

# Un estudio acerca de los orígenes de la institución municipal en la provincia de Buenos Aires.

Por el Dr. Ricardo Germán Rincón

Prof. titular de Historia Constitucional en la carrera de Abogacía (UDE)  
y de Legislación Aplicada en la carrera Lic. en Relaciones Públicas. (UDE)

El artículo 5 de la Constitución Nacional jurada el 1° de mayo de 1853 y respetado tanto en 1860 como en 1994, contiene la cláusula federal que reconoce el derecho de las provincias argentinas a darse una constitución y elegir a sus autoridades; pero también establece que las provincias deben garantizar, entre otras cosas, el régimen municipal.

Este trabajo pretende abordar el problema respecto de los orígenes históricos de la institución municipal en nuestra provincia de Buenos Aires. El trabajo llega hasta 1854, cuando el poder legislativo del estado de Buenos Aires sanciona la ley 35, primera ley bonaerense sobre organización municipal.

## LOS ANTECEDENTES REMOTOS

En América las ciudades florecieron al ritmo del impulso que los conquistadores y colonizadores le imprimieron a la ocupación del territorio.

Sabido es que la Corona castellana, económicamente exhausta tras la guerra contra los moros de Granada y empeñada luego (integrada en la recién unificada España) en un esfuerzo militar sin precedentes destinado a sostener las aspiraciones imperiales de Carlos I<sup>1</sup>, confió los primeros años de la expansión ultramarina en manos de contratistas - aventureros empleando el mecanismo jurídico de las capitulaciones<sup>2</sup>.

Las capitulaciones, salvo algunas pocas excepciones<sup>3</sup>, pusieron los gastos y riesgos de las expediciones en manos de los conquistadores. A cambio del “esfuerzo”, estos empresarios de la guerra recibían el derecho a una parte del botín y, en algunos casos, títulos nobiliarios y demás prebendas<sup>4</sup>.

Los conquistadores debían, empero, cumplir con dos obligaciones<sup>5</sup>: llevar sacerdotes en sus expediciones para apoyar el “esfuerzo evangelizador”, por un lado, y fundar ciudades<sup>6</sup>, por el otro.

La fundación de una ciudad implicaba la realización de un acto jurídico de derecho público de suma trascendencia. Cada ciudad fundada recibía, a consecuencia de la aplicación de la vieja costumbre castellana desarrollada durante la Reconquista denominada “fuero de repoblamiento”, el derecho a autogobernarse en sus asuntos locales formando para ello el correspondiente cabildo.

El cabildo se erigía en la autoridad política local y resultaba la expresión de los intereses de los vecinos, rango que alcanzaban todos los que habían participado del acto protocolar de la fundación, por más reciente que éste fuese<sup>7</sup>.

La fundación de ciudades fue un paso decisivo hacia la colonización de América por parte de los españoles y, en materia de gobierno y administración, contribuyó a una más eficaz ocupación y defensa del territorio.

Con el tiempo, se desarrollarían tensiones entre las autoridades locales y las autoridades residentes enviadas desde Europa por nombramiento directo de las autoridades metropolitanas correspondientes. Estas tensiones entre intereses locales e intereses centrales anticiparían una constante en la dinámica del poder al interior de las unidades políticas en las que se dividió luego el “Reino de España e Indias”.<sup>8</sup>



<sup>1</sup> Recuérdese que se trata de Carlos Habsburgo, quien fuera numerado como Carlos I en España e Indias y como Carlos V en el Imperio Alemán.

<sup>2</sup> Ots Capdequí, J. M. El Estado español en las Indias. p 9 y ss.

<sup>3</sup> Los viajes colombinos, las expediciones de Pedro Arias de Ávila (Pedrarias Dávila) y el viaje de Magallanes

<sup>4</sup> Cristóbal Colón recibió por las famosas Capitulaciones de Santa Fe el título de Virrey sobre las tierras que descubriese así como el de “Almirante de la 4<sup>a</sup> Mar Océano”. Cuando la Corona privó a Colón de su virreinato, el título de almirante quedó como título nobiliario que hasta el siglo XX era ostentado por un descendiente masculino del Almirante.

<sup>5</sup> Al margen, claro está, de separar y remitir a España la quinta parte de todo el oro, plata y demás tesoros que se ocupasen (el llamado quinto real).

<sup>6</sup> Recordemos la expresiva frase atribuida a Juan de Garay en el sentido de “Abrir puertas a la Tierra” con la fundación de ciudades

<sup>7</sup> Téngase presente la trascendencia de los actos jurídicos desarrollados por estos gobiernos locales usando como simple muestra al caso de Hernán Cortés y su designación como “Capitán General” por el cabildo de la recién fundada Villa Rica de la Vera Cruz en abril de 1519.

<sup>8</sup> Nótese que aún no se ha estudiado en una obra de conjunto el hecho de que la dinámica de lo que nuestros historiadores han llamado “guerras civiles”, al narrar el enfrentamiento entre unitarios y federales, se encuentre fielmente reproducido en los eventos políticos ocurridos en América y España durante el siglo XIX.

Recuérdese el célebre párrafo de Alberdi en las “Bases...” cuando sostiene que “La descentralización política y administrativa de la República reconoce dos orígenes: uno mediato y anterior a la revolución; y otro inmediato y dependiente de este cambio. El mediato origen es el antiguo régimen municipal español...”

## LOS ANTECEDENTES CERCANOS

La división política del Virreinato del Río de la Plata había sido establecida por la Real Ordenanza de Intendentes de 1782<sup>9</sup> y fue modificada por las vicisitudes de la evolución que el ritmo de los sucesos desarrollados a partir de mayo de 1810 en Buenos Aires disparó en esta región.

En lo que hace a nuestra provincia, en particular, la década revolucionaria había dejado subsistente la vieja estructura colonial, otorgando la jurisdicción sobre los asuntos locales al cabildo en tanto se sucedían, conviviendo con éste, los gobiernos que pretendían ejercer una “autoridad nacional”.

La invasión de los caudillos federales Francisco Ramírez y Estanislao López al territorio bonaerense y la posterior derrota de Rondeau en la batalla de Cepeda fueron los dolores del parto que alumbró a nuestra provincia.

Salvada ya la integridad territorial y política a partir de la firma del tratado del Pilar, Buenos Aires concentró sus esfuerzos sobre sí misma, desligándose, por primera vez tras una década, de los esfuerzos por sostener la guerra de independencia<sup>10</sup>.

Tras unos momentos de zozobra, la estabilidad se instaló como clima político en Buenos Aires, lo que dio lugar al surgimiento del llamado partido del orden<sup>11</sup> durante el gobierno de Martín Rodríguez.

Es precisamente durante el gobierno del brigadier Rodríguez que ejercerá Bernardino Rivadavia el Ministerio de Gobierno, desde el cual impulsará una serie de medidas que propiciaban la “modernización” de la vida política, social, económica y cultural de la

ciudad y provincia porteñas. Estas medidas se conocen como las “reformas rivadavianas” y, entre ellas, debe destacarse la decisión de suprimir los cabildos de Buenos Aires y Luján<sup>12</sup>.

La supresión de los cabildos implicó la desaparición de los “alcaldes capitulares”<sup>13</sup> dentro del ejido urbano, así como de los “alcaldes de Hermandad”<sup>14</sup> en la campaña, lo que generó la urgente necesidad de resolver el problema de la administración de justicia.

La situación fue zanjada mediante la creación de “cinco juzgados de primera instancia letrados junto a una red de jueces de paz legos para la ciudad y la campaña (...), mientras que la organización de seis comisarías bajo las órdenes de un jefe de policía fue la respuesta para reemplazar la función policial de los cabildos”<sup>15</sup>.

La fuerza de los hechos se impuso por sobre las propuestas teóricas y la organización supra descrita fue modificada hacia 1825, cuando los juzgados letrados se redujeron a cuatro (dos para causas civiles y dos para causas criminales) y la policía en la campaña pasó a depender del juez de paz. A pesar de la cantidad de funciones que los jueces de paz absorbieron y su importancia creciente como personajes en torno a los cuales giraba el “orden”<sup>16</sup> en los territorios de la campaña y la frontera, estos funcionarios ejercieron ad honorem sus tareas<sup>17</sup>.

La distribución de la competencia territorial de los jueces y comisarios se resolvió dividiendo al territorio provincial en dos espacios o ámbitos:

- la ciudad
- la campaña

No debe olvidarse que durante el período de la llamada presidencia rivadaviana el Congreso dictó una ley por la que separaba del territorio provincial a la ciudad de Buenos Aires y una franja de terreno definido en su art. 6, colocando el territorio bajo la directa dependencia del presidente de la Nación y del Congreso Nacional. Esta ley, así como el proyecto de dividir en dos jurisdicciones a la provincia de Buenos Aires, no sobrevivió a su gobierno y las instituciones provinciales fueron restituidas tras la renuncia del presidente Vicente López y la asunción de Manuel Dorrego como gobernador.

La provincia dividió a la ciudad en parroquias, en tanto que para la campaña utilizó la denominación de partido. El número de parroquias y de partidos no se mantuvo estático, sino que se fue modificando conforme se iba desarrollando la ocupación de los espacios de lo que entonces se denominaba “frontera”.

Los tiempos del gobierno de Juan Manuel de Rosas fueron tiempos en los que los jueces de paz y los comisarios se encontraron absolutamente subordinados al poder político, siendo la provincia dividida para ser recorrida por los edecanes del gobernador, los cuales presionaban constantemente sobre los jueces y comisarios.<sup>18</sup>

<sup>9</sup> Cf. San Martino de Dromi, M. L. Documentos Constitucionales Argentinos. p 127 a 324.

<sup>10</sup> Cf. Fasano, J.P y Ternavasio, M. “Las instituciones: orden legal y régimen político” en... Ternavasio, Marcela. Historia de la Provincia de Buenos Aires: de la organización federal a la federalización de Buenos Aires: 1821-1880 p. 48 Asimismo véase Gelman, J. Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX.

<sup>11</sup> Halperín Donghi, T. De la revolución de independencia a la confederación rosista.

<sup>12</sup> Los primeros cabildos en ser suprimidos en nuestro actual territorio nacional fueron los tres existentes en Entre Ríos en 1820. Luego de la supresión de los cabildos bonaerenses, siguió la de los cabildos de La Rioja (1822), Córdoba, Mendoza y San Juan (1824), Salta (1825), Catamarca y San Luis (1828), Santa Fe y Santiago del Estero (1833) y Jujuy (1838). Datos obtenidos en: Ternavasio, M. La supresión del cabildo de Buenos Aires ¿Crónica de una muerte anunciada? nota 1 a pie de página.

<sup>13</sup> Encargados de la jurisdicción ordinaria en materia penal y correccional (primer voto) y civil (segundo voto). Suprimido el Tribunal del Consulado del Mar las causas comerciales fueron llevadas también ante el alcalde de segundo voto.

<sup>14</sup> Los alcaldes de Hermandad eran, de alguna manera, descendientes de la antigua institución castellana de la Santa Hermandad, creada por los Reyes Católicos para quitar de las manos de los señores feudales el poder de ejercer las funciones de “justicia” en Castilla.

<sup>15</sup> Cancioti, M y Yangilevich, M. La justicia en la construcción del orden estatal Cap. 5 p 181 en... Ternavasio, Marcela. Historia de la Provincia de Buenos Aires: de la organización federal a la federalización de Buenos Aires: 1821-1880

<sup>16</sup> José Hernández interpreta de manera magistral el poder de los jueces de paz al poner en boca del Viejo Vizcacha el famoso consejo “Hacete amigo del juez, / no le des de qué quejarse...”

<sup>17</sup> Con la excepción hecha a partir de 1835 cuando se les asigne un estipendio de 160 pesos mensuales a los jueces de paz que se hicieran cargo de las comisarías de la campaña. Este monto de la retribución por sus servicios se conservará así hasta 1850.

El jurista francés Guret Bellemare escribe un Plan general de organización judicial para Buenos Aires a pedido de Manuel Dorrego. Publicado en 1829 allí proponía que los jueces de paz percibiesen un salario por sus tareas, tanto en calidad de indemnización por alejarlos de sus tareas económicas habituales como para mantenerlos alejados de la tentación de caer en actos de corrupción.

<sup>18</sup> Yangilevich, M. La justicia de paz en la construcción estatal al sur del río Salado (Buenos Aires, 1° mitad del siglo XIX) en...Piazz, C. (dir.) Modos de hacer justicia. Agentes, normas y prácticas... p 85.



La caída de Rosas y el posterior conflicto con Urquiza demostró que al interior de la provincia las lealtades de los funcionarios locales eran de carácter precisamente local antes que ideológicas. En efecto, los jueces de paz y los comisarios se mantendrían fieles a las autoridades surgidas de la rebelión porteña y no cederían a los cantos de sirena de Urquiza y sus seguidores.

Urquiza intentó influir decididamente en la política interna bonaerense y una de las medidas destinadas a ganar ascendencia entre los porteños fue el decreto del 2 de septiembre de 1852 por el cual restituía a la ciudad de Buenos Aires las facultades para autogobernarse. A los pocos días se generaría la revuelta que terminaría generando la secesión de la provincia.

No obstante la situación de secesión respecto de la provincia de Buenos Aires, los convencionales constituyentes reunidos en Santa Fe aprobaron una constitución que intervenía directamente en los asuntos internos de la provincia al declarar en su artículo 3 a la ciudad de Buenos Aires como capital de la Confederación Argentina. Apenas cinco días luego de la jura de la constitución se aprobó una “Ley Orgánica Fundamental para la Ciudad de Buenos Aires” que tiene un valor de curiosidad histórica al descubrir grandes semejanzas en la forma de gobierno que dicha norma atribuía a la ciudad de Buenos Aires y la forma cómo se ha pensado el municipio bonaerense a partir de la constitución provincial de 1873.<sup>19</sup>

Establecida la constitución del estado de Buenos Aires en abril de 1854, los legisladores sancionaron en octubre del mismo año la primera ley formal de organización del municipio bonaerense.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

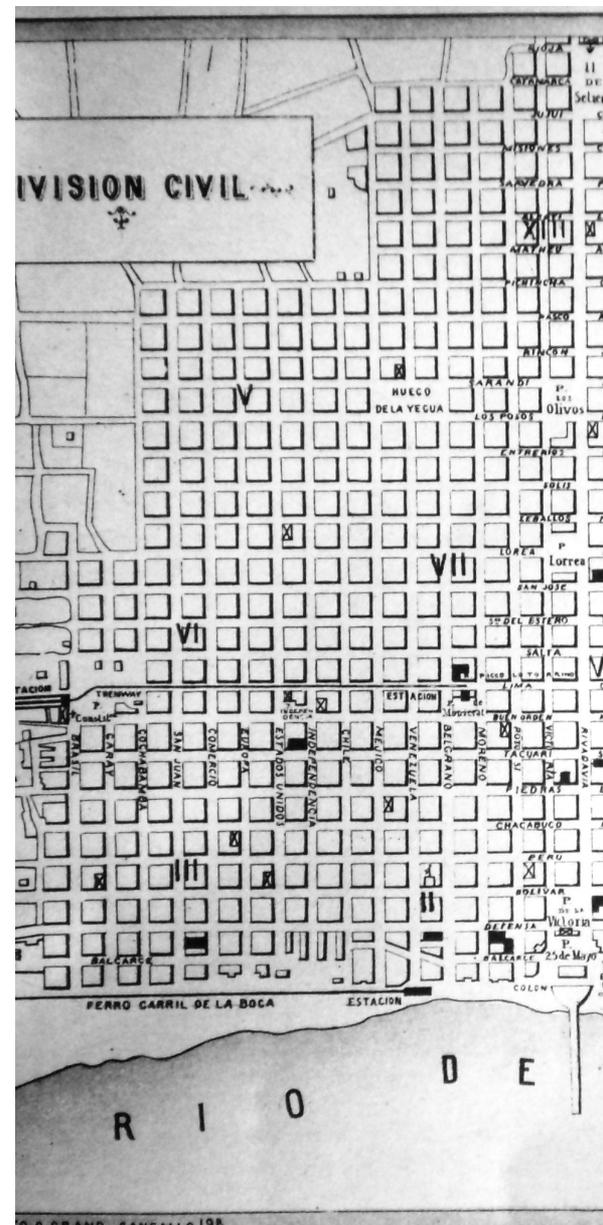
La institución municipal no es una construcción jurídico-política original bonaerense, ni siquiera argentina o rioplatense. Por el contrario, la institución municipal hunde sus raíces en la edad media española (especialmente castellana), de donde es “trasplantada” a América por las huestes conquistadoras.

El inicio de la vida comunal en la América colonizada por los españoles se dio, entonces y naturalmente, en torno a la institución del cabildo. Esta institución cobraría un rol cada vez más gravitante en la medida que el tejido social de la sociedad criolla se iba tornando cada vez más denso y sus intereses no eran lo suficientemente interpretados por las autoridades venidas desde Europa.

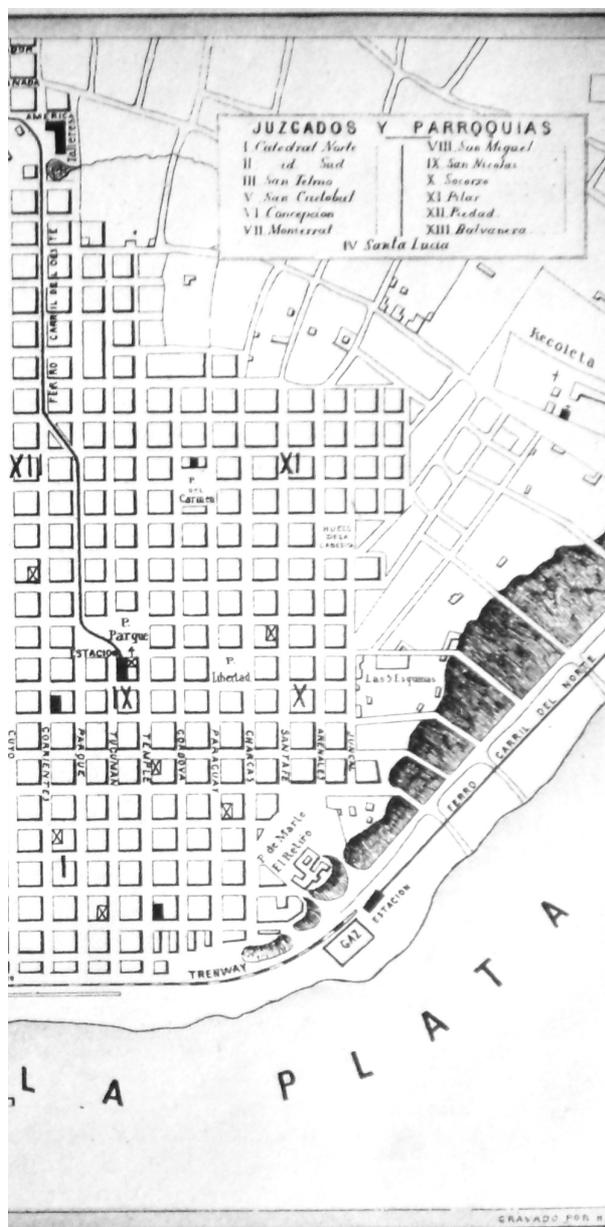
Justamente fueron los gobiernos locales los que terminaron encabezando la reorganización política de América, dando lugar al período independiente. Comenzado este período, se evidenciaron tensiones entre las autoridades que pretendían ejercer una autoridad nacional y las que representaban los intereses locales. Esa tensión sería resuelta en nuestra provincia con la supresión de la institución del cabildo y su reemplazo por una división territorial en partidos puestos a cargo de jueces de paz y comisarios.

Los tiempos del rosismo fueron tiempos de homogenización, en los que los administradores de poder locales se encontraron fuertemente subordinados a los intereses y deseos del Gobernador. Caído Rosas, Urquiza intentaría seducir a los porteños ofreciéndoles en bandeja de plata un status autónomico al cual se le respondió con una revuelta y la secesión de la provincia.

Devueltos los bonaerenses a la posibilidad de decidir por sí mismos su destino, la carta constitucional de abril de 1854 consagró el derecho de las poblaciones locales a autogobernarse al prever la institución municipal que sería finalmente establecida por la ley 35 en ese mismo año de 1854.



<sup>19</sup>Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873 art. 201 inc 1.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alberdi, Juan Bautista. Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina Bs. As., Centro Editor de América Latina, 1984.
- Burgin, Miron. Aspectos económicos del federalismo argentino, 4° reimp. Bs. As., Solar, 1987.
- Comellas, José Luis. Historia de España, Madrid, Rialp.
- Corva, María Angélica. Constituir el gobierno. Afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881). Rosario, Prohistoria ediciones, 2014.
- Dallaverde, Mirna; Lavrut, Patricia y Vicente, Gabriela. Estatus Jurídico de los Municipios Bonaerenses, Bs. As., FUNDACION CIJUSO, 2015.
- Di Capua, Sebastián. Régimen Jurídico Municipal de la Provincia de Buenos Aires, 2° ed. San Isidro, Centro Norte, 2006.
- Filloy, Daniel. Estudios de Derecho Municipal, 3° ed. Llavallol, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, 2011.
- Gelman, Jorge. Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX en Boletín de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani" Tercera serie, Número 21, 1er. semestre de 2000.
- Halperín Donghi, Tulio, Argentina. De la declaración de independencia a la confederación rosista. Bs. As., Paidós, 1986.
- Hernández, Antonio María (Coordinador. Derecho Público Provincial Bs. As., Editorial Lexis Nexis Argentina, 2008.
- Hernández- Sánchez Barba, Mario. Historia de América, 4 tomos Madrid, Pearson Educación, 1988.
- Losa, Néstor Osvaldo, Constitución, municipio y justicia. Bs. As., El Foro, 2004.
- Morales Padrón, Francisco. Historia del descubrimiento y conquista de América. Madrid, Gredos, 1990.
- Ots Capdequí, J. M. El estado español en las Indias. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1975.
- Piazza, Carolina A. Modos de hacer justicia: agentes, normas y prácticas. Buenos Aires, Tucumán y Santa Fe durante el siglo XIX. Rosario, Prohistoria ediciones, 2011
- San Martino de Dromi, María Laura. Documentos constitucionales argentinos Bs. As., Ciudad Argentina, 1994.
- San Martino de Dromi, María Laura. Pactos preconstitucionales Bs. As., Ciudad Argentina, 1999.
- Tenaglia, Iván Darío. Elementos de Derecho Municipal Argentino La Plata, Editorial Universitaria de La Plata, 1997.
- Tenaglia, Iván Darío. Ley Orgánica de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires. Tomo I artículos 1 a 62. 2° ed. La Plata, Librería Editora Platense, 2016.
- Ternavasio, Marcela. Historia de la provincia de Buenos Aires: de la organización federal a la federalización de Buenos Aires: 1821-1880 Bs. As., Edhassa; Gonnet: UNIPE: Editorial Universitaria, 2013.
- Ternavasio, Marcela. La supresión del cabildo de Buenos Aires: ¿Crónica de una muerte anunciada? En Boletín de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani" Tercera serie, Número 21, 1er. Semestre de 2000.