ámbito provincial durante la guerra de independencia, por la desintegración del poder central y también por los aires centralistas y la desconfianza en la participación del pueblo, que puede leerse entre líneas también en la Constitución de 1819. Sin embargo, la Constitución acogía los elementos liberales de las elecciones en dos de los poderes: el judicial y el legislativo, y reservaba un sufragio amplio.

La Constitución de 1820 fue un intento de unir los dos ámbitos de poder, el representativo y el ejecutivo-militar, en uno sólo; tras su fracaso seguirían su camino de alternada disociación y simbiosis. Fue también el primer paso en la desaparición del cabildo. La institución heredera del Cabildo mantenía vigente el viejo horizonte de representación estamental cuando incorporaba un significativo requisito para las elecciones de la corte de justicia: el de ser "vecino principal". Centralizaba el poder en el ejecutivo, mientras el principio liberal quedaba garantizado en el poder legislativo.

## **La construcción del estado provincial y el Cabildo ausente**

Desde 1819 los gobernadores se reemplazaban unos a otros según las constelaciones de alianzas y enfrentamientos de facciones militares y provinciales. Sin embargo, hay un proceso institucional que va afianzándose por

una vía de ensayo y error. Se ha probado la eficacia de la intervención del cabildo, de la legitimación a partir de los cabildos abiertos, de una constitución con órganos de gobierno totalmente nuevos, se ha delegado el poder en el alcalde ordinario... se lo ha probado todo. Carmagnani utiliza para este período de la vida latinoamericana la idea de “laboratorio político”, imagen acertada para esta época de ensayo y error en la que, según Groussac, se querían “probar los sabores de todas las formas de gobierno”<sup>16</sup>.

La Sala de Representantes comenzó a sesionar en mayo de 1822<sup>17</sup>, una vez establecida esta junta por elecciones generales de ciudad y campaña, quedaba claro que era ella la depositaria de la soberanía del pueblo<sup>18</sup>. La legislatura provincial fue la institución que reflejó el triunfo de los mecanismos de elección de representantes, mientras el gobernador corporizaba, aunque no siempre, la “mayoría” dominante en las fuerzas militares de la provincia.

Las dos vertientes de cambio que se habían originado en el proceso de la revolución, los mecanismos liberales de representación y la militarización provocada por la guerra, encarnaron en estas dos instituciones que protagonizaron la vida provincial desde la desaparición del cabildo. La Sala de Representantes y el Gobernador se adueñaron de los frutos de un proceso de consolidación del espacio político provincial que había sido llevado a cabo por el cabildo.

La lectura de las actas de la Sala de Representantes nos muestra una imagen de cierta continuidad institucional, salvo en un par de ocasiones en que ésta se disolvió, ya por propia voluntad como un acto de oposición al gobierno, ya por determinación del gobernador. Si por otra parte, nos centramos en la figura del Gobernador, las recurrentes crisis muestran la otra cara de la política, el ámbito de acción de las facciones y los caudillos. Los sectores principales de Tucumán se enfrentaban por simpatías y animadversiones políticas, por motivos personales, por historias militares de la época de la guerra de independencia; pero también por heridas económicas que cada grupo buscaba cauterizar una vez en el poder, infligiéndole más daño al ad-

---

<sup>16</sup> M. Carmagnani, *Elites políticas, sistemas de poder y gobernabilidad en América Latina*, en *Metapolítica* 5, vol.2, págs. 7-16, enero marzo, 1998. P. Groussac, *Ensayo histórico sobre el Tucumán*, (1882), Tucumán, Fundación Banco Comercial del Norte, 1981, pág.183.

<sup>17</sup> Las primeras actas se perdieron y sólo se sabe de su funcionamiento por fuentes indirectas hasta fines de 23. ¿Por qué se decidió instalar este tipo de legislatura? No hay referencias en las fuentes de ninguna normativa que diera lugar a ella, es posible que se imitara al gobierno de Buenos Aires aunque también el congreso de la efímera República de Tucumán hubiese sido un antecedente. La continuidad más clara era con las juntas de electores que se habían reunido en numerosas ocasiones desde 1811.

<sup>18</sup> Así en octubre de 23, el Cabildo afirma que no tiene facultad para entender sobre la validez o nulidad de los actos electorales que corresponde “privativamente a la Junta como depositaria de la Soberanía del pueblo...” A.C. 1823, 325.

versario. La compulsión fiscal se ha convertido en el arma política más formidable. Los empréstitos, las requisas militares, los cambios en el funcionariado tanto civil como militar; muestran una vida social y política azarosa. Los gobernadores hacen referencia a la violencia cotidiana, fruto de la anarquía cuyos peligros ellos prometen extirpar. Entre 1822 y 1832, la provincia tiene diecinueve gobernadores.

De estos dos ámbitos de poder, el de la legislatura encarna la continuidad, la legalidad; la lucha política no se da allí, el conflicto se resuelve en el otro ámbito, el del gobernador y las facciones. La frecuencia de los levantamientos militares, no determina necesariamente la ausencia de una legalidad institucional. La legislatura que goza de una continuidad aceptable, que legitima los cambios en el poder ejecutivo y una vez puestos en funcionamiento les da también un marco de legalidad, permitiendo que el período no sólo sea una sucesión de golpes militares sino también una fase de organización del estado provincial y de incorporación de las normas y prácticas liberales a los nuevos estados.

Los actos electorales se habían vuelto más que un ritual necesario<sup>19</sup>. Se habían convertido en una fuente de legitimidad y legalidad fundamental, se repetían continuamente y servían de apoyo en cada cambio de gobierno. Los gobernadores que accedían al poder por la fuerza no destituían a la Sala de Representantes, hacían convalidar su poder ante ella o hacían elegir una nueva, pero basándose en el mecanismo de la representación.

La clave del problema de las elecciones en relación a la inestabilidad y los pronunciamientos militares, está en el tipo de delegación de la soberanía y en la condición plebiscitaria de las elecciones. El pueblo reasume la soberanía cada vez que una crisis política pone en cuestión al gobierno y entonces entran en función dos mecanismos de sustitución de autoridades: el pronunciamiento, es decir el golpe de fuerza de uno o varios jefes militares seguidos más o menos voluntariamente por fuerzas militares de distinto tipo, a veces con apoyos civiles; y por otra parte, los reiterados actos electorales con un sentido plebiscitario, de convalidación de hechos de fuerza. Juega aquí el principio de “estado de necesidad natural” al que hace referencia Annino para el caso mexicano, la diferencia entre lo natural, la sociedad y lo constituido, el gobierno<sup>20</sup>. Los levantamientos militares no ocurren porque las elecciones estén desprestigiadas, se complementan, los mismos que dirigen una asonada militar son los que recurren luego a una convalidación por medio de elección.

---

<sup>19</sup> Los procesos electorales desde 1810 hasta fines de la década del 20 han sido estudiados en mi libro *Antiguo Régimen y Liberalismo*, *op.cit.*

<sup>20</sup> A. Annino, *Otras naciones; sincretismo político en el México decimonónico*, *Cuadernos de Historia latinoamericana*. “Imaginar la nación”, 2 (1994).

nes. Aunque se nutren de principios distintos, los actores políticos no los ven como formas contradictorias.

El rito de iniciación de esta nueva etapa fue la supresión del cabildo. La última elección de capitulares se hizo según la costumbre colonial: los salientes eligieron a los nuevos, autorizados por la Junta de Representantes. El abandono del sistema de elección de capitulares, establecido desde 1815 y practicado en Tucumán desde 1818, revela que el cabildo había perdido su función representativa ante el fracaso de convertirlo en un organismo constituido por elección popular. ¿Cuál era entonces su función? La constitución del 20 había demostrado que el cabildo podía convertirse en una corte de justicia en primera instancia; a su vez la institución del Juez de Alzada, establecida por el reglamento de 1817 quitaba mucho poder a los alcaldes ordinarios. Por otra parte, la sala de representantes no era sólo un órgano legislativo, era un órgano de gobierno que tomaba decisiones sobre el conjunto de problemas que atañían al ámbito provincial. La carencia representativa del Cabildo en el nuevo régimen planteaba situaciones confusas: ¿Cómo era posible, por ejemplo, que el cabildo eligiera a los alcaldes de campaña que presidían las elecciones, si se suponía que era la Legislatura la depositaria de la soberanía del pueblo?

Caducada su función representativa, absorbidas sus funciones de gobierno y administración por la Sala de Representantes y el Gobernador, consolidada la Sala de Representantes como expresión de la soberanía popular; había llegado el momento en que el cabildo no cumplía ningún papel político en la nueva estructura provincial. La Sala de Representantes y el Gobernador habían logrado concentrar los hilos del espacio político provincial, de cuyo proceso de consolidación el Cabildo había sido artífice principal.

No hay una explicación satisfactoria para la desaparición del cabildo tras un proceso secular de afirmación, salvo que forma parte de un fenómeno que se dio en todo el Río de la Plata. ¿Al establecer las elecciones municipales “populares”, los reglamentos liberales habían desvirtuado la esencia representativa del cabildo transformándolo en un híbrido que no representaba legítimamente ni a las corporaciones ni al pueblo, ya que sólo los vecinos de la ciudad votaban, provocando así su crisis?

La Sala de Representantes aparece como una instancia nueva, en realidad un fruto tardío de la evolución institucional post-independiente que había tenido su primer ensayo en las reuniones de electores, las juntas electorales. Aunque con mecanismos liberales, se institucionalizaba finalmente la vieja representación de la campaña, por eso los electores eran los representantes naturales de los partidos, curas y militares; éstos últimos ahora mucho más importantes que en la colonia. El cabildo entra en crisis cuando deja de representar a la ciudad y su territorio y se intenta

convertirlo en un órgano exclusivamente urbano y nutrido a través de elecciones populares.

La vieja representación capitular, que unía el poder real al poder vecinal, y cuya esencia era corporativa, ya nada tenía que ver con la nueva representación que, no obstante acogía en cierto modo a las viejas jerarquías sociales, respondía a una naturaleza diferente. Aunque se observen en la Sala de Representantes componentes del viejo régimen, porque sin duda estos no han desaparecido ni de la sociedad ni del régimen representativo, es una institución de naturaleza distinta a la del Cabildo.

En los últimos años de vida del cabildo, aproximadamente desde 1820, las permanentes ausencias de sus miembros y las frecuentes renunciaciones, muestran que el tener un cargo en el cabildo ha dejado de ser importante social o económicamente; posiblemente con la revolución quien ocupaba un sitio en el Cabildo tenía más obligaciones que privilegios, además su celo revolucionario estaba en la mira de todos. Belgrano se había quejado con violencia de que los capitulares habían sido los primeros en desentenderse de la situación cuando se organizó la batalla de Tucumán. El desinterés es un síntoma general en el Río de la Plata, por estos mismos años hay problemas en Buenos Aires para cubrir los cargos públicos y es una situación que se perpetuará, pues es probable que la élite social y económica viera más perjuicios que ventajas en el desempeño de las funciones públicas y haya optado por replegarse<sup>21</sup>.

Durante 1823 la Sala de Representantes fue despojando al cabildo de sus atribuciones. Organizó la justicia en tres instancias y reunió los propios a las rentas provinciales, dejándole sólo el derecho de vigilar su percepción y solicitar fondos para sus necesidades. La Sala de Representantes reguló las elecciones en la ciudad mediante una ley que establecía que “todo hombre natural del Pays o avecindado en él con empleo u oficio útil y lucrativo, o que tenga una propiedad conocida desde la edad de 20 años o antes si fuere emancipado, será hábil para elegir”; sin embargo otro artículo decía: “queda reducido el derecho de sufragar a solo los habitantes de los cuarteles de la ciudad”<sup>22</sup>.

El 29 de marzo de 1824 la Sala de Representantes declaraba la extinción del Cuerpo municipal, “habiéndose tomado en consideración de que el Cuerpo municipal, era insignificante, y sin objeto a quien consagrar sus funciones el Gobierno”.

En Buenos Aires la desaparición del cabildo generó debates en el marco de una historia de conflictos sobre la representación, la soberanía, la centra-

<sup>21</sup> Esta hipótesis fue sostenida por Tulio Halperin Dongui en *Revolución y guerra. La formación de una élite dirigente criolla*. Buenos Aires, Siglo XXI, 1972.

<sup>22</sup> S.A. XXIX, 28.

lización del poder provincial y como parte de un plan preconcebido por un sector de opinión dentro de la dirigencia<sup>23</sup>. En Mendoza, donde el Cabildo convivió desde 1820 hasta 1825 con la Sala de Representantes, la discusión acerca de su extinción produjo “una agitación política e ideológica por el enfrentamiento entre los ilustrados partidarios de reformas y los sectores tradicionalistas, conocidos como “pelucones” que dominaban en el cabildo y la sala de representantes y se negaban a la desaparición de la antigua institución”. Finalmente un golpe liberal impuso una nueva legislatura que, independiente de la vieja corporación municipal, la declaró suprimida<sup>24</sup>.

¿Por que Tucumán tiene la apariencia de un accidente? Su extinción no ha dejado huellas de discusión en las fuentes y tampoco la historiografía ha intentado una explicación convincente<sup>25</sup>. Que no se haya transformado en un municipio de características administrativas tiene sentido; los municipios constitucionales de la década del 60 tienen muy poco que ver con sus ancestros coloniales, responden a un horizonte cultural y político diferente.

Los primeros pasos en la construcción del estado provincial se dan a partir del desmantelamiento del Cabildo y la redistribución de sus funciones. No se establece, sin embargo, una verdadera división de poderes, la Junta de representantes reúne al poder legislativo y una mezcla de atribuciones de distinto orden.

Las funciones del viejo cabildo se repartieron entre el poder judicial y el departamento de policía que se organizó también en estos años. El poder judicial comenzó a tomar forma en sus tres instancias. Los alcaldes ordinarios renunciaron a sus empleos y fueron reemplazados por jueces en lo civil y criminal, se mantuvo el cargo de Procurador general con las atribuciones de defensor de pobres y menores reuniendo además las que tenía el Síndico del Común. Los propios y arbitrios de la ciudad pasaron a la masa común de Hacienda sin más pensión ni gravamen que el sueldo de los dos ministros, el Escribiente y los gastos de fiestas regulados por el poder ejecutivo. Los gastos de los asesores que llamasen los alcaldes para las causas civiles serían pagados por las partes, y en las causas criminales serían cubiertos por los abogados que residieran en la Provincia, “sin pret. alguno”, siempre que el

---

<sup>23</sup> Marcela Ternavasio actualiza la interpretación de este tema en varios artículos. Véase *Entre el cabildo colonial y el municipio moderno: los juzgados de paz de campaña en el estado de Buenos Aires*, en M. Bellingeri, coord. *op.cit.*, págs. 295-336.

<sup>24</sup> E. Sanjurjo de Driollet, *La organización político-administrativa de la campaña mendocina en el tránsito del antiguo régimen al orden liberal*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones del Derecho, 2004, pág. 38.

<sup>25</sup> La carencia de fuentes periódicas para el período nos limita al conocimiento de lo que se discutía en la Sala de Representantes, en los borradores de gobierno del gobernador o en la correspondencia de entre estas dos instituciones.

reo fuera tenido en el concepto de pobre, y si alguno se excusase que se declarase por incurso en la pena de la ley publicada sobre cargas públicas<sup>26</sup>.

A fines de 1823 se había establecido un tribunal de alzadas de la provincia integrado por tres vecinos nombrados por el gobierno con conocimiento de la sala de representantes. El máximo nivel de apelación de la provincia era el Tribunal Superior de la Provincia, integrado por el gobernador y los individuos que él mismo eligiese de una lista de presentación de dos vecinos de probidad y juicio propuesta por las partes, con lo que el gobernador conservaba el poder judicial de apelación. El tribunal superior conocía en todos los recursos de segunda suplicación, nulidad e injusticia notoria, en lo civil y en lo criminal. En las causas de hacienda pública, en que como superintendente conocía en primera instancia el poder ejecutivo, siendo el gobierno parte, la sala de representantes actuaba como apelación.

En 1824 se intentó ordenar las atribuciones de los alcaldes de la hermandad de la campaña; empero, las atribuciones de estos jueces serían siempre ambiguas y amplias, como funcionarios judiciales, agentes de gobernabilidad, agentes electorales, policiales, militares, intermediarios sociales y territoriales. Podían intervenir en casos de real hacienda de hasta 50 pesos y actuaban en las causas civiles y criminales sólo como delegados de los jueces ordinarios para presentar las causas a los jueces. La reglamentación ponía el acento en que “el conocimiento en causas civiles que tienen los alcaldes de hermandad no sea por ley sino por medio de derivación o delegación de las que tienen los alcaldes ordinarios”<sup>27</sup>.

Los jueces, como los comisarios y comandantes militares, que Halperin Donghi llamaba “autoridades locales de aplicación”, adquirieron un poder mucho más amplio con la coyuntura de la revolución y los enfrentamientos de los veintes<sup>28</sup>. El papel de los jueces de partido puede dimensionarse mejor si consideramos sus antecedentes prerrevolucionarios. Más que sorprendernos ante la “nueva” función de los jueces, lo que corresponde es asombrarnos por la continuidad de su papel en la sociedad. Así como en el régimen colonial los jueces eran los únicos representantes de los vecinos de la campaña ante el gobierno capitular, y al mismo tiempo brazos de este gobierno, ¿a quién más que a ellos podía corresponder guiar el proceso político en la campaña? Los jueces rurales, salvo excepciones y en mayor o menor grado en distintos partidos, solían tener una carrera política rural, de tal manera que

---

<sup>26</sup> Actas de la Sala Representantes, (en adelante ASR) 29/3/1824.

<sup>27</sup> S.A., XXX, 1, 54, junio 11 de 1824.

<sup>28</sup> Algunos de los caudillos más influyentes de esta época son hijos de jueces rurales, quizá un sector inferior de la élite que se encumbró tras la crisis de las instituciones. Es el caso de Facundo Quiroga y Alejandro Heredia. Ibarra, el gobernador y caudillo de Santiago del Estero, fue un Juez de partido de frontera.

conformaban un sector político que se ocupaba de una esfera particular de ajuste de las relaciones entre territorios y sectores sociales, similar a la función que cumplían los jefes de milicias y de alguna manera los sacerdotes. Eran ellos los que estaban en contacto con los campesinos, jornaleros, agregados por un lado; y con sus pares hacendados y comerciantes por el otro. Se trata de tipos sociales intermedios que tienen contacto con todos los grados de la jerarquización social, en ello reside su representatividad, aunque éste es un tema que está aún por explorarse y acerca del cual los expedientes judiciales tienen mucho qué decirnos. Su esfera de poder está bien delimitada en este sentido; salvo en el caso de un juez que se destaque de sus pares por su alto perfil social, los electores no suelen reclutarse del grupo de los jueces, por eso hablamos de ellos como de agentes intermedios<sup>29</sup>.

Los alcaldes de barrio eran una creación algo más reciente que la de los jueces de partido, pero ambos funcionarios representaban un estrato político intermedio entre la capa superior de la élite y el común de los vecinos. El caso de los alcaldes de barrio es particularmente ilustrativo, se ha visto cómo buena parte de ellos eran pulperos que habían adquirido un papel central en la sociabilidad urbana durante la guerra. A la tarea de organizar las elecciones se sumó la de levantar los padrones que servían de base para las votaciones. Durante la revolución se habían convertido también en “celadores” de las actitudes y opiniones de los vecinos, sobre todo de los españoles que estaban en la mira de los dirigentes de la revolución, en especial de los jefes del ejército<sup>30</sup>, función ésta que continuaría en los años veinte en el papel de vigilancia que les adjudicarían los gobernadores de turno sobre la “necesaria uniformidad de opiniones”.

El Reglamento de justicia de 1825 establecía que el poder judicial residía originariamente en la Provincia y declaraba su independencia respecto del ejecutivo y legislativo, además establecía el procedimiento para el Juzgado del Crimen.

Sin embargo, la relación con la Sala de Representantes era estrecha, no sólo porque nombraba al cuerpo de jueces, sino porque el reglamento imponía una seria limitación al negarles a los jueces la facultad de interpretar la ley,

---

<sup>29</sup> Hemos trabajado sobre los jueces de campaña desde 1770 siguiendo su carrera política y se ha reconstruido el perfil social y económico de una porción significativa de los mismos a partir de testamentos, lo que nos permite establecer estas conclusiones.

<sup>30</sup> Silvia Romano destaca también esta función de los jueces de campaña en Córdoba. *Instituciones coloniales en contextos republicanos: los jueces de la campaña cordobesa en las primeras décadas del siglo XIX y la construcción del estado provincial autónomo*, en F. Herrero (comp.) *Revolución. Política e ideas en el Río de la Plata durante la década de 1810*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, Colección: Politeia de Ciencias Sociales, 2004.

<sup>31</sup> Abelardo Levaggi, *Orígenes de la codificación argentina: los reglamentos de administración de justicia*. Buenos Aires, Universidad del Museo Social Argentino, 1995.

obligándolos a consultar a la Sala en caso de dudas<sup>31</sup>. El cuerpo de jueces estaba formado por los jueces en lo civil y criminal, el procurador, que sólo tenía voto consultivo, y el juez de Alzadas. Este cuerpo de jueces nombraría a los alcaldes de la hermandad de los distintos partidos y a los alcaldes de barrio de la ciudad. La lista de individuos que habían sido elegidos por el cuerpo de jueces pasaba para su aprobación a la sala de representantes, que podía rechazar y proponer otros nombres, el cuerpo judicial debía elegir entonces a otro candidato<sup>32</sup>.

La cobertura del cargo de juez de alzadas fue un problema permanente ya que debía ser letrado y no recibía remuneración. En 1826 se decidió que el juez de alzadas debía ser letrado, nombrado por el gobernador y con un sueldo anual. En el mismo año una ley de la sala de representantes complementaba la organización de la justicia. Se reconocían tres instancias de apelación en las causas criminales y civiles, de 1ª y 2ª nominación y de apelación. Quedaban abolidos los casos de corte y las apelaciones por injusticia notoria. Se establecía la vigencia de esta ley “hasta la designación de tribunales por la autoridad nacional”.

Toda tentativa de organización o de incipiente independencia del poder judicial se vio obstaculizada por la escasez de abogados y la necesidad de que el juzgado de apelación fuera ocupado por un letrado, los conflictos entre las provincias y los vaivenes del poder central dificultaban la apelación fuera de la provincia.

Gobierno y representación hallaban un “cuello de botella” a su desarrollo en la carencia de ciudadanos dispuestos y capaces de ejercer las funciones públicas. Los ciudadanos con instrucción eran pocos y las necesidades del gobierno muchas, sólo los puestos de gobernador, asesores y secretarios tenían buenos sueldos. Aquí llegamos a un punto clave en la administración de estos años, el funcionariado era una carga pública, nadie quería aceptar los cargos de representante, ni de juez, ni de procurador; las renunciaciones siempre estaban en la orden del día de las sesiones del legislativo.

Las limitaciones del sistema representativo no estaban tanto en los golpes de fuerza militares, ni en la estrechez del electorado, sino en la exigüidad, por lo menos aparente, del grupo de notables más o menos instruidos que

---

<sup>32</sup>Las actas de la Sala muestran algunos casos en que la Sala cuestionaba a algunos jueces electos. En 1825 la Sala no aceptó a uno de los electos “a quien se gradúa inapto por ser algo fatuo; y para llenar este vacío hay otros varios sujetos de conocida probidad como es Don José Antonio San Martín y Marcelino López; en el de Chicligasta Don Feliz Cabezas no sabe leer ni escribir... Don Joaquín Zelaya es hombre de bien y de bastante instrucción; en el de los Leales Don Manuel Rentería es nuevamente reelecto y se le conceptúa cansado de servir y si es del agrado de VH reponerlo hay dos sujetos que son don Antonio Brito y Don Francisco Campero...” De estos individuos propuestos por la Sala sólo uno es nombrado luego por el cuerpo de jueces. S.A. XXXI, 19.

podían ejercer las funciones del gobierno. Las exigencias de las nuevas instituciones provinciales y de las relaciones exteriores, con las otras provincias, con los órganos de representación nacional o hasta con países limítrofes; imponían una serie de requisitos en cuanto a instrucción y experiencia que limitaban las posibilidades de elección. Claro que la resistencia a ocupar cargos estaba asociada también al temor que ocasionaba una época de continuos cambios de gobierno, de violencia y represalias.

Quizás esta exigüidad de la clase de los notables ayude a explicar las diferencias que se perciben en los desarrollos institucionales de las provincias. En la comparación con otros casos provinciales estudiados, como los de Mendoza y Córdoba, es notable lo rudimentario de la organización judicial tucumana. Si bien es cierto que se trata de un territorio reducido, llama la atención la falta de organización en distritos salvo los antiguos partidos coloniales, la ausencia de un ordenamiento equivalente por ejemplo al Reglamento de policía de 1828<sup>33</sup> de Mendoza o las múltiples reglamentaciones sobre jueces de paz de Córdoba<sup>34</sup>.

Si comparamos con el caso de Buenos Aires, también asombra la contraposición con la modernidad de la “feliz experiencia” de Rivadavia. Sin embargo, aún en este caso, los intentos de separar los ámbitos de la baja justicia y la policía y los denodados esfuerzos por ordenar la campaña, chocarán con la supervivencia de las atribuciones coloniales de los alcaldes tanto en la mentalidad de los funcionarios como de los gobernados. Este fracaso será capitalizado por Rosas, que convertirá a los jueces de paz en “uno de los engranajes del régimen de unanimidad”<sup>35</sup>.

La rudimentaria vía tucumana más cercana a las prácticas coloniales derivó también en el gobierno de Heredia, un gobierno de los jueces subordinado al gobernador. No obstante las diferencias notables en los niveles de modernización de los distintos ordenamientos provinciales, la tendencia parece haber sido la concentración de poder en los ejecutivos provinciales y la supervivencia de la confusión de funciones de baja justicia y policía en los jueces de campaña.

La policía había sido una de las funciones principales del cabildo. El concepto de policía era comprensivo y abarcaba el buen gobierno de la ciu-

---

<sup>33</sup> El Reglamento de Policía de 1828, de fuerte tono racionalista e influencia napoleónica, establecía un sistema jerarquizado de funcionarios distribuidos sobre la base de la división del espacio en departamentos y de éstos en cuarteles. Al frente de cada departamento se colocaba a un comisario, subordinado al jefe de policía y de cada cuartel a un decurión subordinado al comisario de su departamento. El reglamento contribuía a fortalecer al poder ejecutivo de los gobernadores indios... I. Sanjurjo de Driollet, *op.cit.*

<sup>34</sup> S. Romano, *op.cit.*

<sup>35</sup> M. Ternavasio, *op.cit.*

dad y la campaña. En la década del 20 se nota un interés por delimitar las funciones de la policía, la administración y la baja justicia. El primer signo de esta tendencia fue la creación del juez de policía cuando todavía existía el cabildo. Apenas disuelto el cabildo se creó el departamento de policía que recibió la partida de los propios, los que pasaron a la Hacienda provincial, de los que se encargó primero al intendente de policía y luego se creó el cargo de contador del departamento de policía. El ramo de propios se remataba como los ramos de hacienda coloniales. Se afectaron a los fondos de la policía el alquiler de la esquina del cabildo, el impuesto que pagaba el director del teatro y el impuesto que pagaban las canchas de bolas en toda la provincia. Los empleados de la policía eran nombrados por el gobernador a propuesta del departamento de policía<sup>36</sup>. En 1827 se organizó la policía de la campaña, cada comisario tendría entre cuatro y seis hombres a su cargo, munidos de una papeleta que los acreditaba como delegados del comisario y estarían exentos de otros servicios, especialmente militares.

Los tardíos veintes son años extremadamente convulsionados en la provincia: recurrentes escaramuzas con ejércitos de otras provincias, levantamientos que aprovechan la presencia de tropas nacionales o las reclutas para la guerra del Brasil y derrotas que acaban en ocupación militar de la ciudad por parte de jefes militares de otras provincias, como el caso de Quiroga en tres oportunidades; conforman la cotidianidad de esta década.

Los gobernadores se concentraron en la organización de las milicias provinciales cuya subordinación era fundamental para sostenerse en el poder, pero también tuvieron que atender los reclutamientos para el auxilio a la guerra en el norte hasta 1825, y los requeridos por Buenos Aires para la guerra con el Brasil en 1828.

Durante el gobierno de Javier López en 1824, se organizaron las milicias provinciales y la sala de representantes dictó una ley de reclutamiento sobre la base de las reglamentaciones del gobernador. Un año después se creó el cargo de comandante general de armas de la campaña. López organizó un regimiento efectivo con instrucción en la disciplina militar, eran compañías de alrededor de 100 soldados con comandantes nombrados por el gobernador. Estas compañías se redujeron más tarde a la mitad y finalmente a un regimiento de caballería ligera situado en los diferentes puntos de la campaña. Se reclutaría la población masculina entre 15 y 45 años, “honrada y libre de vicios”, para lo cual el comandante debía pedir informes al alcalde del partido, a los oficiales o a vecinos de probidad. Se exceptuaban del servicio a los capataces o mayordomos de haciendas, a los hijos de viudas; se excluiría también del alistamiento “a todo aquel que haya sido acusado y comprendido

---

<sup>36</sup> S.A., XXXII, 313, 1826.

en las facciones pasadas distinguiendo los que por fuerza hayan seguido el *partido del desorden*". El reglamento otorgaba el fuero a todos los pertenecientes al regimiento provincial "menos en el caso de robo, en negocios de hacienda y policía porque todos quedaran sujetos a los respectivos jueces y comisarios". Es probable que el fuero militar, que en la época de la guerra de independencia había sido limitado por los jefes del ejército, resurgiera ahora como una forma de atraer a los hombres útiles al ejército. Ya en 1827, año de crisis, el fuero fue recortado, las acusaciones civiles y militares entre individuos de las milicias serían entendidas por el juez del departamento. Ningún miliciano podía resistirse a comparecer ante el juez ni podía ser protegido por sus jefes. Los jefes y oficiales no podrían resistir la prisión o juzgamiento de individuos por actos puramente civiles, siendo su deber sostener a la autoridad de los jueces"<sup>37</sup>.

La organización de las milicias es uno de los ámbitos en que con mayor claridad puede observarse la supervivencia de las jerarquías sociales de antiguo régimen y el papel protagónico de las autoridades de aplicación, alcaldes, comisarios y comandantes de milicias. Se ha visto cómo en la ley de reclutamiento sugerida por López, los alcances de la leva tenían límites imprecisos y sujetos a la valoración relativa de las autoridades de aplicación. Otro ejemplo es la reglamentación sobre "recojo de armas" que dejaba "a los particulares las que hayan comprado menos a los que sean públicamente conocidos por malos hombres porque conviene queden desarmados". Las características de la militarización dan un lugar fundamental a los jueces de campaña. El reclutamiento se hace como es natural a partir de los núcleos de población de ciudad y campaña, se utilizan las redes establecidas secularmente y la organización y jerarquización territorial de la campaña<sup>38</sup>.

Los reclutamientos fueron una de las causas más frecuentes de descontento y enfrentamientos entre facciones y sectores de la élite. El reclutamiento era una poderosa arma en manos del gobernador. En 1824 el gobierno de Buenos Aires ordenó a las provincias que hicieran un reclutamiento para formar una fuerza nacional. El gobierno tucumano decidió enviar a quienes no tuvieran cómo vivir honestamente, considerando que sería ventajoso para ellos "que en aquel destino pueden conseguir mejor suerte". El primer alistamiento era voluntario, con el forzoso se deshacían de "todos los jóvenes que

---

<sup>37</sup> S.A. XXXII, Cuaderno de decretos, 7/6/1827.

<sup>38</sup> Lo mismo nota Ana Frega en el caso de en la Banda Oriental, en N. Goldman y R. Salvatore (comps.), *Caudillismos rioplatenses. Nuevas Miradas a un viejo problema*, Buenos Aires, Eudeba, 1998, pág. 127.

<sup>39</sup> S.A. XXX, Borradores de gobierno, 25/8/1824.

puedan ser perjudiciales a la Provincia, que no trabajan, no se conchaban, viven del juego o sean ladrones”<sup>39</sup>.

En el mismo año, Javier López dio un decreto de “seguridad individual” por el que se impedía el encarcelamiento por supuesta complicidad en delitos, sin embargo, pese a su título, las libertades de los individuos no estaban garantizadas; el horizonte estamental seguía presente: “Toda persona que tenga arraigo o buena opinión queda exceptuada de la prisión mientras no se pruebe la complicidad”. La arbitrariedad de la definición de las condiciones de los individuos ponía límites a los intentos de introducir los principios liberales. El decreto también reglamentaba el trabajo en obras públicas de reos y sentenciados, prohibiendo que fueran destinados a ellos sin decreto de autoridad competente, salvo en el caso de “los vagos y jugadores podrán ser destinados a obras públicas desde el instante que se pruebe el delito”<sup>40</sup>.

Los problemas de la gobernabilidad estuvieron estrechamente relacionados con los límites de reclutamiento de personal civil y militar. Sería lógico pensar que los violentos cambios de gobierno suponen al menos un cambio de los jefes militares y su reemplazo por colaboradores fieles, pero a juzgar por lo que dicen las fuentes, una completa sustitución es imposible más por la escasez de personajes en condiciones de cumplir con las funciones de guerra y gobierno que por buenas intenciones de confraternar.

Después de cada golpe, el jefe triunfante convertido en gobernador tomaba algunas medidas de control. Una de ellas era allanar el fuero de los oficiales que estaban en prisión al momento del cambio de gobierno. Esto se hizo por ejemplo cuando se quiso juzgar a los oficiales por las supuestas irregularidades en que se había hecho el reclutamiento en la campaña durante el gobierno de Javier López. Efectivamente había muchas quejas sobre el alistamiento de gentes útiles a las haciendas, el gobierno de Lamadrid fue, al parecer, defensor de los propietarios.

Las fuerzas militares que tienen un alto grado de inorganicidad y de lealtades volátiles son, sin duda, una de las bases más importantes de la gobernabilidad de la provincia, constituyendo un elemento muy inestable.

Todo esto muestra que en el seguimiento de los cambios administrativos en este período, se debe tomar a la guerra como factor de construcción del nuevo orden. Puede verse cómo el gobernador va tomando posiciones en situaciones de urgencia que se consolidarán luego en tiempos de paz. Por ejemplo, en diciembre de 1826, después de la ocupación de Quiroga, se autoriza al gobernador a nombrar a los jueces por un año, en lugar del procedimiento que se venía haciendo de elección por el cuerpo de jueces; esta prác-

---

<sup>40</sup> S.A. XXX. Borradores de gobierno 20/8/1824.

tica de emergencia se convertirá en un mecanismo regular en las décadas posteriores.

El poder ejecutivo del gobernador se basaba principalmente en el control y apoyo de las principales fuerzas militares de la provincia y la alianza efectiva o virtual de alguna provincia limítrofe o de Buenos Aires, según las épocas. Por lo general fueron gobiernos débiles en la paz y fuertes en la guerra, lo que explica su fortalecimiento hacia fines de la década del 20, en que nuevos mecanismos legales como la concesión de facultades extraordinarias por parte de la legislatura provincial y un presupuesto militar creciente, coadyuvaron a un mayor poder de los gobernadores. Sin embargo ese fortalecimiento del poder ejecutivo en épocas de guerra fue una herencia para los años treinta, en los que encontramos un gobernador consolidado gracias a la alianza con el poder de Rosas y una mayor gobernabilidad del espacio provincial.

Nuestra hipótesis para esta etapa de construcción del estado provincial, es que el poder ejecutivo provincial en la figura del gobernador se fortaleció con las atribuciones heredadas del cabildo y por la situación misma de guerra permanente. La pregunta que queda pendiente es si la ausencia de la institución municipal como poder intermedio que representara a los principales de la ciudad, inclinó la balanza hacia el poder del gobernador. ¿Fue la legislatura provincial un poder incapaz de ponerles límites a estos caudillos militares? ¿Fue esta debilidad una consecuencia de su falta de ascendiente entre la población de la ciudad? Hay muchas preguntas que las investigaciones sobre este período no han respondido. La exploración de los cambios administrativos es apenas una primera mirada al problema.

Cristina Seghesso ha utilizado para el período comprendido entre 1820 y 1854 en Mendoza, el concepto de “constitución cuasiflexible” por el mecanismo de reforma de la estructura política que respondía a la legislación común y porque alternativamente se sigue o a la constitución del 19 o al reglamento del 17<sup>41</sup>. En el caso tucumano se siguen distintas reglamentaciones, algunas de origen “nacional”, y se complementan y adaptan con instrumentos legales de origen local. Los continuos golpes de fuerza que provocan frecuentes cambios de la cabeza del poder ejecutivo hacen también variar las fuentes legales, por ejemplo en el caso de las atribuciones del gobernador, éstas serán rígidas generalmente por el Reglamento de 1817, pero en ocasiones se vuelve a la Ordenanza de Intendentes. La sala de representantes establece normas, cambios y adaptaciones a estas reglamentaciones disponibles.

---

<sup>41</sup> C. Seghesso de López Aragón, *Historia constitucional de Mendoza*, Mendoza 1997. Citado en I. Sanjurjo de Driollet, *op.cit.* Seghesso adapta la expresión “régimen de normas fundamentales flexibles” de Pérez Guilhou. *Ensayos sobre la historia político institucional de Mendoza*, Buenos Aires, 1997.

La diferencia más importante entre las atribuciones que la ordenanza de intendentes daba a los gobernadores intendentes y el reglamento del 17, estaba en la autonomía del poder judicial y en el control sobre los cabildos. El reglamento eximía al gobernador de toda participación en causas civiles o criminales mientras que el gobernador intendente borbónico tenía múltiples funciones judiciales. No obstante, el gobernador provincial tucumano tuvo distintas funciones judiciales a lo largo de estos años. Retomemos algunos datos de las atribuciones judiciales que el gobernador ha ido teniendo en este período.

Integraba el tribunal superior de la provincia de 1823 que era un tribunal de apelación; el asesor letrado del gobierno tenía funciones judiciales que eran herencia de las que tenía este funcionario según la Ordenanza de Intendentes. El gobernador actuaba en primera instancia en casos de hacienda. En 1826 se decidió que el juez de alzadas sería nombrado por el gobernador. También en este año, en forma extraordinaria, se lo autoriza a nombrar jueces por un año. En los borradores de gobierno de 1829 puede verse que los comisarios y jueces le presentan acusaciones que el gobernador deriva al juez del crimen con aconsejamientos.

Estas atribuciones extraordinarias comienzan a crecer y a extenderse a otros ámbitos hacia fines de la década, cuando varios años de guerra ininterrumpida han convertido la emergencia en situación cotidiana. En febrero de 1829 la Sala autoriza al gobernador a realizar las reformas que considerara necesarias en la administración pública. Con este “cheque en blanco” que le da la legislatura el gobernador, se muestra liberal con un decreto que establecía que ningún individuo podía ser destinado a la cárcel pública sin la orden por escrito de autoridad competente<sup>42</sup>. En junio de ese año el gobierno dirige a los jueces en lo civil y criminal un decreto con un nuevo orden a seguir en la administración de justicia<sup>43</sup>.

Gracias a este ecléctico uso de viejos y nuevos ordenamientos, y acicateadas las instituciones por las urgencias de la guerra, la esfera de poder del gobernador va creciendo, y lo que en los veintes era extraordinario pasa a ser lo regular y a constituir un ordenamiento formal en la década del treinta. Durante el gobierno de Alejandro Heredia a partir de 1832, se muestra un ejecutivo provincial fuerte que goza de facultades extraordinarias y que protagoniza una febril actividad gubernativa dando forma al estado provincial.

El caso tucumano puede servir para ejemplificar la construcción del constitucionalismo liberal en ausencia de instituciones municipales. En las regiones en que se aplicó la constitución gaditana, los nuevos ayuntamientos se

---

<sup>42</sup> S.A., XXXV, 58.

<sup>43</sup> S.A., XXXV, 123.

---

apropiaron de las funciones judiciales sustraídas a los funcionarios que antes administraban las cuatro causas. En el caso tucumano el proceso fue inverso, la guerra y la desaparición del orden municipal concentró atribuciones en la figura del gobernador. Más tarde la legislatura provincial tomó parte de las atribuciones del Cabildo pero, a fines de la década del 20 y en los treinta, el saldo parece ser favorable a la concentración del poder en el ejecutivo provincial. El estudio de cómo las viejas atribuciones del cabildo son heredadas y potenciadas por los actores institucionales después del 20 es un primer acercamiento a una explicación acerca de las particularidades del caso rioplatense.

¿Qué consecuencias tiene la ausencia del cabildo en la configuración del nuevo estado provincial, en las características de la representación, en las formas de negociación entre los particulares y el Estado? En sociedades con una fuerte tradición autoritaria y débiles prácticas políticas de tipo comunitario, responder a esta pregunta es esencial.