

LAS IDEAS MUNICIPALISTAS DE JULIÁN BARRAQUERO. EN TORNO A LA LEY MUNICIPAL DE 1874 EN MENDOZA

Inés Sanjurjo de Driollet*

1. Introducción

La Constitución de Mendoza de 1854 recogió, con escasas modificaciones, el proyecto de Alberdi publicado en su *Derecho Público Provincial*. En cuanto al régimen municipal, los cabildos o municipalidades eran restablecidos, según la inclinación historicista del tucumano, que no escondía su pensamiento inmerso en el moderno constitucionalismo. En efecto, el municipio que nacía a partir de la carta de 1854 -que hemos creído adecuado llamar *municipio constitucional* por estar enraizado en esta corriente- no respondía, lógicamente, a un pluralismo jurídico como el que había en el Antiguo Régimen, el cual se basaba en el reconocimiento de fueros y privilegios a estamentos, corporaciones, ciudades y villas. Se adecuaba, sí, al principio de uniformidad jurídica¹, y debía acatar los lineamientos constitucionales, subordinándose al gobierno provincial, sin poner en riesgo el poder de éste. De allí que si bien Alberdi atribuía a las corporaciones facultades que hacían a las libertades municipales, tales la elección popular de sus miembros y la exclusiva administración de sus rentas, su intención fuera excluirlas de la actividad política². Además, el hecho de que dejara vigente en las localidades la jerarquía de agentes del Ejecutivo a cargo de la policía de seguridad, con el dominio de la fuerza pública, constituyó, en la práctica, una limitación al libre accionar de las

* CONICET- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N. de Cuyo. isanjurjo@infovia.com.ar. Este trabajo forma parte de nuestra tesis doctoral "Los poderes locales en la campaña mendocina (1820-1880). Construcción del Estado liberal, centralización del poder y crisis del municipio rural", U.N. Cuyo, 2002, inédita.

¹ Ello, sin perjuicio de que la propia ley estatal pudiese hacer diferencias de acuerdo con determinados presupuestos (Vandelle, Luciano, 1991: 3123 y 3137).

² Alberdi adhería a la doctrina liberal de la división del poder en político y administrativo, considerando que debía entregarse el primero, *como más general, más arduo y comprensivo, al Gobierno o Poder Ejecutivo propiamente dicho, y el segundo a los cabildos o representaciones departamentales del pueblo, como más inteligentes y capaces de administrar los asuntos locales* (Alberdi, Juan Bautista, 1920b: 90). El tucumano no concedió a las municipalidades la capacidad de crear gravámenes. Ante la crítica de Sarmiento, le respondió que ésta era una función legislativa (Alberdi, Juan Bautista, 1920a).

nacientes corporaciones. Por ello, hemos definido al municipio propuesto por él como de una autonomía limitada³. Pero, más allá de esta cuestión sobre si el municipio inspirado por Alberdi era autónomo o no –asunto en el que hemos ahondado en otra publicación⁴– importa el hecho de que con él se concluía con la administración centralizada del territorio provincial, que tuvo su máxima expresión en el Reglamento de Policía de 1828⁵. Esta forma de gobernar la campaña se remontaba al período indiano, pues las villas que se erigieron en ella no alcanzaron a tener su cabildo, aunque para el caso de San Carlos estuviera prevista la construcción del edificio para cuando se le otorgara la posibilidad de tener su institución de gobierno propio.

Aunque la Constitución establecía un plazo de tres años para organizar las municipalidades mediante una ley especial, transcurrieron 14 años sin que se cumpliera esta disposición. Finalmente, en 1868, ésta fue sancionada. Sin embargo, los tropiezos que tuvieron las incipientes corporaciones en su funcionamiento, debido tanto a las recortadas rentas y competencias que esta norma les otorgaba como a las dificultades naturales en todos los comienzos, reinstalaron el debate municipal en la Legislatura. En 1872, las discusiones dieron lugar a que los enemigos del régimen municipal lograran sancionar la supresión de la institución. Esta medida tuvo, no obstante, el veto del gobernador Arístides Villanueva, quien logró que se dictara, en cambio, una ley que establecía para las municipalidades la cuota de autonomía que la constitución disponía para ellas. Sin embargo, al poco tiempo, en 1874, se sancionó otra norma a instancias del gobernador Francisco Civit, que colocaba a la cabeza de las municipalidades de los departamentos de la campaña a los subdelegados⁶. Estos eran unos agentes del Ejecutivo que habían surgido como jueces rurales hacia 1820, y que en la década de 1830 adquirieron importantes funciones de policía relacionadas con el adelanto de villas y el orden en las zonas de estancias. Si bien en 1872 perdieron sus funciones judiciales al crearse los jueces de paz, continuaron con importantes funciones de tipo ejecutivo que habían ido acumulando con los años. La ley de 1874 era inconstitucional, ya que, como se ha dicho, la carta provincial establecía que los miembros de las corporaciones debían ser elegidos por sufragio popular. Sin embargo, en nombre de la eficacia y la economía, la vida municipal quedó supeditada

³ Sanjurjo de Driollet, Inés, 1999: 363-386.

⁴ *Ibíd.*

⁵ Cf. Sanjurjo, Inés, 1990: 119-128.

⁶ Ver Sanjurjo, Inés Elena (1989).

completamente a la voluntad de esos funcionarios nombrados por el gobierno, prácticamente hasta fines del siglo.

Frente al predominio del centralismo que se instauró a partir de 1874, se levantaron voces en defensa de las libertades municipales, entre las que sobresalió la de Julián Barraquero. Aunque la actuación de este destacado publicista mendocino se extendió hasta 1930, de su obra sólo analizaremos en este trabajo su tesis doctoral, titulada *Espíritu y práctica de la Constitución*, publicada en 1878, y su *Memoria* ministerial correspondiente al año 1880, que incluye un proyecto de constitución, a través del cual intentó convertir su pensamiento en derecho positivo⁷. Nos interesan estas obras porque en ellas realizó un agudo análisis de la situación político institucional que se planteó en las localidades rurales con la aplicación de la ley de 1874, y sobre sus consecuencias en el sistema republicano. Ellas contribuyeron, junto con su actividad como ministro de Gobierno y su prédica en los periódicos y en la Legislatura, a acabar –aunque por poco tiempo– con el centralismo, e influyeron en el dictado de la Constitución de 1895, que reafirmó las libertades municipales otorgadas por la carta de 1854.

2. El pensamiento organicista

El pensamiento de Barraquero se inscribía en la corriente municipalista que por entonces descollaba en el país y que tuvo brillantes exponentes en la convención bonaerense de 1870/73, como Vicente Fidel López y José Manuel Estrada⁸. El mendocino defendía el origen natural del municipio, idea que tenía filiación con Tocqueville; pero su pensamiento reconocía también la impronta de Laboulaye, del mismo modo que su maestro José Manuel Estrada, quien ubicaba a la institución entre *los grandes intereses legítimos* que forman el entramado social⁹. Sin embargo, su organicismo muestra fundamentalmente la

⁷ Barraquero, Julián, (1889) y Barraquero, Julián (1881).

⁸ Sobre las ideas municipalistas en la convención bonaerense, ver: Levaggi, Abelardo (1982); Barba, Fernando (1994); y la introducción del trabajo de Cortabarría, Jorge Juan (1992). Sobre la constitución bonaerense de 1873: Barba, Fernando Enrique (1994: 119-130); Pérez Guilhou, Dardo (1997).

⁹ Al referirse al sufragio universal, Barraquero citaba las siguientes palabras de Laboulaye: *Si sólo pretendéis representar el número, tendréis un gobierno mal constituido. En un pueblo existe algo que no es el número: grandes intereses legítimos y municipales, por ejemplo, la industria, la navegación, el arte, la ciencia, las letras, en*

influencia de Ahrens, filósofo alemán inserto en la cultura francesa que lo introdujo en una concepción antiindividualista con raíces en el organicismo krausista¹⁰. Barraquero sostenía que *cada centro autonómico de la sociedad se gobernará por sí mismo y que cada órgano social desempeñará su papel en el mecanismo general. Luego, la familia, el municipio, la provincia, órganos y centros autonómicos de la sociabilidad argentina deben desempeñar con independencia las funciones que les son propias, así como la nación desempeña las suyas con independencia y libertad, como centro autonómico de la comunidad universal*¹¹. Es clara en estas palabras la influencia del prusiano¹². Inmerso en ese pensamiento, el municipio aparecía en Barraquero como una de las tantas formas que puede revestir la sociabilidad en su aplicación a la satisfacción de las necesidades y fines de la vida, a la vez que punto de continuidad entre la familia y el Estado; constituía un cuerpo intermedio, como la familia o la provincia, que como tales debían desempeñar *con independencia*

fin, intereses múltiples que pueden hallarse sin representación en la asamblea nombrada por el sufragio universal, es decir, por el número. Si dais a esos intereses una representación, ¿será peligrosa? No, ciertamente; representará otra que el número; pero nada hostil a la libertad: habréis dado a los intereses la seguridad que han menester, tendréis una discusión verdadera y variedad de apreciaciones (Barraquero, Julián, 1889: 138).

¹⁰ Martínez Peroni advierte que el de Barraquero fue un krausismo moderado, *asumiendo en vida una posición francamente espiritualista, donde moral y política se vinculan mediante el derecho* (Martínez Peroni, José Luis, 1983: 466), al que llegó a través de Ahrens y Sanz del Río (Martínez Peroni, José Luis, 2001: 139-140).

¹¹ Barraquero, Julián, 1889: 249.

¹² Ahrens sostenía que la nación era un plexo *de muchos grados de asociación que se desenvuelven en su seno* y que, en el plano territorial, *se sustenta en la familia, como primera base social; que las familias reunidas después dan origen al común, segundo grado de asociación; que la reunión de los comunes forma la provincia, y que la reunión de las provincias da por resultado la asociación nacional*. De allí que el poder político se extendiera *a todos estos grados de asociación, todos participan en su ejercicio, de tal modo que cada uno de esos cuerpos es independiente o soberano en el ejercicio de las funciones del poder, aunque por otra parte, estén subordinados cada uno a la esfera de acción de la asociación superior, y todos en común a la legislación y a la administración nacional*. De esta división del poder, distinta de la división en Poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo, resultaban en definitiva, *-sin hablar del poder familiar, que pertenece al derecho privado- el poder municipal, el poder provincial y el poder nacional* (Ahrens, Heinrich, 1853: 293-294).

las funciones que les eran *propias*¹³ y servían de contención al poder del Estado¹⁴.

No puede obviarse el hecho de que la concepción organicista de la sociedad y el municipalismo de Barraquero formaban parte de un horizonte de ideas –que desde el marco liberal y bajo la pervivencia de un claro eclecticismo¹⁵- eran refractarias al individualismo extremo¹⁶. Tal corriente de pensamiento, que contó con exponentes que exhibieron diversas raíces ideológicas, mostraba el mismo temor ante el poder político de base democrática que habían manifestado los hombres de la generación del 37, alimentados por el liberalismo doctrinario y Tocqueville. En Mendoza, una emergencia de esa corriente fue la proposición del vecino-ciudadano realizada por Eusebio Blanco de 1867, que tenía coincidencias con el pensamiento de Vicente Fidel López. Las ideas municipalistas expuestas por éste en la convención constituyente de Buenos Aires de 1870/73, reconocían como sujeto político al padre de familia que pagaba renta y trabajaba para tener domicilio comprometido con sus intereses, concepto que implicaba una imbricación de tradición y modernidad, de organicismo social con el individualismo burgués¹⁷.

¹³ Barraquero, Julián, 1889: 249. Roig, sostiene que el krausismo fue el trasfondo ideológico de varios de los intelectuales mendocinos. El documento más antiguo en esa línea fue la utopía *Nueva Osorno o la Ciudad de los Césares* (1875) de Nicanor Larrain (Roig, Arturo, 1966: 40).

¹⁴ Dice Martínez Peroni que *sobre la base de su concepción orgánica, Barraquero señala que en el seno de la sociedad y el Estado, se desenvuelven libremente los dos géneros de esferas de la sociabilidad, formados por un lado, por las esferas que reúnen, en grupos diversos, las personas en la totalidad de sus fines, como la familia, el municipio, la nación, etc. y, por otro, por esferas que, en la división del trabajo, de cultura, realizan cada una un fin principal: la religión, las ciencias, las artes, la industria, etc.* (Martínez Peroni, José Luis, 2001: 147).

¹⁵ Seghesso de López, Cristina, 2001: 8.

¹⁶ C. Seghesso llama la atención sobre la cosmovisión organicista del poder y de la sociedad que caracterizó a la elite intelectual argentina de la década del 70, en la que se inscribía el pensamiento de Barraquero (Ibídem). Nos hemos referido a las ideas municipalistas de Barraquero y su vinculación con el organicismo krausista, en Sanjurjo, Inés E., 1989: 285.

¹⁷ La propuesta municipal de V. F. López tenía como influencias doctrinarias a Tocqueville, en la importancia de las asociaciones voluntarias; a Lieber en la idea del gobierno propio, y a Le Play y Laboulage, en la descentralización y la defensa del

Desde una posición más tradicional, estuvo también el proyecto de constitución para Catamarca elaborado por Esquiú en 1873, que establecía como sujeto de derechos políticos en la esfera municipal al padre de familia, sin los requisitos burgueses de la renta o pago de impuesto, y en esto seguía a la Constitución de Catamarca de 1855.

En cuanto a Estrada, de indudable influencia en la posición antiindividualista de Barraquero, en su pensamiento convergía, además de las ideas de Laboulage y Ahrens, el catolicismo contrarrevolucionario de Le Play, en la crítica a la democracia inorgánica¹⁸. Defensor de las libertades municipales desde su obra escrita, la cátedra y su banca de convencional, el maestro fue partidario de la descentralización dentro del mismo municipio, mediante la participación de los vecinos de los distintos barrios de Buenos Aires en el gobierno de lo propio¹⁹. Barraquero, que en el capítulo de su tesis dedicado al municipio cita *La política liberal bajo la tiranía de Rosas* de Estrada, defendió para Mendoza esa descentralización dentro del ámbito local en lo relativo a la administración de justicia. Esta idea se manifestó en una propuesta que cristalizó con una ley de 1880, la cual confirió facultades judiciales de mínimo monto a unos funcionarios menores, los comisarios y decuriones, con el fin de que la justicia estuviera al alcance de todos²⁰.

Otra influencia importante en el municipalismo del mendocino fue la de José Francisco López, eminente jurista y uno de los principales propagandistas de la autonomía municipal en momentos en que se realizaba la convención bonaerense²¹. En su tesis, Barraquero cita varias veces el libro de este publicista, titulado *Estudio político de la República Argentina y un cuadro histórico del gobierno municipal en los pueblos romanos y germánicos (1873)*²². López proclamaba la necesidad de las *libertades administrativas y políticas*, las cuales venían a ser, también dentro de una concepción organicista, la primera forma en que los pueblos realizan su transición de masa inorgánica, lote electoral del caudillo de cada localidad, a la categoría de *sujeto con personalidad y vida propia, comunidad que administra los intereses con juicio y conciencia, por medio de sus mandatarios a quienes dirige y manda*. Ellas eran, en fin, el

entramado social, comenzando por su célula básica, la familia (Pérez Guilhou, Dardo, 1994: 218).

¹⁸ Martínez Peroni, José Luis, 2001: 124.

¹⁹ Sanjurjo, Inés Elena, 1989: 285.

²⁰ Ver Sanjurjo, Inés Elena, 1988.

²¹ Levaggi, Abelardo, 1982: 25-79.

²² Barraquero cita también la tesis doctoral de Laborido y las obras *Derecho Público* de Lastarría y *Derecho administrativo español* de Colmeiro.

fundamento de una verdadera república representativa, según se desprende de una carta que López publicó en *El Siglo* de Montevideo y en *El Constitucional* de Mendoza, con motivo de la primera edición de la tesis de Barraquero²³. Ahora bien, las libertades municipales se lograrían mediante el gobierno municipal representativo, es decir, de base popular y no nombrado por el gobierno central. El expreso reconocimiento por parte de este autor de facultades políticas a los municipios y su consideración como persona legal preexistente, sin duda constituían una nota propia de la autonomía municipal.

3. Las libertades municipales como garantía del sistema republicano. Un régimen municipal *autonómico*

Inmerso en ese clima de ideas y frente a la situación de subordinación al Poder Ejecutivo en que se había colocado a las localidades rurales, Barraquero propiciaba las libertades municipales. ¿En qué consistían esas libertades? Por empezar, consideraba que la libertad municipal no podía lograrse instalando meras oficinas administrativas del gobierno llamadas *municipalidades*, ya que no eran otra cosa, en su concepto, las corporaciones bajo la presidencia de los subdelegados. Este sistema, además, no podía haber sido establecido por la Constitución Nacional, porque ésta no se ocupaba de los asuntos administrativos internos de cada provincia sino de los principios fundamentales del gobierno, entre los que se incluía la organización de municipalidades libres del sometimiento al Ejecutivo. El logro de este principio, por otra parte, resultaba imprescindible para que todos los partidos e intereses sociales estuviesen representados en la Legislatura, de forma que todos tuvieran intervención en los asuntos públicos, y se restara al Ejecutivo provincial algo de su formidable poder. Así, pues, las libertades municipales se convertían, en el pensamiento de Barraquero, en la base y garantía del sistema republicano. Según sus propias palabras: *Gobernándose cada municipio sin la injerencia de los gobiernos centrales, todos los partidos tendrán parte en la administración de los negocios públicos porque cada uno tratará de prevalecer en los respectivos departamentos; todos estarán representados en la Legislatura (...)*

²³ En Barraquero, Julián, 1889: XXVI y ss. C. Seghesso cita estas palabras de López publicadas en la 2ª edición de la tesis de Barraquero –que es la que manejamos aquí–, que lo muestran –a López– como uno de los intelectuales inmersos en el clima de ideas conservadoras enriquecidas con un pensamiento organicista, propio de la época (Seghesso de López, Cristina, 2001: 11).

*Compuesta así, la Legislatura estará en aptitudes de acusar al gobernador y a los jueces cuando falten al cumplimiento de sus deberes, realizando así en la práctica la garantía más sólida y eficaz de las instituciones libres...*²⁴. Las libertades municipales constituían, a la vez, una garantía de la república federativa, ya que *el municipio debe ser tan libre dentro de la provincia, como lo es ésta dentro de la Nación y como lo es la familia dentro de aquél*²⁵.

Ante la pregunta sobre si el municipio que proponía Barraquero era autónomo o no, podría ponerse en duda si Barraquero atribuía a los municipios facultades de tipo político o solamente administrativo²⁶. Porque, si por una parte interpretaba que el restablecimiento de los cabildos propuesto por Alberdi significaba *cumplir el mandato de la Constitución Nacional cimentando un régimen municipal libre, autónómico y descentralizado, como lo era el de los antiguos Cabildos*²⁷, por otra, consideraba que la libertad municipal significaba *radicar la verdadera descentralización administrativa*²⁸. Y si bien en su Memoria ministerial volvió a referirse a la *descentralización administrativa*²⁹, en las consideraciones sobre su Proyecto de Constitución para Mendoza de 1880 manifestó que *si las municipalidades constituyen realmente una entidad autónoma es racional que estén investidas de cuantos poderes requieran para el cumplimiento de su misión*³⁰. Esta última afirmación es la que demuestra fehacientemente el alto grado de autonomía con que el publicista mendocino concebía el gobierno municipal. Sostenía que *la autonomía del municipio debe ser reconocida en su más lata extensión por toda ley que quiera organizarlo de una manera justa y adecuada para producir el bien*³¹. Sin duda, el reconocimiento del origen natural del municipio, que en su concepto consistía

²⁴ Barraquero, Julián, 1889: 245.

²⁵ *Ibidem*, 260.

²⁶ Disquisición ésta que parte de lo establecido por la doctrina, acerca de que la autonomía es esencialmente política, en tanto que la autarquía se refiere a facultades de tipo administrativo. El Derecho Administrativo ha defendido lo que se ha llamado la autarquía del municipio, su naturaleza administrativa, en tanto que los constitucionalistas y municipalistas han patrocinado su naturaleza política y su autonomía (Buj Montero, Mónica, 1993: 494-496).

²⁷ *Ibidem*, 252.

²⁸ *Ibidem*, 253.

²⁹ Barraquero, Julián, 1880: 34.

³⁰ "Proyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza, presentado a la Convención Constituyente el 7 de enero de 1881", en Barraquero, Julián (1881). El destacado es nuestro.

³¹ Barraquero, Julián, 1889: 255.

en una agrupación de familias sujeta a leyes y a un gobierno propio, que no debía ser trabado en su libertad de acción, significaba admitir la esencial politicidad del mismo, y fundamentaba la defensa de la autonomía.

4. La cuestión de la presencia de los agentes del Ejecutivo en el municipio

¿Cómo se lograría la autonomía en la práctica? Mediante una ley que organizara los municipios de una manera justa y adecuada para producir el bien y que cumpliera los siguientes requisitos: establecer la elección popular de *todos* los municipales, cumpliendo con lo dispuesto por la Constitución de 1854, con lo cual obviamente quedaba excluida la posibilidad de que los agentes del gobierno provincial ejercieran la presidencia de las corporaciones; poner a disposición de las municipalidades la renta suficiente, condición *para que la institución municipal sea una verdad*³²; incentivar a los empleados municipales a cumplir con su deber mediante el pago de un sueldo por su servicio y la imposición de multas por incumplimiento; y, finalmente, apartar la policía de la órbita de los agentes del Ejecutivo. Vale decir que esta última función debía quedar a cargo de las municipalidades, tal como lo había manifestado Alberdi antes de elaborar su proyecto de constitución para Mendoza. Barraquero sostenía, en efecto, que *la policía en los departamentos no debe estar a cargo de los agentes del Poder Ejecutivo, tanto por el buen servicio, como para evitar que esas fuerzas sirvan para oprimir a los ciudadanos*, y agregaba que *las funciones propias del régimen municipal son proporcionar a los habitantes las ventajas de una buena policía*³³.

La última condición hacía hincapié, pues, en la necesidad de librar a los municipios de la jerarquía de agentes del Ejecutivo, la cual obraba como una estructura paralela en los departamentos, que, tal como lo había demostrado la experiencia mendocina, restringía las libertades municipales fundamentalmente por disponer de la fuerza pública. Al asumir las municipalidades las funciones de policía de seguridad, las corporaciones se verían beneficiadas no sólo por contar con el poder de coerción suficiente para hacer cumplir sus ordenanzas, sino porque su autonomía dejaría de sufrir el menoscabo que significaba el predominio de los subdelegados³⁴.

³² *Ibíd.*, 258.

³³ *Ibíd.* El destacado es nuestro.

³⁴ *Ibíd.*

Respecto de esta cuestión, cabe inferir la influencia del mencionado José Francisco López. De allí que consideremos necesario detenernos en el pensamiento de este publicista. En su calidad de presidente de la Asociación Vecinal de Belgrano, López dirigió una circular fechada el 14 de noviembre de 1876 a los habitantes del municipio, en la que ponía de manifiesto sus ideas municipalistas. En ella especificaba cuáles eran, en su concepto, las garantías de la autonomía que proclamaba para las corporaciones de la campaña: *Libres porque la nueva ley los redime del coloniaje pastoril y militar del Juez de Paz y Comandante de Campaña y florecientes, porque los millones que antes pagaban las localidades al gobierno, como un tributo colonial, van hoy a circular por las manos de sus municipales para invertirse en aquel objeto*³⁵. Esto es, independientes de la tutela de los agentes del gobierno y con los medios suficientes para poder cumplir con sus objetivos. Ya en su *Proyecto de ley orgánica del gobierno municipal representativo*, que incluyó en el libro mencionado de 1873 -del que existe una edición posterior, titulada *Educación municipal y organización de las comunas*³⁶- López extendía las facultades y funciones municipales a *todos* los negocios locales (art. 10º)³⁷. La importancia de esta disposición radicaba no sólo en la amplitud de atribuciones que otorgaba a las corporaciones, sino en que retiraba de la órbita de los agentes del Ejecutivo cualquier asunto inherente a la localidad, incluida la policía de seguridad. Según este publicista, únicamente los asuntos generales debían estar a cargo de la autoridad central³⁸. Tal objetivo quedaba confirmado al establecer en otro artículo que *el Gobierno Municipal de cada Municipio es la autoridad inmediata y originaria del mismo, en toda el área de su jurisdicción, siendo con su acuerdo y por medio de ella, como agente natural de las autoridades del Estado, que ejecutan en aquel las órdenes de su ministerio respectivo* (art. 27)³⁹. Vale decir que en esta cuestión, estaba de acuerdo con Tocqueville, quien sostenía que para el resguardo de las libertades municipales el gobierno debía valerse de las corporaciones para la ejecución de sus disposiciones en las

³⁵ Cit. por Díaz Molano, Elías, 1975: 61.

³⁶ López, José F., 1883.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Decía López que *los negocios locales deben ser manejados por las autoridades locales, y sólo los asuntos generales, por la autoridad provincial* (Cit. por Díaz Molano, Elías, 1975: 64).

³⁹ López, José F., 1883: 130. El destacado es nuestro. Conferir a las municipalidades la función de agentes del gobierno provincial es otorgarles un papel similar al que ejercen los gobiernos provinciales con respecto al gobierno nacional.

localidades⁴⁰. López establecía en su proyecto un amplio conjunto de rentas para las municipalidades, lo que sin duda sería una garantía de la autonomía municipal. Pero, al poner el acento en que *todos* los asuntos de la localidad les concernieran, incluso la ejecución de las decisiones del gobierno central, aceptaba implícitamente que mientras existieran en el municipio empleados de éste, no sería posible la autonomía⁴¹.

La reflexión de Barraquero acerca de la necesidad de retirar la policía de seguridad a los agentes del gobernador era afín con esa idea y tenía también un antecedente en la constitución bonaerense de 1873⁴². Sin embargo, en su proyecto de constitución el mendocino no incluyó expresamente entre las atribuciones inherentes a las municipalidades la función de policía, lo que implicaba dejarla en manos de los agentes del Poder Ejecutivo. Es como si, al momento de traducir su pensamiento en derecho positivo, tal como ocurrió con Alberdi, hubiera prevalecido en él el peso de la tradición en lo relativo a instituciones de gobierno rural⁴³. Sí les otorgó, en cambio, otras facultades que contribuyeran a su autonomía, como la capacidad para establecer por sí solas impuestos que gravaran *proporcional y equitativamente los bienes inmuebles*, y en los otros ramos que establecería una ley. Además, establecía expresamente el

⁴⁰ Tocqueville, Alexis de, 1911: 376.

⁴¹ Por lo demás, este publicista otorgaba al gobierno municipal el derecho de crear sus rentas, impuestos y contribuciones, pero sobre los bienes que la ley consideraba dentro de los ramos municipales (López, José F., 1883: 132).

⁴² La Constitución de Buenos Aires de 1873 establecía en su art. 202: *Son atribuciones inherentes al régimen municipal, las siguientes: (...) 4º Tener a su cargo la policía de seguridad...* (Ramos, Juan P., 1914: 66). El proyecto de López establecía la descentralización dentro del mismo municipio, mediante la formación de consejos parroquiales (art. 239), similar a la descentralización por barrios que propiciaba Estrada. En lo relativo al sufragio, disponía el voto calificado (para los residentes nacionales o extranjeros con propiedad, renta o industria), y secreto, porque intentaba sustraerlo de los manejos de los agentes del Ejecutivo (art. 46 del Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno Municipal Representativo, en López, José F., (1883: 135) y Levaggi, Abelardo (1982: 49).

⁴³ Alberdi sostuvo en su *Derecho Público Provincial* que esta función era de orden municipal y luego, en su proyecto constitucional, no la consideró como propia de las corporaciones (Ver Sanjurjo de Driollet, Inés, 1999).

juzgamiento de la validez o nulidad de sus elecciones por ellas mismas y el nombramiento de su presidente entre sus miembros⁴⁴.

5. El elemento poblacional en la propuesta de Barraquero

Resulta de interés el hecho de que, si bien el publicista mendocino mantenía el sistema de municipio-partido establecido por la carta de 1854, del

⁴⁴ “Proyecto de Constitución...”, en Barraquero, Julián (1881). Por lo demás, el proyecto de Barraquero dejaba sentado el carácter de persona jurídica para las municipalidades, tal como lo habían hecho las leyes de 1868 y 1872, con lo que podían ser demandadas ante la justicia ordinaria. Este precepto, que había sido defendido por Estrada y había sido incorporado a la carta bonaerense de 1873, tendía a evitar las defraudaciones y gastos inútiles. En cuanto a los extranjeros, el proyecto marcaba una diferencia con los ciudadanos no establecida por la carta mendocina de 1854. Si bien Barraquero estaba de acuerdo con la participación de aquéllos en el gobierno municipal, calificaba su voto, ya que, además de estar inscriptos en el registro cívico como los ciudadanos, debían cumplir con los requisitos de saber leer y escribir y pagar un impuesto directo. La disposición, que repetía prácticamente el art. 201, inc. 3º de la constitución de Buenos Aires, señalaba, contrariando el pensamiento de Alberdi, una tendencia a poner ciertos límites a la participación de los extranjeros, que comenzaban a radicarse en Mendoza. Hacia 1880, los inmigrantes no tenían presencia en las municipalidades ya que sólo en la de Ciudad hubo algún municipal de otra nacionalidad, por lo cual resulta evidente que la intención era anticiparse ante la posibilidad del dominio de las corporaciones por los extranjeros no nacionalizados, idea que se cristalizaría en la constitución de 1894/95. Esta carta estableció, en efecto, el sufragio activo calificado para las elecciones municipales sin distinguir entre ciudadanos y extranjeros, pero dispuso el requisito de la *ciudadanía en ejercicio y las condiciones para ser municipal* para ser intendente y que *en ningún caso podrá constituirse el concejo municipal con más de una tercera parte de extranjeros* art. 201, inc. 6º. Constitución de la Provincia de Mendoza de 1894/5, en *Constituciones de la Provincia de Mendoza hasta 1915* (1915). El proyecto de Barraquero respondía en gran parte al articulado de la carta bonaerense, algo que no debe extrañar por cuanto participaba de las ideas municipalistas que se expusieron con motivo de aquella convención. Contra lo esperado, como se ha visto, el diseño del publicista mendocino no confirmó la policía de seguridad a las municipalidades, atribución que sí les otorgaba aquélla. Art. 202, inc. 4º, Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873, en Ramos, Juan P. (1914). No mencionaba la justicia de paz, mientras que la carta bonaerense disponía que fuera de elección popular. Sin embargo, en cuanto a las rentas, les daba la capacidad de crear ciertos impuestos y de recaudarlos por sí mismas, disposición que tendía a la autonomía municipal y que la constitución de Buenos Aires no les otorgó. Un asunto que tampoco incluyó ésta fue la exigencia de un mínimo de desarrollo económico y social de las poblaciones.

mismo modo que los convencionales bonaerenses del 73⁴⁵, su propuesta respondía a un concepto más avanzado. Éste superaba la exigencia de tener en cuenta sólo el elemento poblacional establecido por aquéllas. Barraquero explicaba que no bastaba el número de habitantes para establecer municipalidades; era necesario, además, que el municipio tuviese industria y otros *elementos de vida propia* que lo hicieran realmente apto para el gobierno local, *cualquiera que sea su población*. Consideraba que con este requisito –que la constitución bonaerense no incluía- los pueblos de la campaña tendrían, al mismo tiempo, un poderoso estímulo para su progreso⁴⁶. No estaba presente en el publicista la idea de otorgar a los asentamientos menos avanzados la posibilidad de un gobierno local propio a través de cuerpos de menos complejidad, lo que significaba dejar a sus habitantes sin el proceso formativo propio de las instituciones locales que la doctrina había reconocido desde

⁴⁵ Según Cortabarría, el sistema de municipio-partido era el *único que se conocía entonces* (Cortabarría, Jorge Juan, 1992: 32).

⁴⁶ El art. 89 de su proyecto establecía: *La Legislatura dividirá en Departamentos el territorio de la Provincia para el establecimiento del Gobierno Municipal Representativo y lo ejercerán todos aquellos que por su población, importancia industrial, etc. reúnan las condiciones necesarias para tener vida propia* (“Proyecto de Constitución...”, en Barraquero, Julián, 1881: 304). Creemos necesario destacar que la propuesta de Barraquero era progresista, si se tiene en cuenta que la actual doctrina entiende que una comunidad local requiere, para estar en condiciones de tener una municipalidad, de una estructura administrativa y de capacidad de prestación de servicios y cumplimiento de los fines, lo cual debe sustentarse en una base económica. Sostiene Hernández que *manifiestamente negativo es crear o reconocer municipios que no puedan desarrollar sus funciones y dependan de organismos centrales para ello*. Pero el asunto es arduo de resolver, porque surge la inconveniencia de dejar sin posibilidad de gobierno local a pequeños centros de población, lo que se solucionaría, según este autor, con una adecuada categorización de municipios que tenga en cuenta una tipología estructural sobre la base de otras variables, como la financiera o la económica social, estableciendo cuerpos de menos complejidad para los de menor categoría (Hernández, Antonio M., 1984: 189). Este tipo de gobierno municipal, llamado de municipio-districto, ha sido considerado en la actualidad como un sistema intermedio posible de llevarse a cabo en los lugares donde los pueblos no cabecera de una comuna puedan contar con una comisión vecinal electiva, lo que facilitaría el acceso a la participación popular en oposición al sistema de delegaciones municipales (Zuccherino, Ricardo Miguel, 1986: 17).

Tocqueville en adelante. Todavía no cabía otra idea, aun en alguien que defendía las libertades municipales como lo hacía Barraquero, que la de dejar a los incipientes núcleos a cargo de los agentes del Ejecutivo o subordinados a las municipalidades establecidas en las cabeceras de departamento⁴⁷. Sólo a principios del siglo XX la norma realizó en Mendoza una categorización de municipios de acuerdo con una tipología que tenía como indicador base la población, entre municipalidades y comisiones municipales, lo cual significaba una concepción progresista que, sin embargo, no cristalizó⁴⁸.

6. La importancia de la obra de Barraquero

Barraquero se ocupó de las localidades de la campaña no sólo a través de sus escritos, sino también con medidas de orden práctico que instrumentó desde el Ministerio de gobierno. Desde ese cargo pudo conocer en profundidad cómo funcionaban las administraciones locales bajo el dominio de los subdelegados y trabajar para que, luego de tantos años de sometimiento al poder central, las comunidades rurales volvieran a interesarse en los asuntos que les eran propios. Sin embargo, un gran mérito del publicista mendocino fue haber percibido dónde radicaba el verdadero problema para el desenvolvimiento autónomo de las localidades de la campaña: en la presencia de los agentes del Ejecutivo, a cargo de la policía de seguridad. Aunque en su proyecto no estableció que esta función estuviera en manos de las municipalidades, para evitar de ese modo el gran poder de los agentes, advirtió claramente que la crisis del municipio radicaba en ese poder. Es decir, en la superposición de dos estructuras de gobierno en los departamentos rurales, la municipal y la dependiente del Ejecutivo provincial, y en el sometimiento de la primera a la segunda, por el manejo que ésta tenía de la fuerza pública y por el ejercicio por parte de los subdelegados de la presidencia de las corporaciones. La vigencia de estos funcionarios, tanto como presidentes de las municipalidades como en su calidad de jefes de la policía local, respondía, en su opinión, al objetivo de obtener *triumfos electorales*⁴⁹, y con ello se lograba que los partidos opositores

⁴⁷ En cambio esa idea sí aparecía esbozada en Vicente F. López, quien en su proyecto de constitución para la provincia de Buenos Aires proponía la división de los centros poblados en capital, ciudades, villas y lugares o cantones. En la capital y ciudades se elegiría una municipalidad y a su vez esa circunscripción sería dividida y gobernada por juntas de vecinos (Pérez Guilhou, Dardo, 1994: 222).

⁴⁸ La Constitución de 1910 introdujo la novedad de la formación de comisiones municipales en los distritos de cierta importancia dentro del departamento (Montbrun, Alberto, 1996).

⁴⁹ Barraquero, Julián, 1889: 258.

estuvieran *completamente excluidos de la vida pública*, ya que no les era *legalmente posible hacer oír su voz, sus quejas y sus necesidades, en las regiones del gobierno*⁵⁰. Consideraba, en fin, que estas prácticas y la ausencia de autonomía municipal constituían los pilares de un sistema que, por definición, excluía cualquier tipo de oposición, tanto la que podría representar algún grupo político, la Legislatura o la prensa⁵¹. De allí que propusiera limitar el poder de los agentes. Sostenía que no era *la perversidad de los gobernadores la causa de todos esos abusos, sino la deficiencia de las leyes. El poder tiene en sí una fuerza expansiva que lo hace necesariamente despótico si la ley no lo contiene dentro de límites racionales*⁵².

La descentralización propiciada por Barraquero no se concretaría sino trece años después, mediante una ley sancionada en 1893 durante la gobernación de un defensor de las libertades municipales, Pedro I. Anzorena. Ese año se restituyó a las corporaciones la facultad de nombrar *sus autoridades del seno de su personal*. Los subdelegados, que quedaban finalmente a cargo de la policía de seguridad, estarían obligados a *prestar el auxilio de la fuerza pública a los presidentes de las municipalidades para hacer cumplir sus mandatos*⁵³. Igual que el proyecto de Barraquero y a diferencia de la carta bonaerense de 1873, la constitución de 1895 no otorgó a las corporaciones la policía de seguridad, pero confirmó la elección de todos sus miembros por medio del sufragio, y les otorgó una porción de rentas de importancia. Sin embargo, al poco tiempo una nueva constitución -la de 1900- restableció a los agentes del Ejecutivo al frente de las municipalidades, de acuerdo con antiguas prácticas. Esa situación se prolongó hasta 1916, cuando se sancionó la carta actualmente vigente en Mendoza, en la que también tuvo influencia Barraquero y que presenta muchas notas de la de 1895.

⁵⁰ *Ibíd*em: 245.

⁵¹ *Ibíd*em.

⁵² *Ibíd*em: 241. Barraquero estaba en la línea de Lieber, a quien citaba en su tesis. Este pensador había sostenido que *el poder, por su naturaleza inherente, va siempre aumentando hasta que es refrenado. No es necesariamente porque el poder sea de una mala tendencia, sino porque sin ella dejaría de ser poder* (Cit. por Martínez Peroni, José Luis, 1983: 471).

⁵³ Ley del 28 de abril de 1893, Registro Oficial de Mendoza.

Fuentes

AHRENS, Heinrich (1853), **Curso de derecho natural o de Filosofía del derecho formado con arreglo al Estado de esta ciencia alemana**, París, Librería de Rosa y Bouret.

ALBERDI, Juan Bautista (1920a), *Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853*, en **Obras Selectas**, t. X, Buenos Aires, Librería “La Facultad”.

ALBERDI, Juan Bautista, (1920b), *Derecho Público Provincial*, en **Obras Selectas**, t. XI, Buenos Aires, Librería “La Facultad”.

BARRAQUERO, Julián (1889), **Espíritu y Práctica de la Constitución**, 2º ed., Buenos Aires.

BARRAQUERO, Julián (1881), **Memoria para el año 1880. Presentada a la Honorable Legislatura por el Sr. Ministro de Gobierno y Hacienda, Dr. Don...**, Mendoza, Tipografía “Bazar Madrileño”.

Constituciones de la Provincia de Mendoza hasta 1915 (1915), Mendoza, Edición Oficial.

RAMOS, Juan P. (1914), **El derecho público de las provincias argentinas; con el texto de las constituciones sancionadas entre los años 1819 y 1913**, t. II, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Registros Oficiales de Mendoza

TOCQUEVILLE, Alexis de (1911), **La democracia en América**, Primera Parte, Madrid, Daniel Jorro Editor.

Bibliografía

BARBA, Fernando Enrique (1994), *Progresismo y modernización en Buenos Aires. La reforma constitucional de 1873*, en VV.AA., **Enrique M. Barba, in memoriam. Estudios de Historia dedicados por sus amigos y discípulos**, Buenos Aires.

BUJ MONTERO, Mónica (1993), *Poder de policía municipal en las constituciones provinciales*, en PEREZ GUILHOU, Dardo y otros, **Derecho Público Provincial**, t. III, Mendoza, Depalma.

CORTABARRÍA, Jorge Juan (1992), *El régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires según la Constitución Provincial de 1889 y la Ley Orgánica de Municipalidades de 1890*, en **Revista de Historia del Derecho “R. Levene”**, n. 29, Buenos Aires.

DÍAZ MOLANO, Elías (1975), *José F. López, un jurista del ochocientos*, en **Revista de Historia del Derecho**, n. 3, Buenos Aires.

HERNÁNDEZ, Antonio María (1984), **Derecho Municipal**, vol. I: Teoría General, Buenos Aires, Depalma.

LEVAGGI, Abelardo (1982), *La organización municipal de la ciudad de Buenos Aires en los años previos a su federalización (en torno a la Convención Constituyente bonaerense de 1870-1873 y a la reforma de 1878)*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, **VI Congreso Internacional de Historia de América**, t. V, Buenos Aires.

- MARTÍNEZ PERONI, José Luis (1983), *El Poder Judicial en el pensamiento de Julián Barraquero*, en **Revista de Historia del Derecho**, n. 11, Buenos Aires.
- MARTÍNEZ PERONI, José Luis (2001), **Krausismo y representación política. El pensamiento constitucional argentino**, tesis doctoral, inédita, Mendoza, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Mendoza.
- MONTBRUN, Alberto (1996), **Desarrollo histórico-normativo de las administraciones locales de la Provincia de Mendoza**, Mendoza, Ediunc.
- PEREZ GUILHOU, Dardo (1994), *Las ideas políticas de V.F. López en la Convención Constituyente Provincial de 1870-1873*, en VV.AA., **Enrique Barba, in memoriam, Estudios de Historia dedicados por sus amigos y discípulos**, Buenos Aires.
- PEREZ GUILHOU, Dardo (1997), **Liberales, radicales y conservadores. Convención constituyente de Buenos Aires (1870-1873)**, Buenos Aires, Plus Ultra.
- ROIG, Arturo Andrés (1966), **Breve historia intelectual de Mendoza**, Mendoza, 1966.
- SANJURJO, Inés Elena (1988), *La organización de la justicia de paz en el siglo XIX en Mendoza*, en **Res Gesta**, n. 24, Rosario.
- SANJURJO, Inés Elena (1989), *El régimen municipal en Mendoza en las últimas décadas del siglo XIX. En torno a la cuestión de la autonomía*, en **Revista de Historia del Derecho**, n. 17, Buenos Aires.
- SANJURJO, Inés Elena (1990), *Aspectos del gobierno municipal mendocino en el siglo XIX. En torno a la cuestión de la autonomía*, en **Revista de Historia del Derecho "Ricardo Levene"**, n. 27, Buenos Aires.
- SANJURJO, Inés Elena (1999), *Las ideas municipalistas de Alberdi y la Constitución de Mendoza de 1854*, en **Revista de Historia del Derecho**, n. 27, Buenos Aires.
- SEGHESSO DE LOPEZ ARAGON, M. Cristina (2001), *Doctrina, ideas y realidad del municipio constitucional mendocino (1854-1910)*, en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, **Undécimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina**, Buenos Aires.
- VANDELLE, Luciano (1991), *Las premisas de la ordenación constitucional de la administración local española: tradición revolucionario-napoleónica y la perspectiva comparada*, en **Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría**, t. IV, Madrid.
- ZUCCHERINO, Ricardo (1986), **Teoría y práctica del Derecho Municipal**, Buenos Aires, Depalma.

Resumen

El trabajo analiza las ideas del publicista mendocino Julián Barraquero, vertidas en defensa de las libertades municipales en momentos en que se había impuesto en Mendoza, con la ley de 1874, el centralismo. Por esta norma habían pasado a ser presidentes de las municipalidades los agentes del Poder Ejecutivo provincial, en contra de lo que disponía la constitución de 1854. En su tesis doctoral, y desde un pensamiento inserto en la corriente antiindividualista que había tenido brillantes exponentes en la convención bonaerense de 1870/73, Barraquero realizó un agudo análisis de la situación político institucional que se planteó con la aplicación de dicha ley y sobre sus consecuencias en el sistema republicano.

Abstract

This research analyses the ideas of the Mendocinian thinker Julián Barraquero, in relationship with the defence of the municipal liberties in a time in which centralism had been imposed in Mendoza, by the 1874's law. Due to this rule, the agents of the Provincial Executive Power had become presidents of the Provincial Executive Power had become presidents of the municipalities, against the dispositions of the 1854's Constitution. In his doctoral thesis, and from the perspective of a thought belonging to the anti-individualistic trend which had had brilliant exponents in the Buenos Aires' constitutional convention of 1870/73, Barraquero carried out an acute analysis of the political and institutional situation that had appeared due to the application of the law mentioned above and of its consequences in the republican system.