

Principios hispanos en la formación de los Estados Provinciales en el siglo XIX. El estudio del Poder Ejecutivo en la Provincia de Mendoza, República Argentina

Princípios hispânicos na formação dos governos provinciais no século XIX. O estudo do poder executivo na província de Mendoza, Argentina

Hispanic Normatives in the formation of the Provincial States in the nineteenth century. The study of executive power in the province of Mendoza, Argentina

Tereza Alicia Giamportone*

Resumen: La organización política e institucional de Mendoza como provincia soberana se produjo a partir de las primeras décadas del siglo XIX con el denominado proceso de autonomías provinciales. El estado provincial de Mendoza organizó sus respectivos poderes en base al modelo de la legislación hispana que, a la vez aportó los lineamientos institucionales y normativos mediante los cuales quedaron prefigurados el ámbito geográfico, político y administrativo del estado provincial.

Palabras clave: Instituciones. Gobierno. Mendoza.

Resumo: A organização política e institucional de Mendoza como província soberana começou nas primeiras décadas do século XIX, com o denominado processo de autonomias provinciais. O estado provincial de Mendoza organizou seus respectivos poderes baseados no modelo de legislação hispânica que, por sua vez, proporcionou as linhas institucionais e normativas por meio das quais se configuraram o âmbito geográfico, político e administrativo do estado provincial.

Palavras-chave: Instituições. Governo. Mendoza.

Abstract: The political and institutional organization of Mendoza as sovereign province came from the first decades of the nineteenth century with the so

* Profesora de la Universidad Nacional de Cuyo – Facultad de Filosofía y Letras.
<teregiampo@gmail.com>.

called provincial autonomy process. The provincial state of Mendoza organized their respective powers based on the Spanish model legislation that provided both institutional and regulatory guidelines which were foreshadowed by the geographical, political and administrative center of the Province.

Keywords: Institutions. Government. Mendoza.

Introducción

La formación del Poder Ejecutivo provincial en Mendoza hunde sus raíces en la época colonial, desde la conformación del Corregimiento de Cuyo bajo la dependencia de la Capitanía General de Chile y del Virreinato del Perú. Este proceso tuvo como marco institucional y normativo la legislación hispana vigente desde la fundación de Mendoza en 1561, a partir del cual comenzaron a perfilarse distintas instituciones que ejercían las funciones de gobierno, policía, justicia y guerra; más tarde con la formación del Corregimiento de Cuyo quedó prefigurado el ámbito geográfico, político y administrativo de esta región histórica.

La organización política e institucional de Mendoza como provincia soberana se produjo desde el año 1820 en adelante, con el denominado proceso de autonomías provinciales. En este contexto histórico se inició un proceso de construcción de los poderes locales, instituyéndose la separación tripartita de los mismos. Se instituyó un Poder Ejecutivo y junto a él una Sala de Representantes que evolucionó desde cuerpo consultivo a órgano legislativo y finalmente se estableció un incipiente Poder Judicial, a través de la Cámara de Justicia. De este modo, se estableció desde 1820 un magistrado a cargo del Poder Ejecutivo con poder político y militar quedando institucionalizada la figura del Gobernador, que entre 1820 y 1823 apeló a la denominación de Gobernador Intendente, sin despegarse de las amplias facultades que le conferían a esa figura la Real Ordenanza de Intendentes, cuya vigencia subsiste en los amplios poderes del Ejecutivo. A partir de la segunda década del siglo XIX el poder del estado provincial se acrecentó, y de manera especial lo hizo el Poder Ejecutivo que se fue dotando de una red de órganos que se fueron creando como resortes fundamentales del gobierno central, a la vez que contribuyeron a su consolidación y fortalecimiento.

El marco espacio temporal de nuestro trabajo surge a partir de 1561 con la fundación de Mendoza y la posterior constitución del

Corregimiento de Cuyo que otorgaron la configuración geográfica, política y administrativa a la provincia de Mendoza y se extiende hasta mediados del siglo XIX.

El periodo de organización colonial hispana en el territorio del Virreinato del Río de la Plata y sus regiones ha sido ampliamente analizado y estudiado desde múltiples perspectivas historiográficas (Haring, 1966; Ots Capdequí, 1943; Ramos Pérez, 1947; Zorraquín Becú, 1939). Estos estudios son de carácter general para todas las colonias americanas y se abocan de modo específico al estudio de las instituciones españolas y su jurisdicción. Para el tema especial del Corregimiento de Cuyo, la posterior creación de la Gobernación Intendencia de Córdoba y más tarde Intendencia de Cuyo los autores que estudiaron profundamente esta temática en relación con la posterior provincia de Mendoza son Morales Guiñazú, 1938; Acevedo, 1973 y Comadrán Ruiz, 1959, quien analiza a los Subdelegados de Real Hacienda y Guerra en Mendoza entre 1784 y 1810. Reconociendo la importancia de estos antecedentes y su posterior influencia, resulta apropiado proyectar estos aportes historiográficos sobre el desarrollo y la formación de los poderes en Mendoza.

Una multiplicidad de obras se aboca al estudio de origen y formación histórica del federalismo y la formación de las provincias argentinas después de 1810 (Ramos, 1914; Frías, 1976; Vanossi, 1964; Ramos Mejía, 1915; González Calderón, 1923; Tau Anzoátegui, 1987 y Zorraquín Becú, 1939). Resulta conveniente orientar estos estudios de modo específico hacia los fundamentos históricos de la legislación hispana para la provincia de Mendoza y hacia los principios referentes a la formación política e institucional de la provincia después de 1810.

Las nuevas estructuras de gobierno que se crearon desde 1810 en adelante tienen filiación en la legislación hispana vigente en el antiguo Virreinato del Río de la Plata, esto quedó demostrado a través del Decreto de creación del Gobierno de Juntas en 1811 (Martín, 1976), que remite a la Real Ordenanza de Intendentes. Esta obra reafirma la hipótesis basada en los antecedentes hispánicos de las instituciones políticas que surgieron en Mendoza después de 1820. Mientras que Seghesso (1997, 2004) complementa esta temática desde el punto de vista normativo y constitucional, analizando desde las cuatro causas hasta la separación de los poderes y posteriormente la constitución orgánica de la provincia de Mendoza. Pérez Guilhou (2001) realiza un análisis del liberalismo en la provincia de Mendoza, como ideología imperante en el siglo XIX,

afirmando que esta concepción es la que determinó los cambios políticos e institucionales de la provincia. Resulta conveniente complementar los estudios constitucionales y de las ideas del liberalismo en Mendoza, con una orientación institucional y administrativa hacia mediados del siglo XIX, analizando detalladamente la obra de los distintos gobiernos y los cambios políticos operados en el proceso de autonomía provincial de Mendoza.

Gran parte de los trabajos sobre la Historia Institucional de la provincia de Mendoza no presentan un estudio sistemático y ordenado de los organismos e instituciones que conformaron el Poder Ejecutivo en la provincia. En general predomina la descripción de su evolución cronológica y fáctica (Acevedo, 1973; Díaz Araujo, 1967; Hualde et al, 1973; Pérez Guilhou, 1976; Saraví, 1965), como antecedentes inmediatos a nuestra investigación podemos citar la obra de Cueto et al, 1992 y Giampartone, 2002 en la cual se realiza una historia general de los distintos ministerios del Poder Ejecutivo de Mendoza desde 1854 en adelante.

De estos fundamentos surge la necesidad de abordar el período de la primera mitad del siglo XIX con una historia integral del Poder Ejecutivo en la provincia de Mendoza, que abarque desde sus orígenes, funciones y características de las distintas instituciones políticas, dependencias oficiales y reparticiones que se fueron creando en torno al Poder Ejecutivo provincial con el propósito de su fortalecimiento y consolidación (Pérez Guilhou, 1976). Sin dejar de contextualizar con la influencia del liberalismo, las relaciones con los otros poderes públicos y las demás provincias (Caterina, 2000).

Nuestra investigación se centraliza en probar que el Poder Ejecutivo que se conformó en Mendoza a comienzos del siglo XIX tiene sus antecedentes en la legislación y en las instituciones de gobierno hispanas, de modo especial en el Gobernador indiano. A partir de la primera década del siglo XIX, la legislación y tradición hispana comenzaron a ceder lugares y fueron sucedidas por los principios republicanos de división de poderes y la formación de los estados provinciales, como un nuevo orden político e institucional, aunque podemos considerar esta transformación como un proceso gradual, sucesivo y continuo. Estos postulados nos llevan a afirmar que en el proceso de formación del Poder Ejecutivo en Mendoza se sustentaron dos principios generales claramente identificados. El primero es que, de acuerdo con la larga tradición de regalismo hispánico se buscó un gobierno fuerte, un Poder Ejecutivo con amplios poderes. En este sentido, el Gobernador de

Mendoza siguiendo a las autoridades españolas conservaba todas las atribuciones que no fueron concedidas por ley a los otros dos poderes. El segundo principio alega que la formación del ejecutivo se basó en los postulados republicanos de control o de equilibrio de poderes derivando igualmente en un Poder Ejecutivo fuerte.

La organización del Estado Provincial

El modelo de estado provincial que se constituyó en Mendoza a partir de 1820 respondió, en un comienzo, al modelo de la legislación hispánica del siglo XVI y luego a Real Ordenanza de Intendentes del siglo XVIII. Al considerar estos antecedentes y principios constitutivos, podemos ubicarlos en distintos momentos históricos a partir de la influencia que tuvieron en las instituciones políticas. Así, un primer momento histórico se inició a partir de 1561 con la fundación de Mendoza y la formación del Corregimiento de Cuyo, con el Corregidor y Justicia Mayor como máxima autoridad. Un segundo momento histórico se instaló desde la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782/83 como un nuevo ordenamiento político e institucional, basado en el Gobernador Intendente y en los Subdelegados de Real Hacienda y Guerra. Un tercer y último momento histórico se originó con el proceso revolucionario de 1810 y se extendió hasta 1820 donde algunas instituciones políticas y de gobierno desaparecieron y fueron reemplazadas por un nuevo orden institucional, aunque sin apartarse en principio de la legislación hispánica que subsistió a través de la vigencia del sistema de Intendencias y de algunas instituciones coloniales como el Cabildo.

La provincia de Mendoza constituida como unidad política y administrativa a partir de 1820 comenzó a formar e integrar los tres poderes del estado: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Resulta entonces que el Poder Ejecutivo en la provincia de Mendoza a partir de 1820, por un lado, está determinado por los antecedentes hispanos, pero por otro, adquirió progresivamente una configuración propia y distintiva debido a la influencia de liberalismo republicano conservador, que propiciaba no solamente la división de poderes, sino también la existencia de un ejecutivo fuerte. De este modo se estableció un gobernador de la provincia al frente del Poder Ejecutivo, al que se le concedió gran autoridad y además, contaba con excesivo poder, tal como se puede apreciar a través de su denominación, que varió desde Gobernador Intendente hasta Gobernador y Capitán General de la provincia. Asimismo, en determinados momentos históricos, se

le concedieron atribuciones legislativas y judiciales al otorgarle las facultades extraordinarias y la suma del poder público.

Los cambios políticos e institucionales que se produjeron en la provincia de Mendoza en la primera década del siglo XIX, dieron origen a un proceso de transformación y crisis de las instituciones, que culminaron con la desintegración de la Gobernación Intendencia de Cuyo y la formación de las provincias, como entidades autónomas e independientes, preparando de este modo, el proceso de desarrollo del estado provincial en Mendoza.

Las provincias, que se constituyeron de manera autónoma e independiente, no relegaron de la tradición hispánica ni se desprendieron de la influencia de las instituciones establecidas durante este período. Por el contrario, el nuevo estado provincial se consolidó a partir de la afirmación del papel político del Cabildo, como centro de la ciudad colonial, que en adelante se transformó en provincia. Asimismo, se conservaron algunas instituciones españolas heredadas y en pleno ejercicio de sus funciones, que se unieron a instituciones nuevas, creadas a partir del proceso revolucionario de 1810.

A partir de la formación de Mendoza como provincia autónoma, comenzó el proceso de construcción de los poderes locales del estado. Se constituyó un Poder Ejecutivo fundado en las notas, características y atribuciones que le eran propias al gobernador durante la época hispana, pero unido a algunos elementos de la nueva concepción racionalista de la división tripartita del poder; el estado provincial surgió entonces con un gobierno representativo, con separación de los poderes y con un proceso constitucional, que en el caso de la provincia de Mendoza se postergó hasta 1854, pero que se acomodó a una organización basada en leyes individuales y reglamentos.

El Gobernador de la provincia de Mendoza tuvo un papel protagónico y fundamental en la organización de los otros dos poderes, Legislativo y Judicial, como también en la dirección del estado provincial. Se constituyó un Poder Ejecutivo fuerte, asociado a los poderes y atribuciones que gozaba el gobernador durante la época hispana, al que se le incorporaron otras funciones administrativas, militares, legislativas y hasta judiciales. El poder del estado se fue acrecentando cada vez más y de manera especial, el que correspondía al Poder Ejecutivo. La estructura burocrática fue adquiriendo una mayor complejidad y se crearon diversas reparticiones o dependencias que consolidaban aún más la preponderancia del gobernador y la función ejecutiva.

La provincia tiene su origen en la administración romana, pero la división provincial de la Península efectuada por los romanos y subsistente en el reino visigodo, desapareció con el hundimiento del mismo. En la Edad Moderna, el nombre de provincia vuelve a ser utilizado para nuevas demarcaciones que intentan sustituir a los adelantamientos y merindades de la baja Edad Media, desaparecidos a principios del siglo XVI. La división del suelo español en provincia no aparece decididamente hasta la época borbónica, como un aspecto de la uniformidad impuesta por Felipe V para todos los antiguos reinos integrantes de la monarquía (Diccionario de Historia de España, 1952, p. 939).

Esencialmente, la denominación de provincia, adjudicada a cada jurisdicción territorial proviene del derecho hispano indiano (San Martino, 1999, p. 98) cuando, a partir de la segunda mitad del siglo XVI, se adoptó esta denominación a las tierras que se iban descubriendo y eran entregadas a la conquista y población por parte de los españoles.

A partir de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias de 1680, surgió la distinción entre provincias mayores y menores y las Indias se fueron ordenando en un estado dividido en provincias. Asimismo, provincia fue el término genérico para designar a los grandes distritos en que se dividía la administración indiana desde el punto de vista territorial ya que, desde el ordenamiento político, las provincias estaban integradas en virreinos, intendencias o gobernaciones. Mientras que, en el orden jurídico, coincidían con las jurisdicciones de las Audiencias y, en el ámbito militar, la división se ordenaba en base a las Capitanías Generales.

Con la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782/83, la Gobernación Intendencia constituyó un modelo de organización macro, ya que cada Intendencia estaba formada por varias de las actuales provincias argentinas, que dieron origen y fundamento al estado federal argentino. Fue justamente del sistema intendencial, que se fueron separando sucesivamente las provincias que constituyeron el estado argentino y este proceso de fragmentación del sistema intendencial comenzó después de 1810.

Dentro de cada Intendencia se respetó la personalidad de sus elementos constitutivos y se establecieron jerarquías entre ellos, dándose el nombre de provincias a las regiones adjuntas a las ciudades capitales, o sea a Buenos Aires, Córdoba, y Salta asiento de los Intendentes y quedando como simples territorios las regiones subordinadas a las otras ciudades, por ejemplo Corrientes, La Rioja, Jujuy, Mendoza (Sommariva, 1929, p. 12).

Históricamente las provincias integrantes del estado argentino se fueron desmembrando paulatinamente de sus respectivas intendencias y comenzaron a determinar su ámbito geográfico; pero, al mismo tiempo estas provincias fueron delineando sus normas, legales o constitucionales, y configurando su propio gobierno. A partir de 1820, con la caída del poder central surgió una nueva realidad, consolidada en los estados provinciales autónomos, que fueron el punto de partida para una organización política en torno a la provincia. Éstas no surgieron como parte integrante de un estado superior a ellas, sino como estados independientes y autónomos. Durante la primera mitad del siglo XIX, la tendencia autónoma de los estados provinciales, convivió con la intención de concentrarse en un estado nacional. El conjunto de normas que las provincias sancionaron después de esta fecha pone de manifiesto los esfuerzos de las élites provinciales por consolidar su poder y dominio en los distintos ámbitos del estado provincial; asimismo, se buscaron otros instrumentos para reorganizar un nuevo orden social y político en cada espacio provincial y armonizar la autonomía de estos nuevos estados con la firma de pactos interprovinciales.

Los nuevos estados provinciales surgidos a partir de 1820 conservaron, en este proceso de autonomismo y soberanía, las instituciones heredadas de la dominación española, como eran el Cabildo y la Real Ordenanza de Intendentes, que se mantuvieron durante algunos años más. Con el nuevo estado provincial se generaron nuevos espacios de poder y jurisdicción, uno de ellos estaba en el Poder Ejecutivo a través del Gobernador Intendente que, incluso, mantuvo durante los primeros años esta denominación heredada de la época hispana (Zorraquín Becú, 1939, p. 29).

Los nuevos estados provinciales, que se afirmaron a partir de 1820, fueron el punto de partida de una nueva organización política y estatal sobre la única unidad socio política existente que era la provincia. Desde la segunda década del siglo XIX hasta la sanción de la Constitución Nacional en 1853 las provincias se manifestaron como estados independientes, autónomos (Goldman, 1998, p. 104-105) y soberanos, que tuvieron el propósito de organizar un estado nacional.

Desde de la organización de las provincias, éstas conservaron algunas instituciones españolas heredadas y en pleno ejercicio de sus funciones, que se sumaron a las nuevas instituciones, que se habían creado durante el proceso revolucionario iniciado en 1810. De este modo, se mantuvo la continuidad y vigencia de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782/83, que subsistió durante algunos años más, a

través de algunas disposiciones contenidas en el Reglamento Provisorio del 3 de diciembre de 1817 y luego en la Constitución Nacional de 1819, de filiación liberal conservadora, que le otorgó al Poder Ejecutivo amplias facultades y jerarquía, aunque desconociendo la nueva realidad institucional de las provincias a partir del proceso de independencia de 1816.

Corresponde afirmar que el siglo XIX estuvo determinado por la transición del antiguo régimen hacia un nuevo estado liberal. Por ello vemos superponerse las antiguas cuatro causas, establecidas durante el largo periodo del gobierno hispano en América, con el esquema racionalista moderno de separación de poderes en ejecutivo, legislativo y judicial. Siguiendo a Ricardo Zorraquín Becú:

En etapa de formación inicial no existió un concepto exacto de división de poderes, ni de las funciones que a cada uno le correspondían. El Poder Ejecutivo no se limitaba al simple cumplimiento de sus deberes normales, sino que aspiraba a ser un supremo gobierno (Zorraquín Becú, 1966, p. 746).

Asimismo, en los estados provinciales la autoridad con mayor poder era el gobernador, que realmente asumió las funciones del anterior gobernador intendente, establecidas por la Real Ordenanza de Intendentes, pero robustecido en adelante, al otorgársele el mando superior de la fuerza militar de la provincia. Al mismo gobernador se le adicionaron también las competencias que correspondían al Cabildo después de su desaparición y, además, todas aquellas facultades que no hubieran sido establecidas para los otros poderes, legislativo y judicial. En consecuencia, la autoridad que tuvo el gobernador de provincia no puede ser equiparada con la de ningún otro órgano (Levaggi, 1991, p. 72-75), ya que éste fue una institución que desbordó el modelo liberal del Poder Ejecutivo por su avasallante originalidad.

Los estados provinciales, en la creación de sus leyes fundamentales y en la organización de los poderes, adoptaron gran parte de la normativa establecida por la Real Ordenanza de Intendentes, adecuándola a las nuevas circunstancias políticas y manteniendo su vigencia en forma explícita en algunos casos y tácita en otros. De este modo, la Real Ordenanza de Intendentes de 1782/83 influyó decididamente en la formación del derecho público provincial. Coincidimos con Juan Bautista Alberdi que, al considerar las fuentes del derecho público provincial, señala como tales a las leyes y tradiciones anteriores a la

revolución de 1810, afirmando que “en la organización de la provincia, como en la organización general de la República, el antiguo régimen español americano debe ser una de las fuentes del nuevo derecho público” (Alberdi, 1917, p. 112-114).

Después de la batalla de Cepeda, el sistema de intendencias se fragmentó y dio paso a un nuevo orden centrado en las provincias como entidades autónomas, que constituyeron sus poderes y se organizaron siguiendo los lineamientos del liberalismo. Surgió entonces el nuevo estado provincial con un gobierno representativo, con separación de poderes y con un proceso constitucional, que en el caso de la provincia de Mendoza se postergó hasta 1854, pero que se acomodó a una organización basada en leyes individuales y reglamentos. Este nuevo orden jurídico contemplaba la permanencia de leyes o normativas de origen español heredadas, como algunos artículos de la Real Ordenanza de Intendentes de 1782 que quedaron plasmados y renovados posteriormente en el Reglamento de 1817 o en la posterior Constitución Nacional de 1819; asimismo, continuaron vigentes usos, costumbres y prácticas, muchas de ellas de la época colonial, siempre que no se opusieran a la normativa vigente.

A partir de la formación de los estados provinciales, muchos de ellos sancionaron sus propias constituciones para administrar el desenvolvimiento institucional provincial. Tal es el caso de la provincia de Santa Fe que, en 1819 tuvo su primera constitución, seguida por las provincias de Córdoba y Salta en 1821, Entre Ríos en 1822, Catamarca en 1823, Corrientes en 1824 y San Juan en 1825. Sin embargo, otras provincias como Mendoza¹, La Rioja y Buenos Aires no tuvieron su carta fundamental y se adecuaron al sistema de constitución flexible o constitución no escrita (Seghesso, 1991, 104 p), adoptando la legislación y adecuándose en determinadas circunstancias a lo establecido por el Reglamento Provisorio del 3 de diciembre de 1817 o por la Constitución Nacional de 1819.

Estos nuevos estados, siguiendo los lineamientos del constitucionalismo republicano, establecieron, algunos desde su constitución escrita y otros a través de la legislación vigente, la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la disposición estatal, independiente de los estados provinciales, se manifestó así al definir

¹ Las provincias de Mendoza, La Rioja y Buenos Aires no tuvieron su constitución escrita hasta después de sancionada la Constitución Nacional de 1853. Mendoza sancionó su primera Constitución provincial en 1854.

facultades para el ejercicio de su soberanía, pero también en la legislación provincial relativa a la justicia, finanzas públicas, comercio exterior, defensa del territorio, relaciones interprovinciales, amonedación, ejercicio del patronato y organización de la enseñanza, entre otras disposiciones legales. De este modo, se fue generando un conjunto de normas administrativas, legislativas, políticas y fiscales, producto del esfuerzo de las clases dirigentes provinciales por consolidar el poder sobre los espacios urbanos, rurales y de campaña, aunque sin perder la denominación de provincias.

Desde que se instauró Mendoza como provincia autónoma, se inició también el proceso de construcción de los poderes locales del estado, basándose en la división tripartita de los mismos. De esta manera, el Poder Ejecutivo se formó en torno a la figura del Gobernador Intendente del periodo hispano, que luego se convirtió en Gobernador de la provincia de Mendoza, aunque conservó muchas funciones y notas específicas, como la de agente natural de la autoridad común (San Martino, 1994, p. 452). El Poder Legislativo se constituyó en torno a la Sala de Representantes, que nació como cuerpo consultivo del Gobernador de la provincia y fue evolucionando hasta convertirse en Cámara de Diputados con amplias funciones legislativas. El Poder Judicial, en sus primeros tiempos, se estableció como Cámara o Tribunal de Justicia con la función de resolver los asuntos litigiosos; luego, fue incrementando sus funciones, más aún, después de la desaparición del Cabildo, con funciones judiciales específicas y determinadas.

Esta estructura de separación de poderes que se dio en el estado provincial de Mendoza desde 1820 en adelante tuvo distintos matices y la evolución de cada uno de los tres poderes fue desigual, debido a las circunstancias históricas en torno al desarrollo de cada uno de ellos. Asimismo, esta armonía de poderes se vio alterada, en determinadas ocasiones, ante la delegación de facultades extraordinarias por parte de la Junta de Representantes en el Poder Ejecutivo, aunque siempre limitadas por un determinado período. Otros principios que se surgieron a partir de 1820 y se consolidaron con el tiempo fueron: el origen electivo de las autoridades; la periodicidad en los funcionarios; la creación de elementos de control a los funcionarios como el juicio de residencia, más tarde transformado en juicio político y la publicidad de los actos de gobierno a través del Registro Ministerial. Se dieron también las bases para la libertad de imprenta, defensa de la religión católica, derechos de los ciudadanos, independencia, libertad, seguridad individual e igualdad ante la ley.

De igual manera, en los estados provinciales se originaron dos espacios de poder, que se encontraron en conflicto mientras convivieron. El primero y más antiguo era el Cabildo, expresión del gobierno municipal de la ciudad colonial, institución colegiada y representativa del gobierno local, cuya existencia se remonta al mismo momento de la fundación de la ciudad de Mendoza, el 2 de marzo de 1561 por el capitán Pedro del Castillo. El cabildo indiano, producto distintivo y originario de la colonización urbana, se convirtió en el elemento representativo de la nueva provincia histórica (Seghesso, 2004, p. 79-82). Estos cabildos indianos, proyectados sobre una jurisdicción que excedía el marco de la ciudad, se convirtieron en su mayoría en los elementos característicos de las provincias históricas a partir de 1820, “porque en más de dos siglos de vida colonial las comunidades locales cohesionaron sus lazos ayudadas por las distancias y al abrigo del poder capitular” (Seghesso, 2004, p. 90). Esta particularidad le fue dando a cada una de aquellas una identidad propia, con la que se situaron a partir de 1820 al instalarse como provincias autónomas “institucionalizadas de acuerdo con el ideario federal, esto es, dentro de una tendencia que les otorgaba capacidad para elegir autoridades y fijar legalmente su orden superior” (Seghesso, 2004, p. 91-92).

El segundo ámbito de poder era la Sala de Representantes, que se identificaba con el estado provincial, cuyos principios representativos se asentaban en la soberanía popular y se convirtió en el órgano de máxima representación. De este modo, se produjo una superposición de jurisdicciones que terminó con la supresión de los Cabildos, en el caso de la provincia de Mendoza en 1825. Esta rivalidad entre el Cabildo y la Sala de Representantes no se originó solamente por la superposición de jurisdicciones, sino por el hecho de ser dos instituciones de naturaleza histórica diferente. Al desaparecer los Cabildos, se destruyó también un ámbito donde se conservaban manifestaciones del derecho consuetudinario, siendo reemplazadas en adelante por las normas del constitucionalismo liberal y el principio de separación de poderes.

Los estados provinciales buscaron otros instrumentos legales como fue la firma de pactos, alianzas y tratados, para reorganizar un orden social y político preexistente en cada espacio provincial, pero asegurando la autonomía de los nuevos estados soberanos. En esta etapa fue evidente la preocupación fundamental por lograr la organización definitiva del país y, la provincia de Mendoza, en la defensa de estos ideales, participó e incluso asumió la iniciativa de concretar aquellas aspiraciones. Esta situación se pone de manifiesto, por ejemplo a partir

de la firma del Tratado de San Miguel de las Lagunas y del Tratado de Huanacache (Castro, 1971, p. 83). La condición de estados soberanos e independientes de las provincias, se observa en la firma de pactos y tratados interprovinciales, en relación con el carácter que investían los representantes de cada estado, que llegaron a ser considerados como agentes diplomáticos y que, a la vez, mantenían firme el sentido de integración y unidad entre las provincias.

El Poder Ejecutivo en la Provincia de Mendoza

El Poder Ejecutivo del estado mendocino poseía un perfil personalista y protagónico personificado en el Gobernador, quien estaba a cargo de la dirección del estado provincial. La denominación del Poder Ejecutivo después de 1820 como Gobernador Intendente o Gobernador y Capitán General expresaba claramente vestigios indios, conjugando las funciones de gobierno y el mando militar, que ostentaba el mismo como cabeza del estado provincial, con amplias funciones ganadas desde la aplicación de la Real Ordenanza de Intendentes para los Gobernadores Intendentes coloniales. Además, añadía funciones de legislador, por tener la prerrogativa de presentar e iniciar proyectos de leyes, por el derecho del veto parcial y por la delegación de las facultades legislativas que en ocasiones realizó la H. Sala de Representantes. Estas denominaciones reviven y mantienen la tradición hispana en torno a la cual el Gobernador de provincia reunía en su persona el mando político y militar y era la máxima autoridad. Además, la denominación específica de Gobernador, que caracterizó al Poder Ejecutivo, significaba otorgarle a éste los verdaderos principios de la organización autónoma, que siempre sostuvo en toda su integridad la provincia de Mendoza (Olascoaga, 1919, p. 106).

A partir de 1820 se acordó que las facultades que le correspondían al Gobernador de la provincia de Mendoza eran las mismas que determinaban el Reglamento Provisorio de 1817 y la Constitución Nacional de 1819, para el Supremo Poder Ejecutivo Nacional, que se adecuaron al orden provincial y a la legislación sancionada por la H. Sala de Representantes tendiente a establecer un orden general.

El gobernador como titular del Poder Ejecutivo provincial fue un protagonista fundamental en el proceso de formación del estado en Mendoza a partir de 1820. Esta institución tenía presencia desde la época hispánica y su actuación se legitimaba no sólo por la normativa y legislación vigente, sino también por la tradición; finalmente, encontró

su esplendor a partir del período de formación y constitución de los estados provinciales.

El gobernador era el punto más alto de la estructura administrativa jerarquizada del estado provincial; bajo su inmediata presencia estaba el ministro secretario, que era su hombre de confianza y eventual reemplazante del mismo, en caso de acefalia o ausencia, como gobernador interino o delegado.

El Poder Ejecutivo de Mendoza, además de sus amplios poderes, contaba en ocasiones con dos importantes atribuciones. Una, consistía en la delegación de las facultades extraordinarias que le otorgaba la H. Sala de Representantes, abarcando las funciones legislativas, pudiendo también en caso de extremo peligro como invasiones, incluir la supresión de la seguridad individual de todos los ciudadanos. La segunda atribución consistía en la suma del poder público, que abarcaba la concentración de los tres poderes en el Ejecutivo instalándose, de este modo, un gobernador con poderes casi absolutos².

En cuanto a la sesión de facultades ordinarias y extraordinarias, la H. Sala de Representantes estableció algunas limitaciones en el otorgamiento al Poder Ejecutivo. Así, al entrar en receso dejaba constituida una Comisión Legislativa que actuaba *ad hoc* como consejera en materia legislativa del Poder Ejecutivo; el gobernador podía modificar o derogar las leyes dictadas por la H. Sala, mientras éste cuerpo estuviera en receso por delegación de sus facultades. De este modo, cuando la H. Sala de Representantes asumiera nuevamente sus funciones el Poder Ejecutivo debía presentar un informe de su actuación legislativa. Por otro lado, el Poder Ejecutivo no podía decidir por sí solo sobre la forma de gobierno de la República, sin haber recibido un dictamen sobre el mismo por parte del cuerpo legislativo y, para negociar empréstitos, debía obtener la autorización de la H. Sala de Representantes.

Desde 1824 en adelante, se estableció que el Gobernador tenía atribuciones y facultades para ser colegislador, es decir, participaba en el origen y formación de las leyes. Esta reforma agilizó la marcha de la administración y trajo aparejada la asistencia del Ministro General al recinto legislativo para defender los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo. Dentro de las amplias funciones administrativas, el Gobernador designaba a su/s Ministro General o Secretarios y, además, nombraba a los miembros que integraban el Poder Judicial.

² La H. Sala de Representantes de la provincia de Mendoza otorgó en una sola ocasión la suma del poder público a un gobernador, en febrero de 1845.

Como máximo poder, el Gobernador representaba a la provincia en la firma de tratados con otras provincias o países, en el ejercicio del Patronato que quedaba directamente bajo su influencia y en la defensa de la frontera contra los nativos. Igualmente, el ejército estuvo en su dirección a través del ejercicio de la función militar y de la confección del presupuesto de gastos de la provincia. Asimismo, el Poder Ejecutivo también controló la hacienda pública y su recaudación.

La denominación de Gobernador y Capitán General de la provincia, concedida al Poder Ejecutivo admitía dos grandes atribuciones: la función de gobierno y la función militar, unida a la facultad de colegislador. Esto significó un aumento en las funciones del Poder Ejecutivo, en desmedro y marcando un desequilibrio respecto a los otros dos poderes. De igual modo, aumentó la potestad del Ejecutivo al recibir por delegación de la H. Sala de Representantes, la cesión de facultades ordinarias o extraordinarias y en alguna oportunidad la suma del poder, aunque se le concedió solamente por pocos días.

El Poder Ejecutivo se reveló como el más fuerte de los tres poderes del estado provincial, el mismo desde 1828 se autodenominó Supremo Poder Ejecutivo de la Provincia, en reemplazo de las anteriores denominaciones de Gobernador y Capitán General o simplemente de Gobernador de la provincia de Mendoza. Este Supremo Poder Ejecutivo administraba y legislaba en todos los ámbitos, como el militar, defensa de la frontera, economía, finanzas, imprenta, reglamentación de la policía, costumbres, educación, es decir, en todos los ámbitos del estado provincial. Además, se permitía realizar tratados y negociar igualitariamente, no solamente con otras provincias, sino también con otros países como Chile.

El poder del estado se fue acrecentando cada vez más y, de manera especial, el que correspondía al Poder Ejecutivo. La estructura burocrática fue adquiriendo una mayor complejidad y se crearon diversas reparticiones o dependencias que consolidaron aún más la preponderancia del Gobernador y la función ejecutiva, entre ellas la más importante fue el Consejo de Gobierno, que más tarde adquirió rango constitucional.

Reflexiones finales

La evolución institucional de la provincia de Mendoza es producto de un lento y largo proceso para alcanzar y constituir el estado provincial. En este sentido el gobernador de la provincia, como el titular del Poder

Ejecutivo fue el protagonista fundamental del proceso histórico de la formación del estado provincial, función que estuvo legitimada por su tradición española. De este modo, el Gobernador de la provincia de Mendoza fue el continuador de la tradición hispana fundada en los Gobernadores de las provincias hispanoamericanas.

A partir de 1820 en adelante, cuando se constituyó el estado provincial y territorial, convivieron las viejas instituciones de la época hispana con las nuevas creadas por el derecho patrio, que con el tiempo se fueron consolidando y reemplazaron a las primeras. De igual modo, en este periodo coexistieron las viejas ideologías basadas en la división de funciones aplicada a todas las instituciones indianas españolas con las nuevas ideas fundamentadas en la división de poderes, ideología que también se fue imponiendo paulatinamente.

El gobernador como representante del Poder Ejecutivo fue el punto máximo en la estructura administrativa jerarquizada de la provincia y bajo su autoridad se ubicaron los ministros, secretarios y demás dependencias. Desde la formación del estado provincial en Mendoza, este Poder Ejecutivo se fue acrecentando y ampliando progresivamente, a la vez que adquirió mayor complejidad, se desarrollaron distintas reparticiones y dependencias que tendieron a regularizar la vida social y a consolidar al estado provincial.

Fue evidente la autoridad que desplegó el Poder Ejecutivo tanto en la esfera de gobierno como también en la jurisdicción militar, legislativa y judicial. Este Poder Ejecutivo administraba y legislaba en todos los ámbitos, como defensa de la frontera, régimen militar, economía, finanzas, policía, educación, religión, costumbres, es decir en todos los aspectos de la vida social. Además, se permitió realizar tratados y negociar con las otras provincias de la Confederación y con otros países, en busca de defensa de los intereses mendocinos.

Fuentes y referencias

ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1999-2002. X tomos.

ACEVEDO, Edberto Oscar. *La Revolución en Mendoza*. Investigaciones sobre el período 1810-1820. Mendoza: UNCuyo, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Historia, 1973. 89 p.

ACEVEDO, Edberto Oscar. Los decuriones de Mendoza. In: *Revista Historia del Derecho*, Buenos Aires, n. 1, p. 11-41, 1973.

ALBERDI, Juan Bautista. *Derecho Público Provincial Argentino*. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1917. 260 p.

CASTRO, Ana. Mendoza ante los intentos constitucionales (1827-1830). In: *Revista de Historia Americana y Argentina*, Mendoza, Facultad de Filosofía y Letras, año VIII, n. 15 y 16, p. 83, 1970-1971.

CATERINA, Luis María. Los gobiernos de las provincias. Territorios nacionales. Régimen municipal 1852-1914. In: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: Planeta, 2000. Tomo V, p. 141-169.

COMADRÁN RUIZ, Jorge. Los Subdelegados de Real Hacienda y Guerra de Mendoza (1784-1810). In: *Revista del Instituto de Historia del Derecho*, Buenos Aires, n. 10, p. 82-112, 1959.

CUETO, Adolfo O.; GIAMPORONE, Teresa A. et al. *Historia Institucional de Mendoza*. El Poder Ejecutivo. Los Ministerios. I Parte. Mendoza: Ediciones Culturales de Mendoza, 1992. v. I y II.

DÍAZ ARAUJO, Enrique. Historia Institucional de Mendoza. In: *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, Mendoza, Junta de Estudios Históricos, II Época, n. 4, p. 162-231, 1967.

DICCIONARIO DE HISTORIA DE ESPAÑA. Madrid: Revista de Occidente, 1952. Tomo II, p. 939.

FRIAS, Pedro J. *La Provincia Argentina*. Derecho Público Provincial, Realidad y Proyecto Federal. Córdoba, 1976. 133 p.

GIAMPORONE, Teresa Alicia. Instituciones de gobierno colonial en Cuyo 1561-1783. In: HILAR IDEAS. *Las travesías del pensamiento en América Latina*. Mendoza: UNCuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2007. p. 137-148.

GIAMPORONE, Teresa Alicia. *El Corregimiento de Cuyo desde un análisis historiográfico*. Buenos Aires: Separata de la Academia Nacional de la Historia, 2005. 10 p.

GIAMPORONE, Teresa Alicia. El Gobernador Pedro Molina y sus relaciones con Juan Manuel de Rosas. Confrontación historiográfica. In: *Revista de Estudios Regionales*, Mendoza, UNCuyo, Facultad de Filosofía y Letras, CEIDER, n. 26, p. 41-85, 2002.

GOLDMAN, Noemí. Los orígenes del federalismo rioplatense 1820-1831. In: *Nueva Historia Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1998. Tomo III, p. 104-105.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Introducción al Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Lojouane y Cía., 1923. 431 p.

HARING, Clarence. *El imperio hispánico en América*. Buenos Aires: Solar Hachette, 1966. 379 p. (Colección Dimensión Americana).

HUALDE, Margarita et al. Constitución y Revolución en Mendoza a través de la prensa (1820-1852). In: *Revista Historia del Derecho*, Buenos Aires, 1973. p. 59-82.

LEVAGGI, Abelardo. *Manual de Historia del Derecho Argentino*. (Castellano-Indiano/Nacional). Buenos Aires: Depalma, 1991. Tomo III, p. 72-75.

MARTÍN DE CODONI, Elvira. El intento de gobierno de las Juntas de 1811 en el Río de la Plata. In: *Anuario de Estudios Americanos*, Sevilla, 1976. Tomo XXXI, p. 843-953.

MORALES GUIÑAZÚ, Fernando. Tres gobernadores unitarios en Mendoza: Lavalle, Videla Castillo y Lamadrid. In: *Revista de la Junta de Estudios Históricos de Mendoza*, Mendoza, tomo XIII, p. 219-275, 1938.

OLASCOAGA, Laurentino. *Instituciones políticas de Mendoza*. Bolivia, La Paz: Escuela Tipológica Salesiana, 1919. Tomo I, p. 106.

- OTS CAPDEQUI, José María. *Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propiamente indiano*. Buenos Aires: Instituto de Historia del Derecho Argentino, 1943. Tomo II.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo et al. *Derecho Público Provincial*. Buenos Aires: Depalma, 1990. Tomo I, 578 p.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo. Pensamiento político y proyectos constitucionales 1810-1880. In: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: Planeta, 2001. Tomo V, p. 13-45.
- PÉREZ GUILHOU, Dardo. Teoría y realidad constitucional en los primeros gobiernos federales de Mendoza (1826-1832). In: *Revista de Historia del Derecho*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, n. 4, p. 161-181, 1976.
- RAMOS MEJIA, Francisco. *El Federalismo Argentino*. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1915. 348 p.
- RAMOS PÉREZ, Demetrio. *Historia de la Colonización Española en América*. Madrid: Pegaso, 1947. 548 p.
- RAMOS, Juan P. *El Derecho Público de las Provincias Argentinas*. Con el texto de las constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1914. Tomo I, 346 p.
- ROIG, Arturo; LACOSTE, Pablo; SATLARI, María Cristina (Comp.). *Mendoza, Cultura y Economía*. Buenos Aires: Editorial Caviar Blue, 2004. 539 p.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura. *Documentos Constitucionales Argentinos*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1994. 2601 p.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura. *Intendencias y Provincias en la Historia Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1999. p. 98.
- SARAVÍ, Mario Guillermo. El Tratado de San Miguel de las Lagunas y la política nacional de Pedro Molina. In: *Revista de Historia Americana y Argentina*, Mendoza, UNCuyo, Facultad de Filosofía y Letras, año V, n. 9 y 10, p. 65-99, 1964-1965.
- SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, María Cristina. El Proceso Constituyente Mendocino. In: ROIG, Arturo et al. *Mendoza, Cultura y Economía*, Buenos Aires: Editorial Caviar Blue, 2004. p. 225-256.
- SEGHESSO DE LOPEZ ARAGON, María Cristina. *Historia del Derecho Público Mendocino*. Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos. 1991. 104 p.
- SEGHESSO DE LÓPEZ ARAGÓN, María Cristina. *Historia Constitucional de Mendoza*. Mendoza: Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1997. 465 p.
- SEGHESSO DE LOPEZ ARAGON, María Cristina. Los poderes públicos y su funcionamiento (1810-1853). In: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: Planeta, 2000. Tomo V, p. 79-82.
- SOMMARIVA, Luis H. *Historia de las Intervenciones Federales en las provincias argentinas*. Buenos Aires: El Ateneo, 1929. Tomo I, p. 12.
- TAU ANZOÁTEGUI, Víctor. La Monarquía. Poder central y poderes locales. In: *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Academia Nacional de la Historia. Buenos Aires: Planeta. Tomo II, p. 211-250.

VANOSI, Jorge Reinaldo. *Situación actual del federalismo*. Aspectos institucionales y económicos en particular sobre la realidad argentina. Buenos Aires: Depalma, 1964. 82 p.

ZORRAQUÍN BECÚ, Ricardo. *El Federalismo Argentino*. Buenos Aires: Editorial La Facultad, 1939. 297 p.

ZORRAQUIN BECU, Ricardo. El proceso constitucional de 1815 a 1819. In: IV Congreso Internacional de Historia de América. 1966. Tomo V, p. 746.

Submetido em 01/08/2013.

Aprovado em 30/11/2013.