



PROGRAMA INTERUNIVERSITARIO de HISTORIA POLÍTICA

Programa Buenos Aires de Historia Política

Foros de Historia Política – Año 2015

www.historiapolitica.com

Foro 4: “Gobierno, política, derecho y justicia en el Río de la Plata, siglos XVIII-XX”

Gobernar en tiempos de Constitución. El derrotero del primer constitucionalismo en Córdoba (1821-1847)

Juan Ferrer (UNC)

Introducción. El constitucionalismo provincial en la historiografía constitucional argentina

¿Por qué las Constituciones provinciales no forman parte de la Historia Constitucional Argentina? La hipótesis es intencional. Un repaso de las obras de nuestra historiografía constitucional por cualquier observador atento arroja como resultado una suerte de *vacío constitucional* en el período 1820-1853 apenas matizado, cuando procede, por el análisis de un Congreso General Constituyente en Córdoba que no alcanza a sesionar (1821), otro que –reunido en Buenos Aires– sanciona una Constitución unitaria rechazada por las Provincias (1826), y unos cuantos pactos interprovinciales que, con mayor o menor discrecionalidad, se seleccionan de un conjunto cuantitativamente más grande.¹ Esta actitud de los autores no debería llamar nuestra atención si durante esos treinta años no se hubieran sancionado y revisado, por

¹ “Siempre se ha hecho hincapié en... [Los tratados de] Cuadrilátero, Benegas, Federal, San Nicolás, San José de Flores (...) Pero reconozcamos que hubo un centenar más en los cuales, aunque el tema convocante no fuera la organización e institucionalización de la Nación, existieron otras razones de peso para su suscripción: la paz, la tranquilidad, la defensa, el comercio”, SAN MARTINO DE DROMI, M. (1995: 82). Por otra parte, el estudio de los pactos interprovinciales en nuestra historiografía no ha explorado las posibilidades que su análisis puede arrojar para comprender mejor la naturaleza de las entidades que participan en la celebración de esos acuerdos, como por ejemplo lo ha hecho para el caso de Nueva Granada GUTIÉRREZ ARDILA, D. (2010) para el caso de Nueva Granada.

las diferentes provincias que integraban diez años antes el Virreinato del Río de la Plata, dieciocho documentos y siete proyectos de ingeniería constitucional con el objeto de organizar jurídico-políticamente el espacio local.

Haciendo un análisis más profundo de la historiografía constitucional argentina podríamos postular una hipótesis para explicar esa exclusión, íntimamente relacionada con la concepción que la tradición dominante de la disciplina asume sobre los orígenes de la nación. Según afirman Chiaramonte y Buchbinder existe una tesis sobre los orígenes remotos de la nación argentina que ha dominado la Historia Constitucional Argentina y la enseñanza del Derecho Constitucional desde sus comienzos. Su contenido esencial es la defensa de una idea según la cual “la nación se hallaba prefigurada desde tiempos coloniales”.² Se trata de una afirmación postulada en el siglo XIX por quienes serán considerados posteriormente los primeros grandes constructores de la historiografía argentina: Bartolomé Mitre y Vicente Fidel López. Semejante construcción historiográfica es recogida interesada e intencionalmente por los constitucionalistas de finales del siglo XIX y reproducida como canon historiográfico – incluso de manera acrítica en algunos casos– “a lo largo de todo el siglo XX debido, entre otros factores, a la presunción de su eficacia para cimentar el sentimiento y la idea de nacionalidad”.³

Predatar el nacimiento de la nación argentina tiene una consecuencia necesaria. En el año 1820, con la caída del gobierno central, se abriría un proceso de disgregación de la unidad. El objetivo de los actores políticos sería superar ese lapso político-constitucional, volviendo a unir lo que la violencia de las guerras civiles había desunido. Esta concepción tiene otra consecuencia, empañar el desarrollo constitucional provincial de la primera mitad del siglo XIX: la actividad constitucional de las provincias en esta época no sería trascendente, los pactos interprovinciales serían intentos de unir lo desunido y no tratativas diplomáticas entre comunidades políticas “soberanas”. En definitiva, la generalidad de nuestra historiografía constitucional, desde sus comienzos, ha predatado el nacimiento de la nación argentina y tiene la visión empañada que es consecuencia necesaria de esa opción. Por lo tanto, para alcanzar un nivel de comprensión más denso y completo es preciso derribar ese mito acerca de los orígenes y volver la mirada sobre las experiencias provinciales, verdaderos escenarios donde se

² CHIARAMONTE, J. y BUCHBINDER, P. (1992). Véase también en esta línea Gabriela TÍO VALLEJO (2004).

³ CHIARAMONTE, J. y BUCHBINDER, P. (1992: 120).

desarrolló la reflexión y construcción constitucional en el período. Como decía Mitre en el seno de la Convención porteña que analizaba la Constitución Federal de 1853, “el derecho público nacional o federativo, carece totalmente de antecedentes históricos vivaces entre nosotros... su aparición data de la Constitución de 1853, copia de la de los Estados Unidos... el derecho público provincial argentino, es el único que tiene raíces en el pasado”.⁴

En la búsqueda de esas raíces se embarca una investigación en proceso, más amplia, dedicada al análisis de los orígenes constitucionales de la provincia de Córdoba. Una experiencia que se nutrió tanto de fuentes locales como extranjeras, combinando elementos tradicionales con soluciones institucionales de carácter más bien moderno. La “antigua constitución” o “constitución material” cordobesa se manifestó en los nuevos textos constitucionales, escritos con el novedoso lenguaje de los derechos y las libertades, a través de disposiciones como las que atribuían al Gobernador facultades jurisdiccionales, establecían a la religión como “ley fundamental del estado”, o aquellas que autorizaban a los jueces a administrar justicia según su prudente arbitrio. La persistencia de la cultura jurídica tradicional en las constituciones cordobesas de 1821 y 1847 condicionó la vigencia de otras disposiciones modernas cuyo verdadero alcance debe ser interpretado a la luz del contexto que les daba sentido. Esa mixtura de elementos, tan característica del período en Córdoba como en otras latitudes, debe ser observada con especial atención para llegar a comprender en toda su dimensión este constitucionalismo de transición.

Laboratorio constitucional rioplatense: el caso de Córdoba

En el caso de la provincia de Córdoba, la caída del gobierno central arrastró consigo a las autoridades locales, y a finales del mes de enero de 1820 los vecinos de la ciudad se congregaron en torno al Cabildo para declarar la independencia provincial y designar un Gobernador Provisorio. Este, a su vez, asumía con el deber de convocar a toda la provincia –ciudad y zona rural de su influencia– a elecciones, para la reunión de una Soberana Asamblea Electoral con tres objetos precisos: confirmar la declaración de

⁴ Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal presentado a la Convención del Estado de Buenos Aires, Imprenta Comercio del Plata, Buenos Aires (1860: 9).

independencia, elegir Gobernador Propietario y designar a los miembros de una Asamblea Constituyente que darían a la Provincia sus leyes fundamentales.⁵ Una vez reunidos en Córdoba los electores –representantes de la capital y de los distintos curatos en los que se dividía la campaña–, cumplieron con los dos primeros de aquellos encargos, ratificando la independencia declarada días atrás y nombrando Gobernador al General Juan Bautista Bustos.⁶ El tercero de sus objetivos se alcanzó meses después, aunque fueron los propios electores quienes, consulta a sus poderdantes mediante, se erigieron en constituyentes y encargaron a una comisión de expertos compuesta por José Gregorio Baigorri y José Norberto de Allende la redacción de un proyecto de Constitución.

Luego de unos meses de trabajo, el 11 de enero de 1821 los redactores elevaron el proyecto al Ejecutivo para que éste lo girara a la Sala de Representantes para su discusión y posterior sanción. En apenas ocho sesiones, repartidas a lo largo de la segunda quincena de aquel mes, el Cuerpo Constituyente discutió y sancionó los treinta y un Capítulos en los que estaba dividido el proyecto presentado por la comisión. La brevedad y las especiales circunstancias en las que el proceso se llevó a cabo – encargando a expertos la redacción– dejan traslucir una idea de fuerte unidad cultural que demarca el campo de actuación de los protagonistas.⁷ Es que existía una especie de esfera de indecidibilidad, cuyo contenido estaba determinado por lo que podría denominarse la “constitución material” de la comunidad política, compuesta por elementos tradicionales básicos e inmutables como la Religión Católica, una de las “leyes fundamentales del Estado” (Art. 2, Cap. V del Reglamento Provisorio de 1821). Sancionado íntegramente el Reglamento Provisorio para el Régimen y Administración de la Provincia de Córdoba en la sesión del 30 de enero del año 1821, el texto fue enviado al Gobernador Bustos para su correspondiente promulgación y publicación del modo más solemne posible. La técnica utilizada para concluir el procedimiento iniciado hacía más de un año, cuya meta constitucional había fijado la convocatoria lanzada por Díaz para la elección de los representantes provinciales, fue la propia y tradicional práctica de publicar materialmente un “Bando Solemne” comunicando en sí la decisión adoptada y adjuntando una copia del texto sancionado para que la nueva formulación normativa pudiera “llegar a noticia de todos”. El 20 de febrero de 1821 Bustos firmó el

⁵ CELESIA, E. (1932: 182-185).

⁶ ARCHIVO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, en adelante AHCDC (1912: 14-16).

⁷ LORENTE, M. y PORTILLO, J. (Eds.) (2012: 85-117).

decreto de promulgación y al día siguiente se llevó a cabo la correspondiente publicación. Sin embargo, el estricto cumplimiento de los procedimientos al uso no quiere decir, necesariamente, que el texto del Reglamento haya llegado a conocimiento de todos con la efectividad que tendrá décadas más tarde la publicación de una disposición emanada de autoridad pública, esto es, no puede confundirse publicación de la norma con publicidad material y difusión.⁸ Recién años más tarde llegaría la primera copia del Reglamento a uno de los Cabildos de la campaña, y varios años después seguiría siendo una denuncia corriente la falta de conocimiento del texto constitucional por parte de los Tribunales de la Provincia.

Estas reflexiones sobre los distintos extremos del proceso constituyente cordobés desnudan la alteridad de aquél mundo en transición y ayudan a evitar la perniciosa retroproyección de categorías contemporáneas que conducirían al grave error de resignificar el acto constituyente en cuestión como el momento fundacional de un orden social y político completamente nuevo. Cambio de paradigma que modificaría la concepción que los operadores jurídicos tenían acerca del derecho, sus principios que le daban estructura y lo legitimaban, su modo de crearse, interpretarse y aplicarse. Esto no quiere decir en absoluto que la sanción del Reglamento Provisorio careciera por completo de toda relevancia, sobre todo si se considera el contexto histórico en el que se produjo, pero invita a problematizar las interpretaciones atemporales y a buscar nuevos elementos para comprenderlo en su especificidad.

Ingeniería institucional cordobesa de 1821

El esfuerzo por comprender el impacto que pudo tener en la experiencia jurídica rioplatense la sanción de documentos constitucionales provinciales, obliga al investigador a leer cuidadosamente esos textos en su contexto, advirtiendo la posible existencia de distintos niveles de textualidad. Por un lado, estaría el plano superficial de lo que efectivamente se decía con vocación normativa; por otro lado, el poroso ámbito del *desiderátum* o proyecto político de futuro y, en otro nivel, el omnicompreensivo campo de la cultura jurídica que subyacía a formulaciones y deseos que les confería sentido. Así las cosas, es conveniente optar por un cierto tipo de acercamiento

⁸ Para un análisis del asunto de la publicación de las normas véase LORENTE, M. (2001); en el mundo hispano, véase el *Dossier* dedicado a este tema en el *Anuario de Historia del Derecho Español* (AHDE), (2010). Para el caso más específico de América antes de las independencias, el artículo que allí se recoge de autoría de TAU ANZOÁTEGUI, V. (2010: 133-156).

metodológico al objeto de estudio que, implícita o explícitamente, suponga la tarea de reconstruir las categorías discursivas de los propios protagonistas dotándolas de su significado local, esto es, adscribir a los conceptos utilizados en el campo semántico que ellos mismos pudieron imputarles.⁹ Si esto es así, si la interpretación de la formulación hace a la norma, entonces, un estándar de lenguaje normativo –en este caso constitucional– no autoriza a concluir que hay también un estándar de derechos, ni que los individuos de una comunidad política concreta gozan necesariamente de los mismos derechos que otros de una comunidad política diferente que incluye en su ordenamiento jurídico una proposición normativa expresada en los mismos términos.¹⁰

Sin embargo, el recorrido analítico no debe agotarse en esta premisa intelectual. Además de las condiciones culturales desde las cuales se piensa e interpreta el nuevo lenguaje político de los derechos y las libertades en un momento de transición, es necesario reconstruir el mapa del sistema institucional que hacía posible –o no– la realización de los valores que inspiraban el orden político-jurídico. Durante el período que siguió a la quiebra de la corporativa monarquía católica (1808), en el mundo hispano “la irrupción de nuevos discursos políticos no se acompañó con el diseño de nuevas instituciones que sirvieran para ponerlos en planta, sino que por el contrario se mantuvieron los antiguos dispositivos institucionales, los cuales, a su vez, distorsionaron el significado de conceptos recién nacidos tales como constitución, derechos y garantías individuales o separación de poderes”¹¹. Esta dificultad agregada para el estudio del primer constitucionalismo en España y América fuerza a doblar la tarea de investigación, por un lado, abordando cada texto constitucional en su conjunto sin poder permitirse el lujo de seleccionar ciertas disposiciones abstraídas de su contexto –cultural y textual–, y por otro, revisando el modo en que cada constitución fue practicada. Sólo así se podrá recorrer la senda hacia “un nivel de comprensión de la historia constitucional de mayor densidad, poniendo de relieve el carácter contingente de los significados y la consecuente necesidad de asumir y elucidar la forma en que arduamente han sido contruidos aquellos que actualmente les adjudicamos”¹².

El Reglamento provisorio para el régimen y administración de la Provincia de Córdoba, año 1821, Sistema Presupuesto de una República Federada es un extenso

⁹ Cfr. HESPANHA, A. (2002).

¹⁰ Véase AGÜERO, A. (2010a). URL : <http://nuevomundo.revues.org/59352>

¹¹ LORENTE, M. (2012) URL: <http://historiapolitica.com/boletin10/>

¹² AGÜERO, A. (2011) URL: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1853-178420110001&lng=es&nrm=iso.

documento estructurado en ocho secciones, treinta y un capítulos y doscientos ochenta artículos. La versión original del texto nunca llegó a ser impresa y la primera publicación oficial data de 1832 –publicación en la que se incorporaron todas las modificaciones que en esos primeros once años de vigencia había sufrido la Constitución–. A pesar de ello, y cotejando distintas copias con la actividad legislativa del Congreso Provincial durante ese período, se ha podido reconstruir la letra del documento tal como fue sancionado en 1821. En el plano estrictamente nominal, el texto constitucional contiene una genérica declaración de derechos, incorpora a lo largo de su articulado toda una serie de garantías individuales formuladas en términos muy parecidos a los del constitucionalismo francés de finales del XVIII, diseña tres grandes poderes del Estado –con un catálogo de atribuciones y límites para cada uno de ellos– y plantea la futura existencia de dos esferas de gobierno, una federal y otra local o provincial.

Aquellas formulaciones propias del constitucionalismo moderno han llevado a algunos lectores del Reglamento a proclamar que en el texto cordobés –caracterizado “por su modernidad y por su liberalismo”– “los derechos individuales se reconocen con larga generosidad”¹³. Sin embargo, a poco cotejar los artículos individualmente escogidos con el resto de la estructura del orden diseñada incluso por el propio texto constitucional, además de tener en cuenta los elementos básicos de la cultura jurídica local (como por ejemplo, el peso absoluto de la religión católica) aquellas afirmaciones tan genéricas acerca de la Constitución cordobesa pierden un poco su fuerza y merecen ser problematizadas. En este sentido, y sólo a modo de ejemplo, a un artículo que establecía la obligación de pronunciar las sentencias por el texto expreso de la ley –en un contexto donde la noción de ley aún no se ha impuesto como acto de autoridad constituida producto de la voluntad general, y donde se acepta la vigencia de todo el derecho antiguo–, seguía otro que autorizaba a los jueces a imponer penas de acuerdo a su prudente arbitrio.¹⁴ De la misma manera, se establecía un reconocimiento genérico de la ciudadanía, pero condicionado por una serie de requisitos que en última instancia operaban como instrumentos de privación temporal o definitiva del derecho al sufragio activo o pasivo. A aquel principio general de reconocimiento del ejercicio de la ciudadanía a todo hombre libre nacido y residente en el territorio cordobés mayor de

¹³ CIMA, A. (1960: 80); OLCESE, J. (2012) URL: <http://bicentenario.unc.edu.ar/acaderc/institutos/instituto-de-historia-del-derecho/doctrina>.

¹⁴ Reglamento Provisorio de Córdoba del año 1821, Cap. XXI, Arts. 6 y 7.

veinticinco años, hay que agregarle su condición de propietario de una determinada fortuna y que no sea doméstico ni asalariado, con lo cual, la exclusión de una gran parte de la población masculina –la femenina ni si quiera está contemplada en el principio general– restringe aún más el conjunto humano de participantes en la vida política de la comunidad. Por otra parte, la fragilidad de la condición de ciudadano queda manifestada en el supuesto que admite a la acusación sobre determinados delitos como circunstancia que autoriza la suspensión del derecho al voto, supuesto que además es contrario a la garantía consagrada por el mismo texto constitucional unos artículos más adelante cuando declaraba que “ningún habitante del Estado puede ser penado... sin que preceda forma de proceso y sentencia legal”.

La constitución cordobesa de 1821 se presenta “*bajo el supuesto de una república federada*”, un texto para una provincia que, proyectadamente, se agregaría a otros Estados provinciales bajo un sujeto político colectivo de tipo federal. Esta es la razón por la que el texto abunda en disposiciones referidas a ese ámbito federal, atribuciones y limitaciones a los poderes de sendas esferas de gobierno. Aunque de inspiración y factura norteamericana, parece razonable postular que ese modo de pensar y distribuir funciones entre las instituciones de un Estado con dos niveles de gobierno llegó a Córdoba a través la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del año 1811.¹⁵ Más allá de las referencias genéricas a los órganos federales, en el Reglamento constitucional de 1821 hay tres formulaciones muy concretas que perfilan y dan carácter al diseño cordobés, a saber: 1) la facultad del Congreso Nacional de aprobar los textos constitucionales provinciales, 2) la definición del Gobernador de la provincia como agente natural del Poder Ejecutivo Federal, y 3) la determinación de una serie de materias judiciales como competencia exclusiva de un tipo de Justicia Federal. Estas mismas cláusulas, no incluidas en las fuentes constitucionales rioplatenses de carácter general, formaron parte del articulado de la Constitución Federal para la Confederación Argentina del año 1853.

Dicho texto nacional rezaba, respecto de la primera cuestión, Parte Primera, Artículo 5º “*Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución (...) Las*

¹⁵ Constitución Federal para los Estados de Venezuela del año 1811, disponible en <http://modern-constitutions.de/VE-00-1811-12-21-es-e.html>. Con respecto a las fuentes locales, el Estatuto Provisional de 1815 y el Reglamento Provisorio de 1817 no abundan en disposiciones sobre la materia federal. Algunas referencias pueden encontrarse en los proyectos de constitución presentados ante la Asamblea General Constituyente del año 1813, más específicamente el “Proyecto de Constitución de la Comisión Oficial *ad hoc*” y el “Proyecto de Constitución Federal”, ambos textos pueden consultarse en SAGÜÉS, N. (2006: 67-93; 23-35).

constituciones provinciales serán revisadas por el Congreso antes de su promulgación”; Parte Segunda, Título Primero, Sección Primera, Capítulo IV, Artículo 64° “Corresponde al Congreso: [...] Inciso 28. Examinar las Constituciones provinciales y reprobadas si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución”; Parte Segunda, Título Segundo, Artículo 103° “Cada provincia dicta su propia Constitución, y antes de ponerla en ejercicio, la remite al Congreso para su examen, conforme a lo dispuesto en el Artículo 5”. Respecto de la segunda cuestión, Parte Segunda, Título Segundo, Artículo 107° “Los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Confederación”. Finalmente, respecto de la tercera cuestión, Parte Segunda, Título Primero, Sección Tercera, Capítulo IV, Artículo 97° “Corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Confederación, el conocimiento y decisión sobre todas las causas que versen sobre... asuntos en los que la Confederación sea parte; de las causas que se susciten entre dos o más provincias; entre una provincia y los vecinos de otra; entre los vecinos de diferentes provincias... y entre una provincia y un Estado o ciudadano extranjero”.

La aceptación acrítica de afirmaciones según las cuales los actores políticos del período que siguió a la emancipación estuvieron más preocupados en la política que en la constitución, o que los caudillos provinciales no tenían ningún problema para pasar por alto las disposiciones de textos normativos que supuestamente declaraban derechos y separaban poderes, obliga a aceptar también la ausencia o debilidad de cultura constitucional en este tiempo. Sin embargo, siendo que esas afirmaciones se basan por lo general en el cotejo de textos y práctica, una detenida lectura de los documentos constitucionales en su contexto, reinterpretándolos, determinando el verdadero alcance de aquellas declaraciones y del organigrama de poderes en función del juego coherente de todas las disposiciones incluidas en los textos, podría ayudar a matizar aquella extendida imagen.

El derrotero del primer constitucionalismo cordobés

Sin perjuicio de la redición del diseño institucional cordobés previsto por el Reglamento Provisorio de 1821, realizada a partir de una revisión crítica del documento constitucional considerando todas sus disposiciones en conjunto, de manera coherente y completa, es posible pensar –además– que la lectura del Reglamento Provisorio que

hicieron los actores políticos desde el momento siguiente a su promulgación fue deformando progresivamente la imagen creada por el texto. La interpretación y la aplicación de los textos constitucionales es un campo bastante menos explorado en la historiografía constitucional, al menos la hispanoamericana, a tal punto que “conocemos de manera bastante aceptable los textos y sus circunstancias (...) Sin embargo, sabemos bastante menos sobre la efectiva aplicación de los mismos. En otros términos, sabemos más acerca de qué fueron esos textos que de cómo fueron”¹⁶. Como en otros casos hispanoamericanos, en Córdoba la inercia de ciertas prácticas políticas y jurídicas fue vaciando de contenido algunas de las disposiciones constitucionales sancionadas en 1821, reestructurando así el sistema institucional diseñado por los primeros constituyentes.

El rompimiento del vínculo con la monarquía católica había conmocionado la economía de las provincias rioplatenses acostumbradas a comerciar con otros espacios políticos integrantes del imperio español. El caso de Córdoba fue paradigmático; su principal negocio había sido durante décadas la cría y exportación de mulas para el trabajo en las minas altoperuanas. Además, se beneficiaba de su posición estratégica en los caminos que comunicaban los mercados porteño, cuyano y trasandino, y norteño, hasta el Alto Perú.¹⁷ A la drástica caída de los ingresos fiscales se sumó un aumento extraordinario en el gasto público para sostener las tropas que luchaban por pacificar la provincia y repeler las invasiones de los enemigos políticos. La situación económica de la provincia casi no acusó mejoras durante todo el período; por el contrario, la penuria de sus finanzas es un dato fundamental para comprender el sentido de muchas de las decisiones tomadas por las autoridades políticas. En este contexto comenzó a dar sus primeros pasos el Estado provincial y debió ponerse en planta el Reglamento Provisorio para su régimen y administración.

Algunos órganos previstos en la Constitución no demoraron mucho en ser erectos; sin embargo, esa celeridad en su formación no estuvo acompañada de la necesaria estabilidad institucional. Paradigmático resulta el caso de la Sala de Representantes de la provincia. Apenas unos meses después de sancionado el Reglamento Provisorio, la misma Asamblea Electoral que había mutado en Constituyente designó a los cinco miembros –y demás suplentes– que, según la

¹⁶ PORTILLO VALDÉS, J. (2012) URL: http://archivo.polhis.com.ar/datos/Polhis10_PORTILLOVALDES.pdf

¹⁷ TELL, S. (2008: 92 y ss.)

proporción establecida en la Constitución, debían formar el Congreso Provincial. Con el paso del tiempo fue consolidándose como el cuerpo representativo de la provincia; tanto es así que unos años más tarde de su instalación se sancionó un proyecto decretando la extinción de los tres Cabildos que existían en el territorio cordobés.¹⁸ No obstante ello, la intermitencia de la Legislatura durante los primeros años –con disoluciones y reinstalaciones de acuerdo al grado de enfrentamiento con el titular del Ejecutivo–, sumado al progresivo fortalecimiento de la figura del Gobernador que recibió en varias oportunidades facultades extraordinarias, limitaron el amplio ámbito de actuación previsto en el diseño constitucional.

Distinto fue el caso del máximo órgano de justicia establecido por el Reglamento. La falta de fondos para dotar al Tribunal de Apelaciones –hasta la *tinterera* era prestada por el Congreso– demoró su instalación un lustro desde que se promulgó la Constitución. Recién en abril del año 1825 se advirtió por parte de los Representantes la necesidad de crear el Tribunal y un año más tarde, el 14 de agosto de 1826, se sancionó el respectivo proyecto. A pesar de los esfuerzos y sacrificios empleados para su instalación, las desavenencias entre los Ministros que componían la Cámara de Apelaciones y el Gobernador Bustos no tardaron en aparecer. La primera sentencia que no agradó al titular del Ejecutivo fue enviada por éste a la Sala para su revisión y posterior anulación por no estar “*conforme a las leyes que regían*”. El incidente llevó a los Magistrados a renunciar a sus cargos y con el paso de los meses ya no volvió a integrarse el Tribunal. La práctica terminó acomodándose a la costumbre y el titular del Ejecutivo continuó resolviendo en última instancia los recursos que competían al Tribunal, ejerciendo una potestad supuestamente vedada por la flamante Constitución de 1821.¹⁹

En el plano teórico, “dentro del nuevo esquema racionalista, la administración de justicia alcanzó la categoría de un poder independiente de los otros dos”; a pesar de ello, esta concepción difundida y presente en el plano de la retórica constitucional, resultaba “notablemente amenguada en la praxis, en donde convergían seguramente las influencias de las nuevas ideas y el peso de la tradicional organización española”.²⁰ En esta línea argumental, el diseño de garantías individuales y procesales era superfluo en

¹⁸ Véase AGÜERO, A. (2012) URL: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672012000300002&lng=es&nrm=iso

¹⁹ Esta es una característica de todas las provincias rioplatenses durante el período, cfr. TAU ANZOÁTEGUI, V (1973: 221).

²⁰ Ídem, p. 216.

un lugar donde la praxis judicial seguía las mismas reglas tradicionales que desde hacía siglos se venían observando en la región. Paralelamente, las declaraciones de derechos individuales condicionaban su valencia normativa con la fuerte presencia de la religión católica como rasero. La nueva imagen del orden jurídico-político en el territorio cordobés, tallada por la praxis antes que por la norma, fue consolidándose progresivamente hacia la mitad del siglo XIX. Sucesivas modificaciones al texto constitucional intentaron emparejar ambos extremos, pero el proceso recién se coronaría con la reforma integral del Reglamento Provisorio de 1821, un cuarto de siglo después de su sanción.

Nuevos textos, viejo estándar constitucional

Hacia mediados del siglo XIX la provincia de Córdoba asistió a un denso proceso de reforma constitucional. En apenas ocho años se sancionaron dos nuevos textos constitucionales: el *Código Constitucional Provisorio* en 1847 y la *Constitución de la Provincia de Córdoba* en el año 1855. El segundo de estos documentos tuvo como objetivo la adecuación del Estado provincial al nuevo régimen constitucional inaugurado en el Estado argentino a partir de la sanción de la Constitución Nacional del año 1853 que, en su artículo 5, obligaba a cada provincia confederada a dictar “*para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria gratuita*”. En cumplimiento de ese deber, la Legislatura de la provincia preparó un texto que debió ser enviado al Congreso de la Nación para su revisión y posterior aprobación –lo que finalmente ocurrió el 19 de septiembre de 1855–. Sin embargo, antes de la sanción de esta Constitución –que queda fuera de las coordenadas de este trabajo–, se promulgó un Código Constitucional Provisorio que vino a reformar el documento vigente desde 1821. Un somero análisis de sus disposiciones nos puede ayudar a comprender el sentido de la reforma, esto es, el establecimiento –o no– de un nuevo estándar de derechos, libertades e instituciones.

El examen del contexto político en el que tuvo lugar la decisión de llevar a cabo la reforma aporta los primeros indicios acerca de la naturaleza y el objeto del cambio constitucional. Manuel López había sido Gobernador constitucional de la provincia de Córdoba desde 1835. Hacia 1844 ya había cumplido su segundo mandato constitucional

y el Reglamento Provisorio cordobés impedía un tercer nombramiento: el titular del Ejecutivo “no podrá ser reelegido, *sino por una vez con un voto sobre las dos terceras partes*” (Cap. XIV, Art. 8). Para salvar este obstáculo, la Sala de Representantes decidió suspender la elección de Gobernador y prorrogar por tres años más el mandato de López “*sin perjuicio*” de las disposiciones constitucionales que, si bien continuaban vigentes, serían reconsideradas a la brevedad. Unos meses antes del vencimiento de dicho plazo, a mediados del año 1846, se planteó la necesidad de reformar la carta constitucional para permitir la continuación del mismo López en el sillón del Ejecutivo: a principios del año siguiente, el 1º de febrero de 1847, se sancionó el Código Constitucional Provisorio para la provincia de Córdoba. Además del mantenimiento de una cláusula general estableciendo la vigencia de todo el derecho tradicional (Cap. XII, Art. 3) se conservó también el papel preponderante de la religión católica “*enseñada por la Iglesia Apostólica Romana*” (Cap. V, Art. 1º). Estos dos aspectos son fundamentales para bosquejar el imaginario jurídico en el que se insertaba la reforma. Si bien en su mayoría el texto recogió las disposiciones contenidas en el Reglamento Provisorio, las innovaciones introducidas estuvieron lejos de afianzar derechos y libertades individuales y de fortalecer del sistema republicano. Por el contrario, vinieron a constitucionalizar determinadas prácticas institucionales que a lo largo del período 1821-1847 habían ido institucionalizándose.

En este sentido, el aspecto más significativo fue el fortalecimiento de la posición del gobernador de la República. El mandato del titular del Poder Ejecutivo se elevó de cuatro a seis años, permitiendo además la relección “*tantas cuantas veces la Honorable Representación lo creyere necesario para sostener la tranquilidad pública, la Libertad e Independencia de Sud América y la Santa Causa Nacional de la Confederación Argentina*” (Cap. XIV, Art. 7). En caso de ausentarse fuera de la provincia, o de algún otro impedimento, le correspondía a él mismo la facultad de delegar “*el mando en la persona que fuere de su confianza*” (Cap. XIV, Art. 10), siguiendo la práctica política que se había desarrollado en contra de la disposición del viejo texto constitucional que en su versión original otorgaba dicha potestad al Congreso Provincial. El juramento para tomar posesión del cargo conservaba prácticamente su misma estructura, agregándose sólo el compromiso de defender “*la Santa Causa Nacional de la Federación*” (Cap. XIV, Art. 13). Sin embargo, la decisión que quizá sea más relevante para comprender la radicalidad de la reforma fue la aceptación de una práctica

institucional extendida en los años anteriores, contraria a la proclamada división de poderes. Frente al “*No podrá... intervenir en negocio alguno judicial*” del Reglamento Provisorio, el nuevo texto establecía que “[El Gobernador] *continuará como al presente, ejerciendo las veces de Tribunal Superior de Apelaciones, mientras tanto se forme la Suprema Cámara de Justicia*” (Cap. XVI, Art. 1º). De la misma manera, la prohibición de “*imponer a ningún individuo pena alguna*” del texto de 1821 fue eliminada del Código de 1847, aceptándose ese tipo de resoluciones con el sólo requisito de tomar la decisión “*asociado a su Asesor y su Ministro o el Oficial nombrado para autorizar sus resoluciones*” (Cap. XVI, Art. 6). Cláusulas de este tenor, tornaban aún más frágil el supuesto diseño moderno de praxis judicial, con lo cual, “cuando del principio se pasaba a la aplicación, en el largo trecho entre la teoría y la praxis, la administración de justicia quedaba a veces reducida a un simple ramo del Gobierno”.²¹ Finalmente, se dejaba de lado la imposibilidad de disponer de los fondos públicos para gastos extraordinarios según estaba establecida en la Constitución anterior, autorizándose al Ejecutivo a disponer de ellos libremente hasta la suma de doce mil pesos (Cap. XVI, Art. 12).

A esta tonificación de la figura del gobernador se sumaron disposiciones tendientes a consolidar la soberanía provincial, aumentándose el ámbito de atribuciones del Congreso Provincial y eliminándose las constantes referencias que existían en el Reglamento Provisorio al “*Congreso General de los Estados*” y a otros órganos políticos de carácter federal como la facultad del Congreso Nacional de examinar y juzgar la Constitución provincial (Art. 1º, Cap. XIII del Reglamento Provisorio), y la necesidad de la anuencia y consentimiento del Congreso Nacional para el establecimiento de los derechos de importación y exportación (Art. 5, Cap. XIII del Reglamento Provisorio) o para concluir pactos o convenios con otras Provincias (Art. 6, Cap. XIII del Reglamento Provisorio). En sintonía con el clima de la época, el nuevo texto constitucional “muestra una organización inflexible de partido, que procura el exterminio de los enemigos”.²² La exclusión de la escena política de los “*salvajes unitarios*” buscaba garantizarse mediante la obligada adhesión de todos los protagonistas y autoridades públicas a la “*Santa Causa de la Federación*”, exigiéndoles la condición de ser “*decididos federales*” (Cap. XIV, Art. 6; Cap. IX, Art. 10 y Cap. XI, Art. 1º). Para no dejar lugar a dudas, ni permitir ámbitos porosos por

²¹ TAU ANZOÁTEGUI, V (1973: 238).

²² MARTÍNEZ PAZ, E. (1983: 127).

donde los enemigos pudieran lentamente acceder a puestos de poder, el último capítulo del Código Constitucional establecía que “*Ningún salvaje unitario podrá obtener empleo alguno*” (Cap. XIX, Art. 1º), haciendo responsables ante la Patria a aquéllos que nombraran para cuerpos militares o establecimientos públicos, sujetos que no tuvieran la calidad de ser federales netos (Cap. XIX, Art. 2). Por último, el nuevo documento constitucional establecía una cláusula de abolición del Reglamento Provisorio sancionado en 1821 (Cap. XIX, Art. 3). Dicho efecto derogatorio expulsaba del ordenamiento cordobés toda una serie de principios y garantías constitucionales allí contenidas –ausentes en la nueva Constitución– como la declaración de derechos del Capítulo XXIII del Reglamento Provisorio donde se mencionaban, al menos retóricamente, principios como el de legalidad o reserva, la inviolabilidad del domicilio, y libertades de tránsito, prensa y expresión, entre otras; o las garantías establecidas en el Capítulo XXI para una recta administración de justicia en lo criminal donde se prohibía tomar confesión bajo juramento a los reos, la presunción de inocencia, la garantía de sentencia fundada en ley, etc.

Recapitulación

Luego de echar un vistazo a esta experiencia constitucional de la provincia de Córdoba es posible reconstruir parte de la trama del proceso que siguió al quiebre de la monarquía católica. Fue este un momento caracterizado por la emergencia de nuevos sujetos políticos, los Estados provinciales, protagonistas principales en los procesos de emancipación y posterior constitucionalización. Titulares de la soberanía, eran los únicos autorizados para proyectar nuevos ordenamientos políticos. La lectura de estos acontecimientos no debe ser realizada en términos de nacionalismos emergentes, sino de respuesta a la crisis sobrevenida de la monarquía. Esta premisa de base es un argumento más para cuestionar los orígenes de la “nación”, de la “nacionalidad”, y del “Estado”.

En el Río de la Plata, la primera mitad del siglo XIX tuvo dos marcas fundamentales. Por una parte, el fracaso de los intentos constitucionales a nivel “macro” luego de declarada la independencia; por otra parte, el ejercicio de la soberanía y de la representación política corporativa de los pueblos. Éstos iniciarán, a partir de 1820, sus respectivos procesos locales de organización constitucional. Las “ciudades soberanas” se transformaron en “Estados provinciales” sin dependencia ni subordinación a otro tipo

de comunidad política. Fue en este marco que la Provincia de Córdoba realizó su primer ensayo constitucional.

A pesar de la retórica moderna utilizada por los constituyentes y del lenguaje de libertades y derechos individuales, en un marco orgánico de separación de poderes, el diseño institucional mostraba muchas concesiones a viejas prácticas que desde el tiempo colonial estructuraban la organización y gestión del poder. El mantenimiento de un imaginario cultural repleto de categorías tradicionales como el corporativismo y la omnipresencia de la religión católica, obstaculizó la posibilidad de atribuir nuevos sentidos a las formulaciones normativas y a las prácticas institucionales que se ensayaron.

Hacia mediados del siglo XIX, más precisamente con la reforma constitucional de 1847, se alcanzó un grado mayor de sinceramiento por parte de los actores políticos. En el Código Constitucional Provincial, formalizaron elementos corrientes de la constitución material de la república que, pese a las novedades retóricas en el plano meramente textual del Reglamento Provisorio de 1821, habían continuado presentes en la cultura jurídica del lugar.

Bibliografía

AGÜERO, A. (2010) “Formas de continuidad del orden jurídico. Algunas reflexiones a partir de la justicia criminal de Córdoba (Argentina), primera mitad del siglo XIX”, [en línea] *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates, 2010. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/59352>

AGÜERO, A. (2011) “Tradición jurídica y derecho local en época constitucional: El "Reglamento para la Administración de justicia y policía en la campaña" de Córdoba, 1856”, en *Revista de Historia del Derecho*, Nro. 41, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, pp. 1-43. Disponible online en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1853-178420110001&lng=es&nrm=iso.

AGÜERO, A. (2012) “La extinción del cabildo en la República de Córdoba, 1815-1824”, [en línea] *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Nro. 37, disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0524-97672012000300002&lng=es&nrm=iso

ANNINO, A., CASTRO LEIVA, L. y GUERRA, F. (coords.) (1994) *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*. Zaragoza: Iber-caja.

ARCHIVO DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (1912). Córdoba: La Minerva.

- AYROLO, V. (2007) *Funcionarios de Dios y de la República: clero y política en la experiencia de las autonomías provinciales*. Buenos Aires: Biblos.
- BIANCHI, A. (2007) *Historia de la formación constitucional argentina: (1810-1860)*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- CARMAGNANI, M. (coord.) (1996) *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio de México.
- CELESIA, E. (1932) *Federalismo Argentino. Apuntes Históricos: 1815-1821, Córdoba*. Buenos Aires: Lib. Cervantes de Julio Suárez, 3 vol.
- CHIARAMONTE, J. (2007) *Ciudades, provincias, Estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: Emecé.
- CHIARAMONTE, J. y BUCHBINDER, P. (1992) “Provincias, caudillos nación y la historiografía constitucionalista argentina, 1853-1930” en *Anuario del IEHS*, Nro. VII, Tandil.
- CHUST, MANUEL (Coord.) (2007) *1808. La eclosión juntera en el mundo hispano*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica, Colegio de México.
- CIMA, A. (1960) “La Constitución de la República Federal de Córdoba”, en *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Año XXIV, Nº 1-2, Córdoba.
- CRUZ VILLALÓN, P. (coord.) (1994) *Los orígenes del constitucionalismo liberal en España e Iberoamérica: un estudio comparado*, Sevilla: Consejería de Cultura y Medio Ambiente de Andalucía.
- GARRIGA, C. (Coord.) (2010) *Historia y Constitución, Trayectos del constitucionalismo hispano*, México: CIDE, El Colegio de México.
- GARRIGA, C. y LORENTE, M. (2007) *Cádiz, 1812: la Constitución jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GUTIÉRREZ ARDILA, D. (2010) *Un Nuevo Reino. Geografía política, pactismo y diplomacia durante el interregno en Nueva Granada (1808-1816)*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.
- HESPANHA, A. (2002) *Cultura jurídica europea: Síntesis de un milenio*. Madrid: Tecnos.
- LORENTE, M. (2001) *La Voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LORENTE, M. (2012) “Límites, logros e intersecciones entre historia política e historia jurídica”, [en línea] *PolHis*, Año 5, Nro. 10, Segundo Semestre. Disponible en http://archivo.polhis.com.ar/datos/Polhis10_LORENTE.pdf
- LORENTE, M. y PORTILLO, J. (Eds.) (2012) *El momento gaditano. La Constitución en el orbe hispánico (1808-1826)*. Madrid: Colección Bicentenario de las Cortes de Cádiz, Congreso de los Diputados.
- MARTÍNEZ PAZ, E. (1983) *La formación histórica de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, Instituto de Estudios Americanistas.
- OLCESE, J. (2012) “El Gobernador Bustos y la primera Constitución de la Provincia de Córdoba (1821)”, en *Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Disponible en <http://bicentenario.unc.edu.ar/acaderc/institutos/instituto-de-historia-del-derecho/doctrina>.
- PORTILLO VALDÉS, J. (2006) *Crisis Atlántica. Autonomía e independencia en la crisis de la monarquía hispana*. Madrid: Marcial Pons.

- PORTILLO VALDÉS, J. (2012) “La historia del primer constitucionalismo entre textualidad y jurisprudencia”, en *PolHis*, Año 5, Nro. 10, Segundo Semestre. Disponible en <http://historiapolitica.com/boletin10/>
- SAGÜÉS, N. (2006) *Constituciones Iberoamericanas: Argentina*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, CD Anexo
- SAN MARTINO DE DROMI, M. (1995) *Formación constitucional argentina*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- TAU ANZOÁTEGUI, V (1973) “La administración de justicia en las provincias argentinas (1820-1853)”, en *Revista de Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Nro. 1, pp. 205-249.
- TAU ANZOÁTEGUI, V. (2010) “Acerca de la elaboración y publicación de la ley en el Derecho Indiano”, en *Anuario de Historia del Derecho Español* (AHDE), Nro 80, pp. 133-156.
- TELL, S. (2008) *Córdoba rural, una sociedad campesina (1750-1850)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- TERNAVASIO, M. (2007) *Gobernar la revolución: poderes en disputa en el Río de La Plata, 1810-1816*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- TÍO VALLEJO, G. (2004) *Tras las huellas de la Nación: Los pasos perdidos de la historiografía argentina*. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, Instituto de Investigaciones Históricas Dr. Ramón Leoni Pinto, Facultad de Filosofía y Letras.
- VERDÓ, GENEVIÈVE (2006) *L'indépendance argentine entre cités et nation (1808-1821)*. París: Publications de la Sorbonne.