



Imagen de Flickr



## Los antecedentes históricos del municipio argentino

**Recepción:** 04/04/2022

**Aceptación:** 17/08/2022

**Madueño Lahoz, Estela.** Lic. en Cs. Políticas, UNSJ. Mag. en Economía y Administración de Negocios, UCCuyo. Docente e investigadora, Depto Cs. Políticas, IISE, FACSO, UNSJ.

**Gamboa, Valeria.** Lic. en Ciencias Políticas UNSJ. Diplomada en Gestión y Control del Políticas Públicas, docente en el Depto Cs. Políticas. Maestranda en Metodología de la investigación. Becaria Doctoral de CONICET

**Ruiz De La Rosa, Yanina.** Lic. en Ciencias Políticas UNSJ. Diplomada en Desarrollo Territorial y Municipio (UNSJ), certificada como Project Manager (ITBA). Maestranda en Gobierno Local por la Universidad Nacional de Quilmes. Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNSJ.

### Palabras claves

Municipio, política, antecedentes

**Madueño Lahoz, Estela**  
**Gamboa, Valeria**  
**Ruiz De La Rosa, Yanina**

### Resumen

Este artículo analiza los antecedentes históricos del municipio argentino, desde sus orígenes en la antigua Roma hasta su evolución en las colonias hispanoamericanas. Explora diferentes formas de gobierno local, como municipios rurales, privilegiados y consulares, así como el papel del Cabildo Indiano en las ciudades coloniales. Asimismo, destaca la importancia de los cabildos en el proceso de independencia americana y su papel en la estructuración política y social de las colonias.

También se discute el impacto de las reformas borbónicas en el sistema político español. España pretendía adquirir recursos de sus colonias americanas para consolidar una nueva estructura económica y política. Esto llevó al refuerzo del control sobre las administraciones coloniales y a la expulsión de los jesuitas. Estas reformas generaron conflictos con los Cabildos, que perdieron competencias.

Después de la Revolución de Mayo, los Cabildos asumieron un papel político destacado en la vida nacional. Se establecieron precedentes constitucionales que otorgaban poderes a los Cabildos. Los Cabildos, que se habían trans-



formado en legislaturas provinciales, fueron abolidos en 1821 por una ley de la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la gobernanza municipal fue restablecida en 1852 con el Decreto del Director Provisional de la Confederación Argentina y en 1853 con la sanción de la Constitución Argentina. El trabajo también menciona aspectos históricos y políticos relacionados con la ciudad de Buenos Aires, la provincia de San Juan y la provincia de Santa Fe, incluyendo la federalización de Buenos Aires, la organización del Cabildo en San Juan y la reforma constitucional de 1994 que consagra la autonomía municipal en su artículo 123, marcando un hito significativo para el país.

### **Abstract**

This article analyzes the historical background of the Argentine municipality, from its origins in ancient Rome to its evolution in the Spanish American colonies. Explore different forms of local government, such as rural, privileged and consular municipalities, as well as the role of the Cabildo Indiano in colonial cities. Likewise, it highlights the importance of the councils in the process of American independence and their role in the political and social structuring of the colonies.

The impact of the Bourbon reforms on the Spanish political system is also discussed. Spain intended to acquire resources from its American colonies to consolidate a new economic and political structure. This led to the strengthening of control over the colonial administrations and the expulsion of the Jesuits. These reforms generated conflicts with the Cabildos, which lost powers.

After the May Revolution, the Cabildos assumed a prominent political role in national life. There are constitutional precedents that grant powers to the Cabildos. The Cabildos, which had been transformed into provincial legislatures, were abolished in 1821 by a law of the Board of Representatives of the Province of Buenos Aires. However, municipal governance was reestablished in 1852 with the Decree of the Provisional Director of the Argentine Confederation and in 1853 with the sanction of the Argentine Constitution. The work also mentions historical and political aspects related to the city of Buenos Aires, the province of San Juan and the province of Santa Fe, including the federalization of Buenos Aires, the organization of the Cabildo in San Juan and the constitutional reform of 1994 that enshrines municipal autonomy in its article 123, marking a significant milestone for the country.



## 1. Origen del Municipio

Según Hernández (2003), no existe uniformidad entre los autores con respecto a la época de nacimiento de la institución municipal. Por un lado, Salvador Antonio Leal Osorio (1962) sitúa su aparición en el Antiguo Egipto, expresando que igual proceso tuvo lugar en Grecia y Roma. Por otro, Munro y Carmona Romay (1950) sostienen que ello ocurrió con la creación de los demos en Atenas, por obra de Clístenes. Estos autores consideran a la polis griega como Estado-ciudad, mientras que los demos eran los municipios. En cambio, Posada, Bielsa y la mayoría de los autores opinan que se originó en el momento de la expansión de Roma.

Para comprender el origen del Municipio Romano, es necesario recordar que Roma, tras ser una ciudad, se amplió a los pueblos del Lacio, luego a toda Italia, después dominó a Grecia, España y las Galias y más tarde, a todo el mundo conocido.

Con las ciudades conquistadas, Roma tenía dos tipos de relaciones: la sumisión (*deditii*) o la alianza (*socii*):

- De un lado estaban los súbditos, *deditii*, que habiendo pronunciado la fórmula de *deditio*, entregaron al pueblo romano sus tierras, sus personas, sus aguas, sus casas, sus dioses, siendo gobernados arbitrariamente por un “*praefectus*” enviado desde Roma.
- Por otro lado, estaban los aliados, “*foederati* o *socii*”, que conservaban su régimen municipal, sus instituciones, pero que en virtud de la fórmula “*majestatem populi romani comiter conservato*”, recibían ciertas órdenes de Roma, pagaban impuestos y sus magistrados debían rendir cuentas al gobernador de la provincia.

Es allí, en la segunda clase de relaciones, donde surgió el municipio, por cuanto<sup>1</sup> se configura el rasgo fundamen-

tal del gobierno local inserto en una unidad política superior.

Las cargas económicas de Roma a que las ciudades debían contribuir se llamaban “*munera*”, y de ahí derivó el nombre de “*municipes*” a los habitantes de esas ciudades y de “*municipia*” a ellas. Tal vez la primera ocasión en que se aplicó este sistema fue en el año 181 a.C. a los tusculanos. Pero Roma otorgaba distinto tratamiento a las ciudades y reconocía diversos derechos a sus habitantes (Hernández, 2003).

Fustel de Coulanges (2003) distingue:

- a. Los aliados, que tenían un gobierno y leyes propias y ningún lazo de derecho con los ciudadanos romanos.
- b. Las colonias, que gozaban del derecho civil de los romanos, sin participar de los derechos políticos.
- c. Las ciudades de derecho itálico, es decir, las que por favor de Roma habían obtenido el derecho de propiedad íntegro sobre sus tierras, como si estas tierras hubiesen estado en Roma.
- d. Las ciudades de derecho latino, cuyos habitantes, según el uso antaño establecido en el Lacio, podrían convertirse en ciudadanos romanos, tras haber ejercido una magistratura municipal.

Posada (1936) señala los siguientes caracteres del municipio romano:

1. un territorio determinado;
2. un pueblo que se manifestaba en su asamblea general;
3. una organización especializada en un cuerpo deliberante, *Curia*, con sus magistraturas, y
4. el culto a los dioses.

Otro antecedente de gran relevancia es la *Lex Julia Municipalis*, del 45 a. C., que regulaba la organización municipal de las ciudades de Italia y de la Galia Cisalpina, aunque también influyó en la constitución de otros municipios de las provincias. Esta ley disponía que la población del municipio se compusiera de ciudadanos,

1 Antes nos hallábamos frente a ciudades-Estados, como lo sostienen la mayoría de los autores de ciencia política y de derecho municipal.



distribuidos en curias y habitantes de otras ciudades, sometidos a las cargas, pero sin derechos. La asamblea del pueblo elegía los magistrados (dictador, pretor, edil). Regíase el municipio por un colegio de cuatro funcionarios elegidos anualmente: dos investidos del poder judicial de los pretores (duoviri jure dicundo) y dos con poderes de policía edilicia (duoviri aediles). Algunos municipios tenían cuestores y tribunos. El Consejo Comunal (Senado) constituía el orden de los decuriones, ordinariamente compuesto de cien miembros vitalicios.

En la etapa Medieval, la invasión de los bárbaros produjo un decaimiento de la vida urbana y, correlativamente, de las instituciones municipales. En el largo periodo de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el resurgimiento de las ciudades, sólo es posible señalar una institución particular de los visigodos, el “Conventus publicus vicinorum”, o sea, la asamblea de los hombres libres de una población o distrito rural, que conservó la “organización y la sombra de autonomía” de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del Imperio Romano (Hernández, 2003)

Esta singular entidad de gobierno tenía facultades: edificaciones, sobre deslinde y amojonamiento de heredades; policía, en la indagación y búsqueda de siervos fugitivos, y judiciales, en la aplicación de ciertas penas.

Posteriormente, con el resurgimiento de las ciudades, después del siglo X, comenzó otra estructuración política distinta: la propia del Feudalismo y del Estado estamental, caracterizada por la poliarquía -en el decir de Hegel-, que importa la coexistencia de distintos centros de poder, sumándose a los mencionados, la Iglesia, los reyes y la nobleza.

Este proceso no es idéntico en todo Occidente, fue variado el desarrollo de las ciudades y diversas las relaciones entre los estamentos de poder. Por eso existieron distintos regímenes jurídicos según los respectivos países y etapas históricas.

Sin embargo, podemos señalar, especialmente siguiendo a Reglá Campistol (1960, citado en Hernández, 2003), tres tipos de municipios en el Occidente europeo:

- el municipio rural, en el que predomina el ele-

mento económico, con un villico o merino a su cabeza, con estructura ligada a la jura impersonal y al Poder Judicial;

- el municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, infanzonías, etcétera; y
- el municipio consular, desarrollado en Italia y en el sur de Francia, con la justicia separada dependiente del rey y designado como “communitatem seu commune”; con la curiosa evolución de los podestás italianos, que simbolizan la imparcialidad de los gobernantes.

Sin embargo, por la gravitación que ha tenido en Hispanoamérica, debemos detenernos en el municipio leonés y castellano, llamado “concejo”. Estos gobiernos locales alcanzaron su máximo esplendor en cuanto a autonomía y base democrática entre los siglos XII y comienzos del XIV.

La institución más notable de dicho municipio era el Concejo Abierto, o sea, la asamblea general de vecinos para resolver los asuntos de interés general. Este concejo tenía facultades de designar a los jueces y alcaldes, que eran las demás autoridades del municipio. Esta época magnífica de la libertad municipal se sitúa en el momento de la reconquista de España contra los moros y está enmarcada en la legislación foral.

Esta institución comenzó a modificarse en el siglo XIV, principalmente, por dos razones:

- la complejidad de la vida local, que hacía necesaria la creación de los ayuntamientos por la imposibilidad de la vigencia de la democracia directa, y
- las tendencias absorbentes del poder central.

## 2. El Cabildo Indiano

Cuando caían los comuneros de Castilla, y con ellos las libertades municipales, “por un formidable desquite histórico la prestigiosa tradición secular era restaurada en las nuevas posesiones castellanas, más allá del océano (Bernard, 1976).



Normalmente, la fundación de una ciudad sólo podía hacerse en las colonias hispanoamericanas con autorización del rey, que delegaba en el fundador, por las capitulaciones, la potestad de constituir el primer cabildo.

El Cabildo se integraba por:

- a. Los alcaldes de primer y segundo voto, que eran regidores con funciones de jueces de primera instancia en lo civil y criminal, elegidos anualmente por los regidores y sometidos a la confirmación del virrey o gobernador.
- b. Los regidores, que tenían funciones similares a los concejales de los concejos deliberantes y que eran seis en las ciudades pequeñas, doce en las grandes y en algunas muy importantes llegaron a un número mayor. Al comienzo fueron designados por el fundador de la ciudad, y después por los regidores salientes. Eran cargos sin remuneración y no podía haber reelección sin intervalo. Sin embargo, en muchas ciudades estos cargos fueron vendidos en remate público a perpetuidad.
- c. El cabildo de regidores era presidido por el virrey, el gobernador o sus lugartenientes, según las residencias de las autoridades. Cuando ello no ocurría, la presidencia recaía en uno de los alcaldes, que además de lo judicial, ejercía facultades ejecutivas. Únicamente los vecinos podían ser designados alcaldes o regidores, y eran considerados tales los jefes de familia españoles que poseían bienes inmuebles.
- d. También integraban el cabildo, con voz y voto, el alférez real, representante de los intereses del rey.
- e. Los alguaciles mayores, que tenían funciones de jefes de policía.
- f. Había, además, otros funcionarios, como el fiel ejecutor, que debía controlar los precios; el mayordomo o tesorero, a cargo del tesoro; el escribano, que llevaba las actas, y aun otros más, como procuradores, síndicos, oficiales reales, etcétera.

La jurisdicción del Cabildo abarcaba las zonas urbanas (ejido) y rurales (alfoz), esta última dividida en partidos

y a cargo de los alcaldes de hermandad, con funciones de policía de seguridad, designados por el Cabildo.

El Cabildo tenía, además, una excepcional facultad, la de convocar a Cabildos Abiertos cuando así lo exigían motivos de gravedad, como reclutar tropas, imponer contribuciones, poner en posesión de sus cargos a los gobernadores y aun deponerlos. De esta manera asumía trascendentes funciones políticas que excedían el marco de gobierno local en las ciudades coloniales. En tal sentido no se pueden olvidar los célebres cabildos abiertos de Buenos Aires del 14 de agosto de 1806, durante la primera invasión inglesa, que suspendió al virrey Marqués de Sobremonte, designando a Santiago de Liniers; de Montevideo, del 24 de septiembre de 1808, que creó la Junta Autónoma de esa ciudad bajo el mando de Francisco Javier de Elío, que había sido destituido por Liniers; y de Buenos Aires, del 22 de mayo de 1810, que con su histórico debate sentó las bases de muchos de nuestros principios políticos en las horas liminares de la nacionalidad. “Muy lejos nos llevaría historiar la gravitación de los cabildos en el proceso de la independencia continental, pero ella es notoria y relevante” (Bernard, 1976 p.s/d).

El Cabildo del Gobierno Indiano es solamente un engraje del sistema monárquico absolutista español; y como tal, absolutamente ajeno al espíritu republicano representativo de nuestras actuales instituciones. Pero dentro del cabildo existió la institución del cabildo abierto, el cual, en efecto, poseía los caracteres de una democracia representativa sobre la base del voto calificado. En las épocas normales el cabildo abierto no era convocado. Pero frente a circunstancias anormales adquiría una importancia decisiva. Así, cuando el espíritu revolucionario agitó las conciencias americanas, el cabildo abierto sirvió de cauce jurídico al naciente movimiento democrático. En este sentido, es dable afirmar que los cabildos coloniales son un antecedente histórico de nuestro sistema republicano representativo.

Tras ser restaurado el poder monárquico, el desenvolvimiento de la estructura Municipal se liga directamente a la autorización o a la negativa del Rey de delegar poderes otorgando “capitulaciones” de obligaciones y derechos recíprocos de una zona de las Indias. Con la capitulación el Rey delega al “adelantado y un sucesor” la posibilidad de disponer de los recursos naturales de la Indias, acto



seguido se disponía la “jornada” o viaje y se reclutaba a la “gente.” Esta política caracteriza el desenvolvimiento del gobierno español en las colonias americanas y en este esquema político la figura del “adelantado” actuaba como representación del monarca.

Una vez instalado el “adelantado”, su “sucesor” y las “gentes”, se inició en América el desarrollo de las ciudades y pueblos, pero lo que es más importante remarcar, se fue estructurando el hombre propio de estas tierras, arraigado al suelo y formador de las costumbres e idiosincrasias locales, que en el futuro sería el protagonista de la independencia. José María Rosa (1958) establece que el régimen centralista de las ciudades españolas que se intentaría imponer en las poblaciones indianas no tendría el efecto esperado y que por el contrario Las Leyes resultaron letra muerta, y en el sistema político Municipal del Nuevo Mundo afloraría la República de españoles de la Edad Media extinguida en el Mundo Viejo, con su milicia autónoma, fueros intocables, magistrados propios y caudillos populares.

Esta tesis le permite a Rosa (1958) sostener que la formación de ciudades y nuevas localidades de población se desarrolló a través de una dinámica con altos niveles de autonomía en relación a la capitulación originaria de los adelantados y el poder de la monarquía. Gran parte de las ciudades, futuros Municipios, tendrían su génesis en la acción de las “gentes” arraigadas en el nuevo mundo y cuya forma de actuar prescindía en varios aspectos, tanto del mandato directo o de la posibilidad de aplicar el modelo centralizado de la legislación de Indias, como, asimismo, de las tradiciones romanas anteriormente mencionadas.

No solamente podían fundarse las ciudades por asiento de Adelantado con gente traída directamente desde España. En realidad, ninguna ciudad argentina fue fundada así. En el Río de la Plata no hubo otra que Asunción del Paraguay, por Martínez de Irala a nombre del Adelantado Mendoza, en 1536. La forma en Argentina fue la vía de colonia; es decir, por desdoblamiento de otra ciudad indiana.

La fundación de ciudades partía del acto de erigir el rollo de justicia en la plaza de armas o plaza mayor, rito que expresaba simbólicamente el imperio de la

Ley por intermedio de la majestad real (imaginario de la conquista junto al de la autoridad divina) (Bernard, 1976 citado en Hernández, 2003). Se establecían los edificios públicos colocando una cruz en los religiosos y una espada o un estandarte en la fortaleza, casa comunal y hospital. En la plaza de armas ante el “rollo de justicia” y con la participación de la “gente” presidida por los alcaldes, regidores y capitanes de milicia se daba procedimiento a la fundación de la ciudad al delegarle un derecho. Acto seguido, se inauguraba el funcionamiento del Cabildo como una expresión del gobierno local y del poder civil.

Las Leyes de Indias reglamentaron la forma que debía adquirir la estructuración política y la ocupación territorial de España en América, que ha sido caracterizada como:

- a. Toma de posesión de las tierras y elección del sitio.
- b. Declaración de propósitos y finalidades.
- c. Erección del rollo o picota y determinación de la jurisdicción territorial.
- d. Planificación y tratado urbano.
- e. Elecciones y designaciones de los primeros miembros del Cabildo.
- f. Reparto de tierras y solares.

Dichas leyes distribuían el poder en una sociedad profundamente estratificada. Es por eso que la legislación de indias diferenciaba entre distintos estratos sociales en torno a categorías económicas y en relación al color de la piel, cuestión básica que habilitaba o prohibía la posibilidad del ejercicio del poder público.

Los Cabildos, a diferencia de los gobiernos locales en la actualidad, tenían gran cantidad de competencias fundamentales en diversos temas, por ejemplo, militar, educación, seguridad, sanidad, fomento u ornato de la ciudad. Asimismo, gestionaban justicia y tenían atribuciones de regimiento, en pos de administrar, ordenar, formar y disciplinar la vida comunitaria. A través del de-



sarrollo de estas competencias eran denominados como “Cabildos de Justicia y Regimiento”. Tenían, además, la excepcional facultad de convocar a Cabildos abiertos especiales en caso de peligro para el régimen, pudiendo emplazar tropas, cobrar tributos y hasta en casos particulares, deponer Gobernadores.

En el origen de la fundación de los Cabildos, se observa que éstos tenían competencias amplias que luego irían delegando en gran parte en el gobierno provincial y nacional. Ahora bien, era innegable que pese a tener grandes facultades, estos gobiernos eran parte de una lógica de formulación del poder colonial en manos de España o por lo menos, eso es lo que se intentaría desde el poder central. La metrópoli disponía en última instancia de capacidad de veto y de direccionamiento de la estrategia para la toma de decisiones administrativas que quedaban, en general, enmarcadas en una lógica exógena de acumulación de poder. Tanto los temas de política económica, como de política interna e internacional, marchaban hacia la vieja Europa en una tensión permanente por disponer las facultades y el poder de mando sobre los territorios coloniales.

La tesis ya comentada de José María Rosa (1958) establece que el intento de imponer un esquema Municipal centralizado en América, que ofició en muchos casos, más como un paquete de leyes, que como una posibilidad concreta de la Monarquía de controlar el desarrollo político de las Indias. A partir de aquí, que establezca que las “gentes” y sus representantes propios de América denominados como “caudillos”, serían en gran parte, los artífices de la fundación de las ciudades, plaza de los futuros Municipios y provincias.

Esta característica (un gobierno local con grandes potestades de origen) será retomada por muchos escritores para la defensa de la “autonomía” municipal, en tanto ésta sería anterior a la aparición de las provincias. En esta línea, no se descarta la lectura de José María Rosa (1958) que hace hincapié en la formación de las ciudades y pueblos como un ejercicio promovido y desempeñado en varios casos, por las “gentes” y no por los funcionarios reales. Lo que quedaría pensar que pone en cuestión parte de dicha afirmación, es que las capitulaciones no estaban conceptualizadas por España como un medio para la fundación de unidades de gestión de intereses locales

o endógenos, sino por el contrario, eran piezas de la formulación del poder del centro metropolitano. A partir de aquí, dichas facultades locales tenían un límite dado por el potencial poder de veto de España, ejercido y por citar un ejemplo, en su potestad para delegar o no los derechos de fundación. Por eso, más allá de sus diversas facultades y en el origen del gobierno Municipal, creemos, no era la palabra “autonomía” la más adecuada para definir su condición originaria.

Ahora bien, es innegable que desde la fundación y con el paso del tiempo, y como parte de la aparición de nuevos actores con capacidad de acumulación de poder para manifestar sus intereses propios, veremos cómo estos gobiernos locales oficiaron como ámbitos para la canalización de estas demandas. La ruptura con el poder central metropolitano conllevó a la reconfiguración del gobierno local como un ámbito con intereses y agendas propias y en muchos casos, éstas estuvieron circunscriptas al radio de las ciudades y campañas (Rosa, 1958).

La consolidación del poder político propio de los territorios anteriormente coloniales, y su reconfiguración como centros de autogobierno y administración, fue percibida como un ámbito que desafiaba el poder central. Inicialmente, serían los funcionarios de España los encargados de poner límites al poder de las ciudades. Posteriormente, y con el transcurso de los acontecimientos, serían los grupos de poder de la burguesía comercial bonaerense los detractores de la posibilidad de desarrollo y consolidación de las ciudades por fuera del esquema pergeñado por los porteños.

### 3. Las Reformas Borbónicas

Estas reformas oficiaron como un ejercicio concreto de las facultades del poder central español sobre los gobiernos locales americanos. Por qué no pensar que dicha característica sería, por lo menos en parte, un antecedente de las justificaciones de los posteriores gobernadores de Buenos Aires para considerar como propia la facultad para organizar los Municipios bajo su jurisdicción y mando.

El período entre los siglos XVI a XVIII fue tiempo propicio para la consolidación de la nueva fisonomía de desa-



rollo social y económico europeo que trajo aparejada la Revolución Industrial, y el creciente intercambio comercial que tiene a naciones como Inglaterra y Francia a la cabeza.

España, en dicho período y por razones políticas, económicas y culturales no desarrolló su industria al nivel de las anteriores, lo que la posicionó en las relaciones internacionales de manera poco competitiva, situación que a la larga debilitó su poder respecto de los países industrializados.

La crisis económica y el atraso español se profundizaron con la guerra con Inglaterra de 1796-1802 y posteriormente, a través de la ocupación francesa en manos de Napoleón. Esta última confrontación trajo importantes consecuencias: por un lado, generó un gran pasivo de capitales, de barcos y de vidas humanas que debilitaron su estructura administrativa y política; y por el otro, la desprotección y debilitamiento de su relación con las colonias permitió a la población criolla ampliar su margen de acción y reforzar sus lazos comerciales con Inglaterra, Holanda y Portugal.

El contexto de decadencia relativa de España fue acompañado por los intereses comerciales y políticos expansivos de Portugal, Inglaterra y Francia. Particularmente, fue Portugal el cual desarrolló una acción más vasta de penetración en las colonias españolas, incluidas las invasiones militares a Buenos Aires del año 1806.

En este marco se inscriben las Reformas Borbónicas, que eran un conjunto de propuestas de reforma del sistema político español tendientes a dotarlo de una estructura económica y política, que le permitiera acortar el atraso respecto al nuevo orden económico mundial para buscar situarse nuevamente en el centro de las relaciones internacionales.

Dirá Hernández Arregui (citado en Recalde, 2008 p. s/d) "La política de Carlos III tuvo por finalidad exclusiva afrontar la fuerza expansiva de Inglaterra. Ya en 1648, con la Paz de Westfalia, España había perdido la partida como potencia mercantil europea". Para cumplir con este objetivo, se necesitaba capital para movilizar el trabajo y construir las nuevas instituciones, para pagarles a los funcionarios y cobradores de impuestos o para mejorar

la flota naval y movilizar los materiales para la consolidación de esa nueva estructura económica y política. España intentó adquirir dichos recursos reforzando las presiones sobre el cobro de tributos y la explotación de los bienes de las colonias americanas y entre otras cuestiones, lo ejerció a través de la extracción de minerales, la explotación agrícola, etc. Con este fin, necesitó consolidar un aparato político administrativo capaz de llevar adelante la inmensa obra de reorganización de la política y sus relaciones con la colonia.

Era necesario fortalecer el control sobre las administraciones coloniales, reorganizando las estructuras de poder propias de los territorios americanos que dejaban una cantidad de atribuciones en manos de los habitantes de América: comerciantes, ganaderos, funcionarios públicos, entre otros, vinculados a los Cabildos. Así, se llevó adelante un intento de centralización política por parte de la Monarquía Borbónica que impulsó una profunda reforma administrativa.

En 1767 se expulsan a los Jesuitas de América y se reafirman los derechos del patronato Real por la Ordenanza de los Intendentes y la limitación del fuero eclesiástico, intentando reforzar el Estado Borbón en desmedro de los funcionarios de la Iglesia mencionados y de los intereses criollos anteriormente creados.

La histórica división de América en Virreinos, Capitanías generales y Gobernaciones, implantada a mediados del siglo XVI que se mantuvo casi sin alteraciones hasta el siglo XVIII, fue modificada por los Borbones que resolvieron implantar un nuevo esquema administrativo. Las estructuras coloniales más importantes que se crean eran: el Virreinato de Nueva Granada que comprendía Venezuela, Colombia, Panamá, Ecuador y parte del Perú; Posteriormente, se promovió la Capitanía General de Venezuela que se separaba del Virreinato de Nueva Granada. Asimismo, se desarrolló el Virreinato del Río de la Plata y la Capitanía General de Chile.

#### 4. La Real Ordenanza de Intendentes de 1782

En el marco de las nuevas estructuras políticas americanas, los Borbones implantaron en América el título de Intendente, que no pertenecía a la administración polí-





tica española, sino que era una creación francesa. Esta reforma intentó dar a España un mayor poder sobre la administración colonial poniendo freno al avance a los intereses de Portugal, Inglaterra y Francia. Asimismo, el nuevo esquema administrativo buscó terminar con parte del poder que habían adquirido las ciudades y gobiernos americanos vinculados a los Cabildos. La Real Ordenanza fue promulgada en el año 1782 y dio a los Intendentes importantes atribuciones en las cuatro ramas del gobierno: policía, justicia, hacienda y guerra. Estas reformas dieron en el corazón mismo del esquema político local.

El intento de retomar el control total de la política colonial a través de la desarticulación de la estructura política local y de la creación de estructuras nuevas para desarrollar la industria en España, sería tardío, por lo menos, desde dos puntos de vista. Por un lado, por el atraso económico de España que era demasiado pronunciado, lo cual tornaba complejo superar a sus competidores, necesitando décadas de cambios políticos, económicos y culturales, que hizo que la empresa encarada por España fracasara en el corto y mediano plazo; y por otro lado, en varias circunstancias las estructuras políticas y los intereses económicos de las colonias contaban con una vinculación estrecha a la competidora Inglaterra, cuestión que aceleraría la separación con la metrópoli. La acción de la diplomacia británica y portuguesa en conjunción con los intereses de algunos factores de poder interno, articularon un bloque de poder que sería parte de profundas fricciones con las propuestas y exigencias de la metrópoli, creando el clima propicio para la ruptura que se dio posteriormente con la Revolución de Mayo.

Pese a las resistencias que tuvieron las Reformas Borbónicas en las estructuras políticas americanas, éstas llevaron adelante un gran número de reformas, entre las cuales se encuentran las que se ejercieron sobre los Cabildos, que, entre otras cuestiones, eran ni más ni menos, las instancias de gobierno con participación de los criollos habitantes de América. Los Cabildos perdieron gran cantidad de competencias en manos de los Intendentes que intentaron reforzar el control de la monarquía sobre la política y la economía de los territorios americanos.

Otro conflicto que desató la Ordenanza de Intendentes giró en torno a su carácter general para todo el virreinato, ignorando los privilegios de cada región y desco-

nociendo las atribuciones de los regidores. Además, el Intendente tenía funciones para presidir las reuniones del Ayuntamiento, limitando con esta facultad, la autonomía del Cabildo, reduciendo las competencias de su estructura política y administrativa a las exigencias de la metrópoli. Las pugnas entre regidores y alcaldes por un lado e Intendentes por otro, estuvieron presentes en todo momento y fueron un serio obstáculo para el cumplimiento de las Ordenanzas en los preceptos relativos a la justicia y a la policía. El distrito territorial del virreinato fue dividido por la ordenanza de Intendentes creando las Intendencias de Buenos Aires, del Paraguay, de Córdoba, de Salta, de Cochabamba, de La Paz, de La Plata y de Potosí. Buenos Aires fue sede de la Superintendencia General hasta 1788. (Recalde, 2008)

## 5. Los Cabildos en la Época Independiente

El origen de los Cabildos bonaerenses está directamente relacionado con la llegada de la población europea y el asentamiento de las primeras ciudades y pueblos, como sostiene Losa (citado en Recalde, 2008) cuando afirma que la acepción del término Cabildo en nuestro territorio es equivalente a la fundación de ciudades, más específicamente a la “cabeza de la ciudad”, que tiene funciones judiciales (Cabildo de Justicia) y funciones de policía (Cabildo de justicia y regimiento), con personal perpetuo que obtenía títulos reales vitalicios y electivos.

A diferencia de México, Perú o Bolivia, que eran poseedores de minerales como el oro o la plata, los territorios de lo que será la Argentina tenían un desarrollo y una actividad económica y política menor en el esquema de prioridades de España. En este contexto, se enmarca el poblamiento tardío del territorio de la actual República Argentina y de la provincia de Buenos Aires. Juan Díaz de Solís desembarcó en el año 1512 en las costas del Plata y con posterioridad, en el año 1536, Don Pedro de Mendoza organizó el puerto de Santa María del Buen Aire. Finalmente, Juan de Garay fundó la actual Buenos Aires por segunda vez en el año de 1580, llamándola “Ciudad de la Santísima Trinidad del Puerto de Santa María de Buenos Aires”.

En el inicio de la colonización, y como comentamos en relación al territorio americano, la población del territo-



rio nacional giró en torno a la fundación de la estructura institucional Cabildo, que era el gobierno representante de España en el territorio nacional y en el cual participaban los funcionarios nombrados generalmente por la Corona y un conjunto de criollos con acceso a la propiedad o comerciantes. El Cabildo contó con una extensa lista de funcionarios y de competencias en un esquema político que no había desarrollado aún la separación de los diferentes niveles del gobierno actual.

Tras la Revolución de Mayo, que inauguró una reestructuración histórica, los Cabildos no desaparecen, sino que cumplen funciones esenciales en la consolidación del gobierno nacional por lo menos desde tres puntos de vista:

- Funciones políticas desde 1810 a 1821: se puede citar a Hernández (2003) que comenta sobre la circular del Cabildo de Buenos Aires de 1810, indicando que los Diputados del Interior debían declararse en Cabildo Abierto y que el Virrey debía dejar el mando al gobierno del Cabildo. En estos ámbitos reposaba el gobierno de las colonias y por eso, gran parte de las acciones y medidas tendría cabida dentro de esta institución. Esta posibilidad de ejercitar la democracia en los Cabildos Abiertos lleva a José María Rosa (1958) a establecer que el sufragio universal es originario del Derecho Público Argentino.
- Las ciudades son las cabeceras de las futuras provincias: la estructura del Cabildo ofició como puntapié inicial para la población y la creación de las ciudades americanas a partir de las cuales se estructura la regionalización provincial. Desde esa institución se desarrollan las ciudades, luego las campañas y la ocupación territorial en su totalidad. Sobre este espacio se implementaron las actividades económicas que caracterizaron a cada ciudad y región y que terminaron de dar origen a la división territorial de las provincias. La “provincia” hacia 1810 era una subdivisión del Virreinato que tras la Reforma de la Ley de Intendencias se denominaron y tal cual lleva el nombre de la norma, como “Intendencia”. Algunas provincias involucraban a varios Municipios. Luego de la Revolución de Mayo se pasaría a denominar a las provincias como “Provincias de Estado” dependientes de un director de las “Provincias Unidas” que sustituía al Virrey.

- En torno a los Cabildos se desarrollaron gran cantidad de los debates que protagonizará la Nación durante décadas: este punto se refiere a las discusiones sobre quién controlaría las potestades políticas caída la Monarquía o el debate entre Unitarios y Federales o entre el puerto y el Interior. Para ser más precisas, el vacío de poder que produjo la ocupación napoleónica en España al derrocar a Fernando VII, generó debates hacia el seno de las colonias acerca de sobre quién recaería la soberanía perdida momentáneamente por la monarquía derrocada. Una vez que la soberanía fue retomada por las Colonias, era el Cabildo en donde se depositaba dicha potestad. Ahora bien, el debate que siguió a la caída de la Monarquía fue qué Cabildo era el depositario de dicha soberanía, si el de Buenos Aires o los del Interior y con el paso de los años el debate se tornaría hacia posiciones que defendieron la formación de un Estado centralizado u otro federal o el de un Estado de Unitarios o de Federales.

Producido el movimiento revolucionario emancipador de 1810, los Cabildos no sólo siguieron subsistiendo, sino que asumieron un rol protagónico de corte netamente político en la vida nacional. El papel preponderante en aquellas horas fundantes de la argentinidad estuvo reservado al Cabildo de Buenos Aires (Hernández, 2003):

- De allí partió la famosa circular del 27 de mayo de 1810, indicando que los diputados del interior debían elegirse en cabildo abierto.
- En 1811, cuando el Triunvirato desconoció a la Junta Conservadora y rechazó su Estatuto, lo sometió a consideración de dicho Cabildo.
- En 1812, tuvo hasta facultades para aprobar los diplomas de los diputados de las provincias.
- En 1820, a la caída de Rondeau, asumió el gobierno.

## 6. Precedentes constitucionales argentinos

- En el Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata, de 1812, en el capítulo XXII se



establecía que “en todas las ciudades, villas y cabezas de partido, que tengan trescientos vecinos, habrá ayuntamientos compuestos de alcaldes y regidores nombrados por los pueblos anualmente”, siendo sus funciones:

- primero, velar sobre la sanidad, comodidad, abundancia, prosperidad y ornato de los pueblos; segundo, sobre la educación pública; tercero, sobre los establecimientos de beneficencia; cuarto, sobre la conservación del orden público, en el modo y forma y con la extensión que prescribirá la ley. (Hernández, 2003 s/d).
- El Estatuto Provisional de 1815 contiene disposiciones relativas a la integración de los cabildos y sus atribuciones, que llegaban hasta la intervención en la designación de oficiales superiores del ejército y el aseguramiento de la libertad de imprenta, según se aprecia en las secciones sexta y séptima.
- En el Reglamento Provisorio de 1817 se mantiene en términos similares al anterior Estatuto, la elección de los miembros del cabildo, además de garantizarse el funcionamiento independiente de la institución, que ya tenía atribuciones relativas a la elección de los diputados.
- En la Constitución de 1819 se conservaron las anteriores normas jurídicas relativas a los cabildos, agregándose en el capítulo segundo de la sección segunda la obligación de nombrar un capitular y un propietario para electores de senadores que representen a la provincia.

## 7. Ley de supresión

A esta altura, los cabildos se habían transformado en juntas de representantes, o sea, verdaderas legislaturas provinciales, evidencia de la fuerza histórica de la institución y de la necesidad de su existencia, que sobrevivió a los cambios revolucionarios.

Pero estos cabildos, ligados indisolublemente a la formación de nuestro federalismo y al nacimiento de la patria, sufrirían rudo golpe en 1821 por la ley del 24 de diciem-

bre, sancionada por la Junta de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, bajo la inspiración rivadaviana, de corte unitaria y centralista, que dispuso la supresión de ellos. Veamos el texto de esta ley de graves consecuencias: “La Honorable Junta de Representantes de la Provincia, usando de la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste, ha acordado y decreta con todo el valor y fuerza de ley lo siguiente:

- Artículo 1: Quedan suprimidos los cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley general de las municipalidades.
- Artículo 2: La justicia ordinaria será administrada por cinco letrados denominados jueces de primera instancia.
- Artículo 3: Dos de los cinco jueces administrarán justicia en la Capital y tres en la campaña.
- Artículo 4: La dotación de los jueces de la Capital será de mil y quinientos pesos y la de los de campaña de dos mil pesos anuales, sus atribuciones hasta el establecimiento de los códigos serán las mismas en lo civil y criminal que la de los alcaldes llamados ordinarios.
- Artículo 5: En la imposibilidad de establecer una división bien proporcionada del territorio de la Provincia, hasta obtener el padrón y plano topográfico, el gobierno designará en ínterin a los tres jueces de campaña en sus respectivas jurisdicciones.
- Artículo 6: Se nombrará un letrado que desempeñe las funciones de defensor de pobres y menores y procurador general de la Provincia con la dotación de mil doscientos pesos anuales.
- Artículo 7: Habrá en cada parroquia un juez de paz.
- Artículo 8: En las parroquias de campaña el gobierno establecerá los que considere necesarios según su extensión.
- Artículo 9: Las atribuciones de los jueces de paz, ínterin se publican los códigos respectivos, serán



juzgar en todas las demandas que las leyes y práctica vigentes declara verbales, arbitrar en las diferencias y en la campaña reunirán las de los alcaldes de hermandad que quedarán suprimidos.

- Artículo 10: La policía alta y baja, la inspección de mercados y abastos en todo el territorio de la Provincia estará a cargo de un jefe de policía, de seis comisarios para la Capital y ocho para la campaña.
- Artículo 11: La dotación del jefe de policía será de dos mil pesos anuales; de los seis comisarios para la Capital, cuatro tendrán el sueldo de ochocientos pesos anuales, los otros dos serán inspectores de mercados y abastos, con la dotación de seiscientos pesos anuales y la misma tendrán los comisarios de campaña.
- Artículo 12: Las atribuciones del jefe y comisarios de policía serán designadas por el gobierno hasta la sanción de las leyes correspondientes.

Esto significa que se fraccionan las atribuciones de los cabildos en varias nuevas instituciones: la justicia de primera instancia, la justicia de paz y la jefatura de policía y comisarios. Además, la supresión de los cabildos y su eventual reemplazo por municipalidades creadas por la Junta de Representantes, señala Bernard (1976), sería “pasar de tal modo del gobierno municipal descentralizado, típico del derecho hispano y de Indias, al sistema de municipalidades francés, propio de los regímenes unitarios. Se advierte así en el atropello el trasfondo político. Por eso hemos sostenido que esta ley importa la primera gran crisis del municipalismo en Argentina, crisis cuyos perniciosos efectos se van a extender hasta la organización constitucional definitiva del país, en 1853” (Bernard, 1976).

En nombre de la soberanía del pueblo se quitó al pueblo su antiguo poder de administrar sus negocios civiles y económicos. De un antiguo cabildo español había salido la luz, el 25 de mayo de 1810, el gobierno republicano de los argentinos, pero a los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia. El parricidio fue castigado con la pena de talión; pues la libertad republicana pereció a manos del despotismo político, restaurado sin el contrapeso que antes le oponía la libertad municipal. La ley que suprimió

la libertad municipal para reemplazarla por la policía militar, cuyo modelo trajo Rivadavia, de Francia, donde los Borbones lo tenían del despotismo de Napoleón, ha sido el brazo derecho de Rosas (J. B. Alberdi, citado en Hernández, 2003 p. s/d)

Esta disposición legislativa de la provincia de Buenos Aires fue imitada por las otras provincias, que sucesivamente suprimieron sus respectivos cabildos, en un proceso que terminó en 1833 en Santa Fe. Sin embargo, hacia 1852, sólo hubo una excepción en esta suplantación de los gobiernos locales por los provinciales, y fue el de la ciudad de Orán en Salta.

## 8. Decreto del Director Provisorio de la Confederación Argentina del 2 de septiembre de 1852.

El Decreto del director provisorio de la Confederación Argentina, General Justo José de Urquiza, de fecha 2 de septiembre de 1852, para organizar la Municipalidad de Buenos Aires, que, según Bernard (1976), fue un instrumento legal que en su prefacio efectuó un claro resumen del problema municipal, lo definió como un instituto natural, señaló el error de la supresión del Cabildo y luego en su cuerpo normativo lo organizó como un auténtico poder o gobierno municipal sobre la base de la elección popular.

Asimismo, se consideraba que:

1. Siendo evidente que la Nación o sus representantes no pueden ejercer una jurisdicción útil y legítima sino sobre los intereses generales, y que los del distrito, como los del individuo, serán siempre mejor administrados por los interesados.
2. El régimen municipal está en el interés de toda la Nación porque no se puede conseguir armonía en las diferentes partes de un todo, si no se funda el orden en cada una de ellas.
3. Y finalmente, que es propio y digno que la ciudad de Buenos Aires haga el ensayo de una institución tan benéfica, demostrando prácticamente la bondad de la regla del sistema municipal que con-



siste en dejar los negocios peculiares a la libre administración de los que tienen interés en ellos y más capacidad para dirigirlos, a fin de que el resultado sirva de ejemplo y modelo a las demás ciudades de la Nación.

Entre los artículos más importantes del decreto de encuentran:

- Artículo 1: Establecía una Municipalidad para la Ciudad de Buenos Aires, compuesta de veintiún municipales y un presidente.
- Artículo 2: Definió a la institución: “La Municipalidad, considerada como una asociación de familias unidas por intereses, bienes y derechos comunes a todos sus miembros, entra en la clase de persona civil; es capaz de contratar, de adquirir, de poseer, de obrar en justicia como los particulares”.
- Artículo 4: Disponía el carácter electivo de las autoridades municipales.
- Artículo 13: Imponía la obligatoriedad de la publicidad anual del “presupuesto de gastos y entradas y una memoria que abrace todas las operaciones del año”.
- Artículo 72: Facultaba a la Municipalidad a establecer “impuestos directos, multas, peajes y pontazgos para la creación y preservación de los establecimientos necesarios, útiles y cómodos de que debe dotar a la ciudad, haciéndolo con la aprobación de la legislatura nacional”. (Decreto de Organización de la Municipalidad de Buenos Aires de 1852)

## 9. Sanción de la Constitución Argentina

Como ya se expresó con anterioridad, la primera gran crisis del municipalismo en Argentina se evidencia a través del cambio del derecho hispano por el sistema de municipalidades francés, propio de un régimen unitario. Esto se manifiesta en la sanción de la Constitución de 1853.

Por lo tanto, el restablecimiento del régimen municipal se encuentra en el artículo 5° de la Constitución Nacional

(...) entre las condiciones fijadas a las provincias para el goce y ejercicio de sus instituciones impuso la de asegurar el “régimen municipal”. La frase no figuraba en el Proyecto de Alberdi y fue estampada de puño y letra por el constituyente representante de la provincia de Córdoba, Juan del Campillo. Como en otros temas importantes, no hubo discusión y se aprobó directamente. (Hernández, 2003 p. s/d).

Como señala Hernández (2003), tomando las palabras de Alcides Greca, en el artículo 5° de la Constitución Nacional reside el fundamento jurídico-político de la autonomía municipal:

Creemos que se ha establecido una triple gradación institucional en el Estado federal entre gobierno federal, provincias y municipios. Este origen constitucional del gobierno local significa, en nuestro criterio, que las provincias no pueden desconocerlo según imperativo

del artículo 5 (...) y, en consecuencia, es la base de las instituciones argentinas. Asimismo, concordamos con Bidart Campos en que dicho origen constitucional excluye la tesis tantas veces enunciada, incluso por jurisprudencia de la Corte Suprema, de que los municipios sean poderes delegados por las provincias. Esta cuestión asume singular relieve y se vincula no sólo con la naturaleza del municipio sino también con otros aspectos, como el poder tributario o el poder de policía. De más está decir que en función de este artículo 5° invocamos el carácter originario de ambos poderes, oponiéndonos a quienes defienden el carácter delegado de ellos. (Hernández, 2003 p. s/d)

## 10. Ley Orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires del 6 de mayo de 1853

La Constitución de 1853 declaró a Buenos Aires capital de la Confederación y estableció la nacionalización de las aduanas. Juan Bautista Alberdi, principal ideólogo de su redacción, cuestionaba la indefinición legada de la Colonia entre la Ciudad de Buenos Aires y el territorio de la Provincia.



La Ley Orgánica Municipal para la Ciudad de Buenos Aires, sancionada el 6 de mayo de 1853 por la misma Convención Constituyente que nos dio la Constitución Nacional, actuando esta vez como Congreso nacional. En sus considerandos la Comisión Redactora, que era la Comisión de Negocios Constitucionales formuladora del Proyecto de Constitución, integrada por Zapata, Leiva, Gutiérrez, Díaz Colodrero, del Campillo, Ferré y Gorostiaga, expresó: “El sistema municipal, palanca del progreso material y de la buena policía de las ciudades, es de esperar que se extienda a toda la República y que sea consignado en las cartas provinciales. Por esta razón recomiendo la comisión a vuestra honorabilidad, una atención especial a la ley referida, acompañada en proyecto para que alcance la perfección posible, puesto que, probablemente, servirá de modelo para establecer municipalidades en toda la Confederación. Se permitirá observar la Comisión que en la ley proyectada se ha cuidado de no dar a la Municipalidad injerencia alguna en el gobierno político, para que esta institución permanezca siempre dentro de la órbita policial, en la cual ha de prestar servicios incalculables e indispensables, hoy que tan abandonadas se hallan las ciudades argentinas, reclamando urgentemente el bienestar, el ornato, la salubridad, que tanto halagan a los hombres en los tiempos modernos”.

A diferencia del decreto de 1852, no obstante, la ley establecía una diferencia entre la Municipalidad y el territorio de la Capital: «El Congreso establecerá las Municipalidades subalternas de que deben ser dotados los demás pueblos comprendidos en el territorio de la Capital» (Ley Orgánica para la Ciudad de Buenos Aires).

En respuesta, la Provincia de Buenos Aires se separó del resto del país, con el nombre de Estado de Buenos Aires, hasta 1861. En 1854 la Cámara de Representantes y el Senado de Buenos Aires se vieron enfrentados al problema de la municipalidad. En octubre de ese año fue sancionada la Ley de Municipalidad para la Capital, que por primera vez determinó la elección directa de los municipales por parroquias por parte de los vecinos. Los límites territoriales, la composición de la Municipalidad y la elección del presidente y los vicepresidentes mantenían el mismo criterio que el decreto de Urquiza.

La Reforma Constitucional de 1860, condición para la reincorporación de Buenos Aires, modificó la referencia es-

pecífica a la ciudad para precisar que la capital sería establecida por ley especial del Congreso. Ese año el Congreso dictó una nueva Ley Organizativa del Régimen Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, a la que denominaba Capital Provisoria. La norma disponía la federalización del territorio de la Municipalidad, que estaría integrada por trece municipales titulares y cinco suplentes, manteniendo la integración de funciones ejecutivas y legislativas.

La batalla de Pavón posibilitó que Buenos Aires impusiera sus condiciones para reincorporarse a la Confederación y la federalización dispuesta en 1860 resultará sin efecto. En 1862, en cambio, la ley 19 fijó la residencia de las autoridades nacionales en la Ciudad de Buenos Aires «bajo los términos y condiciones ofrecidas por la legislatura de dicha Provincia». A partir de entonces las autoridades nacionales residieron en la Ciudad de Buenos Aires como huéspedes del gobierno provincial, un período marcado por una permanente tensión entre ambos poderes.

Según Miguel Ángel Scenna (1871), “Buenos Aires era la capital de la República, pero una capital sui generis, ya que lo era prestada, a título transitorio, por negarse la provincia homónima a entregar a la nación su joya dilecta, principal ciudad y máximo orgullo. [...] La provincia toleraba la presencia del presidente y los ministros en su propia capital, y esa convivencia entre organismos nacionales y provinciales fue inagotable manantial de fricciones y rozamientos de todo orden, acentuados por la circunstancia de que el gobernador de la provincia y sus sedes no perdían oportunidad de demostrar al primer mandatario que no pasaba de ser un huésped incómodo, casi un intruso, dentro de la ciudad”.

Según Seijas (2014) en “Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires”: “Hasta la presidencia de Mitre, Buenos Aires era una cosa y el resto del país era «el interior» o «las provincias»; pero entre los gobiernos de Sarmiento y Avellaneda se fue afirmando la existencia de una entidad nacional. De esa manera comenzó a perfilarse una contradicción entre Buenos Aires y la Nación, en lugar de la anterior entre Buenos Aires y «el interior» o «las provincias». En la medida en que la Nación consolidaba su fortaleza, el enfrentamiento se definía a su favor”.

Por su parte, en agosto de 1867 la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires estableció los límites territoriales



del Municipio de la Ciudad de Buenos Aires: De acuerdo a la nomenclatura actual, el territorio del Municipio quedaría así limitado por el perímetro formado por las calles Córdoba, Medrano, Castro Barros, Venezuela, Boedo y Sáenz entre el Arroyo Maldonado y el Riachuelo. El territorio del Municipio abarcaba una fracción de los partidos de San José de Flores y Belgrano, por lo cual Buenos Aires debió pagar hasta 1870 una suma compensatoria producto de las rentas percibidas en la parte de territorio que les había privado.

El régimen institucional de la Ciudad se mantuvo estable por once años, desde 1865 hasta 1876, ocasión en que la Legislatura provincial dictó la primera Ley Orgánica de las Municipalidades. El título primero definía la constitución para Buenos Aires de la Municipalidad de la Capital, que estaría integrada por un Concejo Central y tantos Concejos Parroquiales como sea el número de parroquias. Los concejos estarían divididos en un Departamento Ejecutivo unipersonal y un Departamento Deliberativo compuesto por los demás miembros. El presidente del Consejo Central sería electo entre sus miembros «por votación nominal y a simple mayoría» (Ley Orgánica de las Municipalidades. Ley 1.079, 1876)

En 1880, en uno de los últimos actos de gobierno de Nicolás Avellaneda (cuya elección seis años atrás, como hombre del interior, había desatado un alzamiento de sectores porteños), el Congreso Nacional dispuso la federalización del territorio de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Tras anunciar Avellaneda su intención, las fuerzas provinciales se alzaron en armas y el gobierno federal se trasladó al entonces vecino pueblo de Belgrano, donde (tras derrotar la reacción de la Provincia) el Congreso sancionó la Ley 1029 que federalizó definitivamente el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

## 11. Los Municipios en la Provincia de San Juan en el siglo XIX

El Cabildo que se estableció en las colonias españolas del Virreinato del Río de la Plata respondió al Cabildo vigente en España durante los siglos XII y comienzos del XIV, debido a razones prácticas y de rebelión ya que éste gozaba de mayor autonomía y no se respetaba la organización real.

El Cabildo se estableció en San Juan, como en Chile y en el Río de la Plata, de acuerdo al modelo que funcionaba en el Perú. “Cabildo, Justicia y Regimiento” reunidos en capítulo presidido por el Teniente Corregidor y Justicia Mayor, suprema autoridad local, ejercieron el gobierno político-militar, administrativo y judicial del territorio sanjuanino. En caso de acefalía en el cargo de Teniente Corregidor, los alcaldes del cabildo desempeñaron las funciones, hasta nueva designación del titular por el Corregidor de Cuyo. En una población como la de aquel San Juan de los siglos XVI y XVII en la que por espacio de años no funcionaría a veces el mismo Cabildo el cuerpo rara vez contó con los alcaldes (dos), regidores (seis a doce) y demás miembros de rigor, como el alguacil mayor.

Dos cabildos funcionaron en territorio sanjuanino: por un lado, el Cabildo de San Juan, subsistente con funciones de gobierno hasta la formación de la legislatura en 1821, en plena época patria, y el segundo el Ayuntamiento de Jáchal que funcionó hasta muchos años después.

En 1751 se fundó la Villa San José de Jáchal, directamente subordinada a la Junta de Poblaciones de Chile, desde ese momento la jurisdicción sanjuanina quedó separada de Jáchal. No duró más de 25 años la partición de lo que había sido y continuaría siendo por un tiempo más, el Regimiento de San Juan de la Frontera. Luego se realizó el traspaso del Corregimiento de Cuyo al Virreinato del Río de la Plata, en 1776.

En comparación, el Cabildo de Jáchal era más importante que el de San Juan, ya que tenía mayor poder económico proveniente de la actividad de engorde del ganado que era transportado a Chile. También era más participativo y democrático, y el localismo estaba muy marcado. El Cabildo de San Juan era menos participativo; existía una clase social aristocrática con poder económico, cuyos miembros se turnaban en el ejercicio del poder. La supresión de este Cabildo fue anterior a la llevada a cabo en el Cabildo de Buenos Aires; no obstante, sus dirigentes se siguieron reuniendo en sus domicilios particulares.

Salvo el primer Cabildo, designado probablemente por Juan Jufré en 1562, los sucesivos Cabildos de San Juan fueron elegidos por el Cabildo saliente, con arreglo a la legislación de Indias sobre la materia. La elección del Cabildo requirió, para su validez, la aprobación del Corregi-



dor de Cuyo y del Gobernador de Chile, sin necesidad de recurrir al Virrey del Perú. La designación de cabildantes o regidores se cumplía el primero de enero de cada año. Como en el ordenamiento de la antigua Roma, las magistraturas del Cabildo colonial fueron electivas, anuales y colegiadas.

Los requisitos para ser cabildantes estuvieron minuciosamente reglamentados. Los alcaldes debían saber leer y escribir, tener 25 años cumplidos y no ser deudores de la real hacienda. Todos debían ser vecinos de la ciudad, lo que significaba vivir y tener casa en ella. Este requisito eliminó del Cabildo a los sacerdotes, funcionarios residentes, militares en servicio activo, dependientes, hijos de familia y todo aquel que no tuviera su propia casa y familia. Proclamado el resultado de la elección, los nuevos regidores juraban los cargos y recibían acto continuo su correspondiente insignia. Durante el desempeño de las funciones, “ningún cabildante podía tener abierta tienda o negocio con venta al menudeo ni servir en malos oficios”.

La población sanjuanina fue escasa, por ese motivo es que entre 1680 y 1683 el cuerpo estuvo integrado por deudos y allegados del teniente corregidor y todos los cabildantes fueron parientes entre sí, y que entre 1695 y 1699, la ciudad careció de Cabildo (Cabrera De Casú, 1989).

## 12. Constitución de la Provincia de Santa Fe de 1921

La canalización de la producción santafesina a través del puerto de Rosario origina un formidable polo económico que

con el correr de los años no se resignó a continuar dependiendo de la ciudad capital, reclamando un grado de participación política acorde con su evolución. Una de esas manifestaciones lo constituyó la modificación de la constitución vigente a ese momento, que desembocaría en la frustrada reforma de 1921 (Boasso, 2010 p. s/d),

fruto del descontento en el sur de la provincia.

La Constitución Provincial de Santa Fe de 1921 tuvo grandes rasgos de progresismo en su interior, adscribiéndose

al constitucionalismo social como lo hicieron la Constitución de México de 1917 y la de Weimar de 1919, ya que consagró antes que la Constitución Nacional los derechos de los trabajadores y un estado laico (Boasso, 2010).

El 15 de marzo de 1921 empezaron las sesiones. Las discrepancias entre los congresales giraban fundamentalmente en torno del régimen electoral y la cuestión religiosa. Como el debate de la misma duró más de los 90 días establecidos por la ley 2003, el gobernador Enrique Mosca la vetó por decreto, el 27 de agosto del mismo año. Recién fue en 1932 cuando la provincia adoptaría la Constitución de 1921, pero tan solo duro tres años, a causa de la intervención federal ordenada por el gobierno de Agustín Justo. (Boasso, 2010)

## 13. La Reforma Constitucional de 1994

La Ley 24.309 declara la necesidad de la reforma constitucional de 1994. La misma “(...) tuvo las mayorías exigidas constitucionalmente por el artículo 30 de la ley suprema, es decir, más de dos tercios de la totalidad de los miembros de cada una de las cámaras; y los convencionales fueron electos en comicios absolutamente limpios, con vigencia del Estado de derecho y de las libertades públicas” (Hernández, 2003).

En el amplio contexto de nuestra historia institucional, consideramos que ésta es la reforma con mayor legalidad y legitimidad, y que, además, debe clausurar dolorosas etapas de frustraciones y desencuentros que incidieron gravemente en la vida nacional. La Constitución Nacional que nos rige es la de 1853, con las reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994, tal como fue jurada por los convencionales y autoridades federales al concretarse la última reforma. (Hernández, 2003 p. s/d)

La Reforma Constitucional de 1994 consagra en su artículo 123° la autonomía municipal, expresando que: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5to asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”. Este artículo se consagró debido a un notable grado de acuerdo, luego de un largo proceso que venía





afirmandose desde hace décadas; para ello fue necesario avanzar en medio de graves dificultades: la falta de vigencia del Estado de Derecho, la centralización del país, la dependencia de los municipios, la estrecha interpretación de la Corte Suprema sobre la naturaleza jurídica de los gobiernos locales, el debate frente a quienes sostenían la autarquía municipal y la ausencia de una ponderable cultura política y jurídica (Hernández, 2003).

#### 14. Reforma de la Constitución de la Provincia de San Juan (1986)

La Reforma de la Constitución sancionada en 1986 marcó un hito trascendental para el país y sirvió de base para constituciones posteriores, al marcar el modelo en cuanto a la incorporación de derechos y garantías que fueron sumados en 1994 en la reforma de la Constitución Nacional, siendo la primera provincia en modificar la Carta Magna en la República Argentina tras el regreso a la democracia en 1983.

En 1985, el gobernador Leopoldo Bravo debido a múltiples pedidos de instituciones, pensó necesaria una reforma en la Constitución provincial. La Convención Constituyente sancionó la Constitución Provincial de 1986, luego de las elecciones generales.

“La nueva Constitución de 1986 planteó una variedad de cambios respecto a su antecesora de 1927, entre ellos impulsó la creación de institutos como el Tribunal de Cuentas y el Defensor del Pueblo; incorporó como anexo el Pacto de San José de Costa Rica. Asimismo, los convencionales constituyentes añadieron derechos individuales caracterizados como de avanzada para la época, tales como la acción de amparo o el hábeas corpus; disposiciones para la defensa de la Constitución y la democracia con el objeto de prevenir cualquier potencial ataque que buscara desestabilizar el incipiente sistema democrático, para ello fue establecida una inhabilitación perpetua para ocupar cargos públicos a los funcionarios que cumplieron labores de responsabilidad política en los regímenes de facto” (Cámara de Diputados de San Juan, 2016).

#### Fuentes consultadas

##### Referencias Bibliográficas

- Bernard, T. D. (1976).** *Régimen Municipal Argentino*. Depalma.
- Boasso, P. A. (2010).** *La Constitución Santafesina de 1921, un conflicto institucional olvidado*. Universidad del Salvador. Investigaciones. Buenos Aires, Argentina.
- Cabrera De Casú, G. (1989).** *Antecedentes del Municipio Sanjuanino en el siglo XIX*. Universidad Nacional de San Juan, Facultad de Ciencias Sociales.
- De Coulanges, F. (2003).** *La Ciudad Antigua*. Buenos Aires. Emecé. Citado por Hernández, Antonio.
- Hernández, A. M. (2003).** *Derecho Municipal*. México D.F. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Iturburu, M. (2000).** *Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local*. Buenos Aires, Argentina: INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), Dirección Nacional de Estudios y Documentación. Dirección de Estudios e Investigaciones.
- Posada, A. (1927).** *El Régimen Municipal de la Sociedad Moderna*. Madrid.
- Recalde, A. (2008).** *Autonomía o Autarquía en las Municipalidades Bonaerenses*. Universidad Nacional de San Martín.
- Rosa, J. M. (1958).** *El Municipio Indiano a la provincia Argentina: 1580-1852. Formación social y política de las provincias argentinas*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España.
- Scenna, M. A. (2009)** *Cuando murió Buenos Aires*. Cántaro. Buenos Aires.
- Seijas, G. (2012).** *Las facultades jurisdiccionales de la Ciudad de Buenos Aires*. La Ley



**Ternavasio, M. (1991).** *Municipio y Política, un vínculo histórico conflictivo*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.

### **Legislación**

- Constitución de la Nación Argentina. (1994).
- Constitución de la Provincia de San Juan. (1986).

### **Página Web**

**Cámara de Diputados de San Juan. (2016).** Día de la Constitución de la Provincia de San Juan. Recuperado de: <https://diputadosanjuan.gob.ar/camara-en-accion/efemerides/item/6459-dia-de-la-constitucion-de-la-provincia-de-san-juan>