

EL MUNICIPIO COLONIAL

TRABAJO PRESENTADO AL CUARTO CONGRESO DE HISTORIA NACIONAL

“La junta designada para gobernar provisoriamente en nombre de Fernando VII fué una junta no elegida por las provincias, sino elegida por las ciudades del territorio argentino, porque ese elemento urbano con su adhesión rural, es decir el municipio, es lo esencial de nuestra vida social, como lo ha sido en la vida española, y sobre la diversidad de los municipios se ha construído al principio la nación y aparecido después la diferenciación provincial”.

CARLOS F. MELO.

La vida municipal aparece en América, desde la primera hora de la conquista española. El conquistador lleva consigo a las tierras nuevas, convertidas en prolongación de su patria, la tradición municipal de Castilla, y en cada sitio donde levanta una población, su preocupación primera es constituir la institución local que la gobierne. Al hacer ello, no hacía más que cumplir su sino histórico. El municipio castellano, ya heredero del municipio romano, ya continuador de las comunidades germánicas de hombres libres, o ya resultado de los esfuerzos de los plebeyos por su libertad, ganada en la lucha por la reconquista del suelo patrio, al amparo de los privilegios de los santuarios, o de la gravitación de la riqueza hecha en el comercio o en la industria, constituye la base esencial del estado. El sistema se encuentra organizado por normas reguladoras, dadas en los fueros y en las cartas pueblas municipales, y que, otorgadas

por los señores, según lo expresa Martínez Marina, en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, a las municipalidades para su constitución y gobierno, reglan no solo materias de orden político o administrativo, sino también civil, criminal y procesal. Entre los principios comunes que caracterizan a todos los fueros, se destacan: la igualdad ante la ley de todos los pobladores del concejo, la inviolabilidad del domicilio, y el derecho de los vecinos de ser juzgados por sus jueces naturales y por sus leyes forales. La consecuencia de la igualdad civil y política es la participación de todos los vecinos en el gobierno del municipio, ejercido por medio del concejo abierto, en el cual todos los aforados gozaban de voz y voto, y del concejo cerrado, elegido directamente por aquellos, sin distinción ni de clase ni de fortuna. Los representantes de los concejos, se sientan desde muy temprano en las asambleas representativas del reino, (Cortes de Burgos de 1169), a la par de la nobleza y del clero, antes que en los otros países europeos, y desde entonces los municipios son el elemento esencial de la organización política castellana. El poder alcanzado por las comunas, que no sólo limitan el poder del rey y de la nobleza, sino que llegan a destronar soberanos, (Alfonso X en las Cortes de Valladolid en 1282, y Enrique IV en las Cortes de Avila en 1465), y a intervenir en todos los aspectos de la vida del estado, suscitan la desconfianza de los reyes, los cuales tratan de someterlas a su voluntad. La lucha se entabla, y aunque larga y dura, terminará con el triunfo de la corona, pues el municipio, señorío de carácter colectivo y popular, según la expresión de Luchaire, debía sucumbir ante las formas estadales nuevas, que, al preparar la formación de los grandes estados nacionales, consagrará el triunfo de la monarquía absoluta. El ilustre constitucionalista francés Esmein ha señalado como el punto de partida del estado inglés un poder real muy fuerte, cuya opresión vinculó por comunes intereses a la nobleza feudal y a la clase media, clases que consiguieron limitar progresivamente las prerrogativas de la corona, mientras que por el contrario en Francia, la clase media representada por la población de las ciudades, se unió al poder real para destruir el feudalismo omnipotente y opresor. Aplicado este criterio de Esmein a Castilla, podemos señalar como punto de partida del estado castellano, el predominio de la clase media de las ciudades, sobre la nobleza y la corona, predominio que hace que estas últimas se coaliguen para

destruirlo. Por estas circunstancias, Inglaterra fué del gobierno absoluto del rey al gobierno del parlamento, y Francia y Castilla, de la anarquía feudal y del gobierno de la clase media, al absolutismo real. Mañosamente los reyes castellanos, con la complicidad de la primera nobleza, acogida a la jurisdicción forera, van quebrando el sistema, utilizando las agitaciones populares como pretexto para intervenir los municipios en nombre del orden público alterado, lo que les permite sustituir la elección popular de la corporación municipal, por el nombramiento real. El último esfuerzo de las ciudades para detener la marcha hacia la monarquía absoluta, se manifiesta en la revolución de los comuneros, hecha contra Carlos I (1520 - 1521), y sofocada con los suplicios de Villalar.

El municipio americano, aparece bajo la misma estructura del municipio castellano del siglo XVI. Un mismo tipo de gobierno municipal se extiende desde Nueva España al Río de la Plata; pero, para concebir en una forma cabal la importancia del mismo, es necesario vincularlo con la importancia de cada ciudad, y ubicarlo dentro de épocas distintas.

Las ciudades y villas, creadas por España en América, responden en su desarrollo a los conceptos económicos predominantes. El centro de la dominación española lo constituían, por otra parte, Méjico y Perú, donde, a la par de las minas, la existencia de poblaciones aborígenes civilizadas, permitió a los conquistadores desenvolver las riquezas que encerraban dichos países, hasta alcanzar un alto grado de prosperidad. Las ciudades verdaderamente coloniales, son las creadas en esos países, donde no falta el portentoso milagro de Potosí, la "Ciudad Unica" como le llama Jaime Molins, fundada sobre un páramo a más de cuatro mil metros de altura sobre el nivel del mar, en 1545, y a la cual las minas de plata convirtieron rápidamente en una ciudad populosa que, en 1611, según el empadronamiento ordenado por la Real Audiencia de Charcas, contaba ya con ciento sesenta mil almas. Nada de eso podía decirse de los modestos centros que con pretensiones urbanas se habían fundado en el actual territorio argentino. Ricardo Jaimes Freyre, en su libro "El Tucumán del Siglo XVI", refiriéndose a las ciudades de dicha provincia en el mencionado siglo, dice: "*Ciudad* era un nombre demasiado pomposo para la verdad de las cosas. Algunos grupos de casas aquí y allá, casi todas techa-

“ das de paja, con piso de tierra, pocas ventanas y extensos cerca-
 “ dos para los animales domésticos. Entre una casa y otra anchos
 “ espacios vacíos, en los que la vegetación espontánea crecía li-
 “ bremente; los edificios en su mayor parte hechos de barro y ca-
 “ ñas; una casita de aspecto rural, coronada por una cruz y una
 “ viga que sostenía una campana; en el centro del caserío un te-
 “ rreno vasto y cuadrado, en medio del cual se elevaba la picota;
 “ alguna construcción un poco mayor que servía de convento; otra
 “ que se utilizaba como hospital; y un edificio en construcción y
 “ reconstrucción perpetuas destinado a las reuniones del cabildo,
 “ a los despachos de la justicia y a la seguridad de los criminales.
 “ Respetábase en todas estas edificaciones el plan primitivo, la di-
 “ visión del terreno en manzanas regulares, lo que había de dar a
 “ las ciudades, andando el tiempo, el aspecto de tableros de aje-
 “ drez que tienen hoy”.

Esta descripción de las nacientes ciudades del Tucumán, podía extenderse sin incurrir en error a las ciudades del Río de la Plata y de Cuyo. El progreso de tan precarios centros era sumamente lento; la población blanca aumentaba muy despacio, dado que los nuevos centros debían contribuir con sus vecinos para las necesidades de la guerra y para nuevas fundaciones. Las tierras hoy argentinas no ofrecían al europeo de entonces las compensaciones que ofrecen hoy; instalarse en ellas era jugarse una atrevida aventura, más que innecesaria cuando otras colonias ofrecían perspectivas seguras de fortuna y tranquilidad. Desde la hostilidad del indígena hasta el monopolio que regía el sistema mercantil español, todo conspiraba contra el desarrollo de la colonización. Buenos Aires, a pesar de la ventajosa situación que le daba su puerto, necesitó ciento sesenta y cuatro años para que los sesenta habitantes fundadores de 1580, se convirtieran en los 11.120 que acusó el empadronamiento de 1744.

José Manuel Estrada, refiriéndose a las condiciones de nuestros centros urbanos en el siglo XVIII, en los cuales ya se habían operado muchas transformaciones, recuerda el caso de un viajero; que sorprendido por la noche se echaba a dormir en el suelo, “creyendo estar en el desierto, cuando estaba a cien varas de la plaza principal de la ciudad de La Rioja, y hubo, según las crónicas; gran señor de dicha ciudad, que se sacó un ojo, por querer andar

en coche entre los matorrales y espinas de las calles. Y no es mucho si se repara que hasta el gobierno de Vértiz, no tenía Buenos Aires ni policía regular ni alumbrado público, bien que lo adquirió poquísimos después de Madrid". — (J. M. Estrada — Derecho Constitucional — Tomo I, pág. 81, nota (1) — Edición de 1927).

A pesar de todo, Buenos Aires se transformaría substancialmente durante el siglo XVIII, preparándose para sufrir una transformación mayor durante el siglo XIX y las primeras décadas del XX. El empadronamiento oficial de 1778, le da 24.205 habitantes, que según el cálculo de D. Félix de Azara, un tanto exagerado por cierto, se elevan en 1801 a cuarenta mil. Este progreso era la obra del virreynato y de la apertura del puerto de Buenos Aires al comercio libre con la Metrópoli y las demás colonias. No obstante sus deficiencias edilicias, Buenos Aires figuraba ya en un lugar respetable entre las ciudades de América Española; pero carecía de la tradición urbana de las ciudades de Méjico y del Perú. El censo de población mandado levantar en Méjico, por el Virrey, conde de Revillagigedo, en 1793, mostraba la importancia que en este virreynato habían alcanzado sus numerosas ciudades, (Méjico 112,926 habitantes, Puebla 52,717, Guanajuato 32,000, Guadalajara, Querétaro, Valladolid, Oaxaca, Zacateas, Durango, etc.) con las que difícilmente Buenos Aires resistía una comparación; pero con todo, esta última, no pasaba año sin que, gracias al aumento de su población, dejara atrás a alguna importante ciudad colonial, y perfilara ya su próximo triunfo sobre Lima, su antigua metrópoli colonial, a la cual, a pesar de todas sus ventajas políticas y económicas, el censo mandado levantar, por el virrey Francisco Gil de Taboada y Lemos en 1791, apenas adjudicaba algo más de 52,000 almas. Treinta años después la población de Buenos Aires sería mayor que la de Lima. Sin embargo, al llegar 1810, el territorio argentino sólo contaba con dos ciudades, mercedoras de tal nombre; la mencionada capital del virreynato, con cincuenta y cinco mil almas, y Córdoba, a quien un cálculo de su Gobernador-Intendente Sobremonte, había adjudicado en 1797, ocho mil habitantes. Con estos antecedentes, se puede comprender con mayor exactitud, el valor del gobierno municipal de nuestras ciudades coloniales, cuya vida histórica comprende dos períodos

perfectamente determinados: uno desde su fundación hasta la Real Ordenanza de los Intendentes de 1782, y otro desde 1782 hasta 1810.

Los centros urbanos de nuestra época colonial surgen bajo la acción de las tres conocidas corrientes civilizadoras de nuestro suelo: la del Este, fundadora de las ciudades primitivas del litoral argentino; la del Norte, creadora de los primeros centros urbanos del centro y norte de nuestro país, y la del Oeste, pobladora de las tres ciudades de Cuyo. Su historia es rica en detalles de la lucha contra el desierto y el indígena, de conflictos entre funcionarios prepotentes y la Iglesia, y de incidencias provocadas entre sus corporaciones municipales, celosas de sus prerrogativas, con gobernadores y eclesiásticos.

La función municipal, tal como la entendía la tradición española, está en manos del concejo, justicia y regimiento de cada ciudad, villa o lugar, corporación denominada cabildo, y creada de acuerdo a los principios del derecho castellano vigente. Las condiciones particulares del medio americano obligaron a la corona a dictar numerosas disposiciones que las contemplaran. La previsión gubernativa legisló desde las calidades de las tierras a poblar hasta la orientación de los edificios y trazados de la nueva población, y desde los requisitos exigidos para ser poblador de nueva colonia hasta los privilegios concedidos por tal razón al mismo. Designado el lugar de fundación del nuevo centro, y determinada de antemano su categoría, los pobladores se constituían en presencia de escribano en el sitio elegido, y se daba comienzo a la fundación, levantando, en el terreno asignado para plaza mayor, el rollo o árbol de justicia, expresión de la soberanía real; "...se daba nombre a la ciudad, se establecía su traza, se hacía el repartimiento de la tierra y se determinaban los límites de su jurisdicción, jurando el acto todos los presentes, que firmaban el acta de población". (Francisco Ramos Mejía — El Federalismo Argentino).

Terminadas estas formalidades, el fundador, si tenía atribuciones para ello, lo cual ocurría de ordinario, nombraba el primer cabildo de la nueva población; "pero si no se hubiese capitulado con los adelantados de nuevos descubrimientos y poblaciones que puedan nombrar justicia y regimientos, hagan elección de regidores los vecinos en el número que al gobernador pareciere, como no

“exceda del contenido de las leyes antecedentes”. Rec. de las Leyes de Los Reynos de las Indias — (Ley III, Título X, Libro IV) — Edición de Julián de Paredes. Madrid 1681.

Para ser miembro del Cabildo, era indispensable ser súbdito de la corona y vecino del pueblo, ciudad o villa respectiva, condición que se demostraba teniendo casa abierta y poblada dentro de la respectiva jurisdicción urbana. (Ley III Libro IV, Título X). La composición del Cabildo está reglada en la referida Recopilación de Leyes de los Reynos de Las Indias. (Ley II, Título VII, Libro IV): “Elegida la tierra, provincia y lugar en el que se ha de hacer la población y averiguada la comodidad y aprovechamientos que pueda haber, el gobernador en cuyo distrito estuviere o confinare, declare el pueblo que se ha de poblar, si ha de ser ciudad, villa o lugar, y conforme a lo que se declarare, se forme el concejo, república y oficiales de ella, de forma que si hubiera de ser ciudad metropolitana, tenga un juez con título de adelantado, o alcalde o corregidor, o alcalde ordinario, que ejerza la jurisdicción in solidum y juntamente con el regimiento tenga la administración de la república; dos o tres oficiales de la hacienda real; doce regidores; dos fieles ejecutores; dos jurados de cada parroquia; un procurador general; un mayordomo; un escribano de concejo; dos escribanos públicos; uno de minas y registros; un pregonero mayor; un corredor de lonja; dos porteros; y si diocesana: ocho regidores, y los demás oficiales perpetuos; para las villas y lugares, alcalde ordinario; cuatro regidores; un alguacil; un escribano de concejo y público, y un mayordomo”. Esta ley fué modificada por otras disposiciones de la Corona, que establecieron que los alcaldes ordinarios fueran en número de dos, (concluyendo en esta forma con la pretensión de ciertas ciudades de tener tres alcaldes) y que el número de regidores fueran de doce en las ciudades principales, y de sólo seis, en las demás ciudades, villas y pueblos. (Leyes I y II. Título X, Libro IV — Ley I, Título III, Libro V.) Los oficios concejiles de carácter electivo, eran anuales, y la corporación cesante, elegía el cabildo sucesor. Los regidores no podían ser reelectos hasta que no hubiera transcurrido un año en el cese de sus funciones, y los alcaldes hasta pasados dos años de la fecha en que habían dejado las varas, y en las ciudades con audiencia,

la designación de un ex-alcalde no podía producirse, sin que previamente hubiera dado residencia. En cuanto a la edad, ésta se fijó en dieciocho años para los regidores, y veinticinco para los alcaldes. En realidad el cuerpo verdaderamente municipal, lo constituían los regidores, en cuyo número, como miembros natos, se hicieron incluir, en los comienzos de la conquista española, los oficiales de la Corona encargados de cobrar los tributos reales, figurando así en tal carácter en los primeros cabildos de Jauja y de Lima, en el Perú; pero tal práctica se extinguió pronto, al declarar las leyes incompatibles dichas funciones con la de los oficios concejiles. Los dos alcaldes, uno de primer voto, y el otro de segundo voto, conocían como jueces en asuntos civiles y criminales dentro de la jurisdicción y competencia que les fijaban las leyes, pudiéndose recurrir de sus decisiones, ante las audiencias, gobernadores o ayuntamientos, según lo disponían las prescripciones vigentes. (Ley I, Título III, Libro V). Estos funcionarios, no solo eran administradores de justicia, sino que también eran miembros natos del Cabildo, al cual presidían en ausencia del gobernador, de quien eran reemplazantes en determinados casos. La designación de alcalde recaía sobre los vecinos más representativos y concedores del derecho aplicable. Entre los demás funcionarios municipales, el *corregidor*, *alcalde mayor* o *gobernador*, nombrado por el rey por período que variaba de 3 a 5 años, tenía a su cargo la confirmación de las elecciones municipales, presidía el cabildo, y, hasta la creación de las audiencias, conoció en apelación los asuntos resueltos por los alcaldes ordinarios. Sin perjuicio de estas atribuciones, el corregidor, alcalde mayor o gobernador, (designaciones que variaban de región a región, pues la primera correspondía a Méjico, la segunda a Perú y la tercera al Río de la Plata, y que servían para denominar la institución castellana de los corregidores), tenía a su cargo el gobierno político administrativo de los territorios de su provincia. El procurador de la ciudad, elegido directamente por el pueblo hasta 1634, y después de esta fecha por el cabildo, tenía por misión llevar a éste, la voz de los intereses generales, y no se lo debe confundir con el personero que, cuando el caso lo requería, designaba la corporación o los vecinos en cabildo abierto, para la gestión de sus intereses ante la Corona, ni con el representante a Cortes. El pa-

pel de los demás oficios está determinado por su propia designación; así por ejemplo, al alférez correspondía conducir la bandera de la ciudad, en los casos en que la misma debía desplegarse, ya de guerra o de solemnidades cívico-religiosas; a los alcaldes de hermandad, incumbía la función de policía, cuyas dificultades eran manifiestas en la jurisdicción rural de ciudades como Buenos Aires, por los hurtos de ganados.

Las funciones del cabildo como corporación y las de sus componentes individuales, están perfectamente regladas en la Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias, de 1680, en diversas leyes y ordenanzas dictadas por la Corona, y que no se encuentran incorporadas a la referida recopilación, y en resoluciones de las audiencias y virreyes. Entre las ordenanzas dictadas con intervención de las audiencias, son célebres las redactadas en 1574, por el oidor de la audiencia de Santo Domingo, D. Alonso de Cáceres, para las ciudades, villas y lugares de la Isla de Cuba, que puestas en vigencia en 1641, presidieron la vida municipal de dicha isla hasta el siglo XIX.

Aparte de sus atribuciones judiciales, los cabildos tuvieron a su cargo todo lo que concernía a sus ciudades, en materia de policía, ornato, beneficencia, provisión de subsistencias, moralidad, caminos, permisos de edificación, obras públicas, distribución de tierras, fijación de pesas y medidas, moneda, higiene, empréstitos, administración de los bienes comunales, convocatoria del cabildo abierto, defensa militar del territorio, educación, registro de marcas y señales del ganado, etc. Todo lo que se refería a los intereses locales se consultaba a las referidas corporaciones. Los recursos municipales estaban constituidos por los *propios* y los *arbitrios*. Los propios eran las rentas de las tierras de propiedad de cada municipio, y debían aplicarse estrictamente a fines municipales; los arbitrios, lo formaban los impuestos, tasas y multas comunales. Con todo, los recursos de los municipios eran escasos. El Dr. Luis Paz, en su Historia General del Alto Perú, señala que las rentas y recursos de los diez o doce ayuntamientos de las cuatro provincias altoperuanas, no pasaban de cincuenta y un mil pesos anuales. Sin embargo, los propios y arbitrios del Cabildo de Buenos Aires, que en el siglo XVII no alcanzaban a quinientos pesos anuales, ascendían a principios del siglo XIX a casi trescientos mil pesos. (Ver

R. Levene — “Introducción a la H. del D. Indiano”). La venta y arrendamiento de los cargos concejiles, excepción hecha de los de alcaldes, cuyo origen está en la práctica de dicha corrúptela en la metrópoli, acentuada por las necesidades del erario real permanentemente agotado por las aventuras internacionales de los soberanos españoles, que no retrocedían ante ninguna medida fiscal, influyó desventajosamente en la vida municipal, pues aparte de corromper el sistema, aumentó inútilmente el número de los oficios. A este mal hay que añadir las perturbaciones que provocaban los avances de los gobernadores, que no perdían oportunidad para someter a su arbitrio a la corporación, usurpándole sus facultades más exclusivas, presionándola para imponerle sus candidatos en las elecciones de concejiles, revisando y anulando dichas elecciones, y hasta proveyendo las vacantes del cuerpo. Los reyes dictaron numerosas medidas para prevenir estos abusos, pero las malas prácticas subsistieron no sin que mediara una enérgica resistencia de los cabildos afectados, que más de una vez consiguieron imponerse a los usurpadores.

A la par del cabildo ordinario o cerrado, apareció en los dominios españoles la forma de concejo abierto de las antiguas ciudades castellanas, conocida, en América, con la denominación de “*cabildo abierto*”. El cabildo abierto se componía de los miembros del cabildo cerrado, asociados a los vecinos afincados, con casa abierta y poblada en la respectiva ciudad, y se convocaban, en circunstancias graves que afectaban fundamentalmente la vida de la ciudad, para proveer las medidas conducentes para salvar la situación, para hacer donativos a la corona, nombrar un procurador que gestionara los intereses locales en la Metrópoli, solicitar la exoneración o suspensión de un gobernante, o medidas sobre tráfico comercial, u oponerse a los avances eclesiásticos. Buenos Aires, desde el siglo XVII, mostró su afición a los cabildos abiertos, institución que sirvió de escuela cívica a su vecindario, y que sería el punto de partida de la Revolución de Mayo.

La tradición castellana de la reunión en cortes de los procuradores de las ciudades y villas, perdura en América. Desde temprano aparecen estas asambleas en los dominios españoles, dando el primer ejemplo los procuradores o diputados de las villas y ciudades de la Isla Española o Santo Domingo, reunidos en 1518 en

asamblea para tomar provisiones de interés general. De Santo Domingo, la institución pasa a la Isla de Cuba, donde las reuniones se verificaron anualmente en la ciudad de Santiago, y de allí se traslada al continente. Méjico y Perú conocieron estas asambleas, y el historiador español Altamira, (*Historia de España y de la Civilización Española* 2ª. edición — tomo III, párrafo 696), señala la existencia, durante los siglos XVI y XVII de cuarenta reuniones de procuradores de las villas y ciudades americanas, cuyos antecedentes son poco conocidos. Reales cédulas dan existencia legal a estos congresos o juntas de las ciudades y villas de Indias, que atribuyen al rey en forma exclusiva, la facultad de convocarlos, y conceden el primer voto en ellos, a las ciudades de Méjico y Cuzco, para los Congresos de Procuradores de Nueva España y Nueva Castilla, respectivamente. La institución llegó al territorio argentino. El historiador D. Antonio Zinny, en su *Historia de los Gobernadores de las Provincias Argentinas*, señala algunas de estas asambleas de procuradores de las ciudades de la antigua provincia del Tucumán, como la que el gobernador D. Alonso de Mercado y Villacorta, convocó en 1657 y que se reunió en la ciudad de Londres con la presencia de los procuradores de los cabildos de Londres, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca, para conferir al impostor Pedro Bohorquez, que pretendía hacerse pasar por descendiente de los antiguos incas del Perú con el nombre de Huallpa-Inca, el título de “teniente de gobernador, justicia mayor y capitán de guerra del valle de Calchaquí, y un despacho en que se le acordaba licencia de usar el nombre de inca, con todas las prerrogativas y preeminencias de tal, como descendiente de su sangre”. Zinny, obra citada — Tomo I — Edición de *La Cultura Argentina* — 1920, pág. 185. En 1776, siendo gobernador Francisco Gabino Arias, una nueva junta de representantes de las ciudades del Tucumán, se reunió en la ciudad de Salta, para reglamentar el ramo de las sisas y resolver si convenía o no aconsejar a la Corona, el traslado o mantenimiento de las reducciones fronterizas de indígenas, o la distribución de éstos en encomiendas. El dictamen de la Junta fué favorable al mantenimiento de las reducciones en los puntos donde las mismas se encontraban, — Gregorio Funes — “*Historia Civil*”, 2ª. edición — 1856, tomo II, pág. 180.

A raíz de la creación del Virreynato de Buenos Aires, 1776, el rey Carlos III dictó para el mismo la conocida ordenanza de los intendentes de 1782, introduciendo en el nuevo Virreynato, la institución de los intendentes de ejército y provincia. El sistema de las intendencias es de origen francés. La antigua monarquía francesa había tenido por práctica enviar a las provincias hombres de confianza, en forma periódica y temporal, con misiones de control, corrección de abusos, o de reorganización administrativa. Estos enviados regios en el siglo XVI, bajo el reinado de Enrique II, reciben el nombre de intendentes, pero la organización definitiva de la institución corresponde a Richelieu, quien la impone a pesar de la hostilidad de la nobleza. Las funciones temporarias se truecan en permanentes, y Francia, dividida en generalidades y circunscripciones, tiene al frente de cada una de ellas un intendente que reside en su respectiva intendencia. Las atribuciones de los intendentes franceses se refieren a materias de policía, justicia y finanzas. Las facultades de policía les dan derecho a dictar reglamentos necesarios para la administración de su intendencia; a reclutar tropas; a vigilar hospitales, establecimientos de culto y corporativos, a dirigir los trabajos públicos, etc., y a intervenir en todo lo que se refiera a la vida administrativa y económica de su generalidad. Las ciudades, pueblos y villas, están bajo su jurisdicción, siendo él quien las autoriza a enagenar sus bienes, a contraer empréstitos, a litigar; y quien aprueba las elecciones municipales, y quien en caso de anulación de las mismas, provee directamente los cargos. En materia de justicia, el intendente vigila a los magistrados judiciales y ejerce sobre ellos jurisdicción disciplinaria; toma asiento a su arbitrio en todos los tribunales, sin excepción alguna, del territorio de su jurisdicción, y juzga por sí los delitos contra la seguridad del estado. Por sus demás atribuciones tiene la administración financiera de su generalidad.

Este sistema de los intendentes franceses, surgido del espíritu centralizador de la monarquía absoluta, fué llevado a España por la dinastía francesa de Borbón. Felipe V las organiza en la península por la ordenanza del 4 de Julio de 1718, y Fernando VI, su sucesor, consagra su existencia, por la nueva ordenanza del 13 de Octubre de 1749. Felipe V, establece los intendentes de pro-

vincia, atribuyéndoles la gestión de los intereses económicos, fomento de agricultura, industria y comercio, y Fernando VI, al reorganizar la institución, da a los intendentes los ramos de justicia, hacienda, guerra y policía. El sistema pasa de España a América, durante la segunda mitad del siglo XVIII, y su establecimiento importa un visible cercenamiento de las facultades del cabildo, ya que cercenadas sus atribuciones, y colocado bajo la tutela del gobernador intendente de la respectiva provincia, se le reduce a un papel secundario, contra el que reacciona vigorosamente en cada oportunidad que se le presenta.

La Ordenanza de 1782, con el "objeto de arreglar uniformemente el gobierno, manejo y distribución de todos los propios y arbitrios de las ciudades y villas de españoles y de los bienes comunes de los pueblos de indios del virreinato", somete privativamente la inspección de unos y otros a la Junta Superior de Hacienda, establecida en la ciudad de Buenos Aires, y presidida por el intendente general de ejército y hacienda. Con tal motivo una contaduría general de este ramo, también establecida en la capital del virreinato, llevaba la contabilidad de dichos recursos y dirigía el respectivo movimiento administrativo. Toda ciudad, villa o lugar de españoles, incluso las capitales de provincia, tenía por la Ordenanza una junta municipal a cuyo cargo corría la administración y manejo de los propios y arbitrios. Esta junta estaba compuesta del alcalde ordinario de primer voto, o del más antiguo como presidente, de dos regidores y del procurador general o síndico, y su situación de independencia era tal, que el cabildo no podía intervenir bajo ningún pretexto en su gestión económica. Los gobernadores intendentes, presiden los ayuntamientos de sus ciudades capitales, en su defecto sus tenientes, y a falta de éstos los alcaldes (cuyo período se convierte en bienal, debiendo elegirse uno de ambos en cada año) y a falta de los alcaldes la persona que fuera de práctica presidirlos. Los intendentes tienen a su cargo la confirmación de las elecciones hechas por los cabildos, y el cumplimiento de sus resoluciones, que podían suspender cuando mediare reparo grave, por afectar los intereses públicos o agraviar indebidamente los particulares.

Se ha juzgado a los municipios coloniales de muy diversas maneras. Mientras opiniones de hombres como Alberdi, o como Fran-

cisco Ramos Mejía, les han sido altamente favorables, no les han faltado tampoco juicios desfavorables, tales como el pronunciado por Aristóbulo del Valle. Según del Valle, (“Conferencias de Derecho Constitucional”), la falta de conocimiento de las actas capitulares, ha dado lugar al inexacto concepto de que los cabildos coloniales fueran la causa de la libertad y de la revolución argentina, por practicarse en ellos el gobierno democrático representativo. Alberdi, en su “Derecho Público Provincial Argentino” afirma la existencia de la soberanía popular, “como hecho y como principio en el sistema municipal que nos había dado España”, y Ramos Mejía en su libro el “Federalismo Argentino” expresa que aunque los cabildos no eran de elección popular representaban los intereses del común, formado por una clase propietaria del suelo que labraba, o en que vivía, y a la que pertenecían los componentes del cabildo, porque “cuando mandantes o mandatarios forman parte de un grupo de intereses comunes, por más que éstos no hayan sido electos por aquellos, no dejan de ser su genuina representación, pues que teniendo intereses comunes no pueden tener propósitos diversos”. Es incuestionable, que si de una institución, sólo se atina a ver, o sus aspectos buenos, o sus aspectos malos exclusivamente, el juicio que de ella se formule sin dejar de tener elementos válidos, será necesariamente parcial e incompleto. Creo, que para formular el juicio definitivo, es necesario esperar que concluyan las investigaciones en los archivos de los antiguos cabildos de las principales ciudades de Hispano-América, y entonces solo será posible llegar a conclusiones extrañas a los sentimentalismos y a la pasión.

La aparición del municipio colonial se efectúa en una hora de transformación política de Europa, provocada por las exigencias del nuevo tipo de estado surgido de la era moderna. Las instituciones medioevales, sufren los efectos de esa transformación, creadora de los grandes estados nacionales alrededor de la monarquía absoluta. Los municipios castellanos, no comprendieron ni se adaptaron a las exigencias del estado nuevo, dentro del cual pretendieron permanecer, con la gravitación de sus antiguos privilegios, que chocaban con los nuevos principios, más como elementos de anarquía y desorden, que como órganos eficientes de acción del nuevo estado. De esta manera provocan la lucha entre el pasado

medieval y el presente moderno, siendo necesariamente vencidos, en la hora en que la conquista los transportaba a América, donde lejos del rey, habían de cobrar nueva vida. La letra de las leyes, y el contenido de las actas capitulares, aunque estimables, no constituyen todos los elementos de juicio. El medio geográfico, la riqueza, la población, las vías de comunicación, las distancias, los gobernantes, la calidad individual de los habitantes de las ciudades y villas, etc., eran otros tantos factores que influían en las instituciones municipales. Como ya se ha dicho, toda la época colonial transcurrió en una constante lucha entre los Cabildos y los gobernantes, entre los representantes del espíritu local, que hacía de cada ciudad o villa una verdadera república, y los representantes reales que traían consigo el espíritu centralizador de la monarquía; en esta lucha se va formando un sentimiento nuevo, que facilitará la emancipación. El sistema legal jamás pudo arrebatar al español sus modalidades individualistas que el medio americano acentuó en sus descendientes. Aparentemente la acción centralizadora de la metrópoli tendía a tutelar todo. Pero en la práctica tal tutela durante los siglos XVI y XVII estaba reducida a un mínimun, pues los resortes gubernativos eran ineficaces para alcanzar todos sus fines, de modo que al margen de la ley los hispanos americanos disfrutaron de una libertad tal, que a pesar de Audiencias, Gobernadores y Virreyes, la autonomía local fué un hecho, hasta las reformas administrativas emprendidas en el siglo XVIII bajo el reinado de Carlos III. Estas reformas, tendientes a hacer más efectiva la autoridad del soberano, al limitar la libertad individual del habitante de Hispano-América, sin hacer más eficiente la acción gubernativa, crean un ambiente adverso a la metrópoli, puesto de manifiesto en los acontecimientos que cierran la primera década del siglo XIX. (Cecil Jane — “Libertad y Despotismo en América Hispana”).

La revolución emancipadora de América española tiene su punto de partida en los Cabildos. Nuestra revolución de Mayo es también un movimiento municipal hecho alrededor del Cabildo de Buenos Aires, cuyo eco repercute en los demás cabildos del Virreinato, los cuales diseñan, con la sola excepción de Entre Ríos, las provincias argentinas, sobre la base de la jurisdicción territorial

ejercida por cada uno de ellos, y preparan el futuro sistema político de nuestra nación.

En una palabra, los cabildos, únicos órganos de la vida local durante la colonia, realizan la emancipación y preparan la organización nacional.

CARLOS R. MELO.
