

EL MUNICIPIO MENDOCINO EN EL SIGLO XIX

MARIA CELIA CASTORINA
DE TARQUINI
Profesora adjunta de Derecho
Constitucional.

S U M A R I O

Introducción.

I. Municipio

- A. Concepto.
- B. Naturaleza jurídica.
 - 1. Centralización y descentración política y administrativa.
 - 2. Autonomía y autarquía en el municipio.
 - 3. El problema de la naturaleza jurídica del municipio en la doctrina, legislación y jurisprudencia.

II. Implantación del municipio

- C. Influencias ideológicas de los constituyentes de 1853 sobre la materia.
 - 1. Esteban Echeverría.
 - 2. Juan Bautista Alberdi.
 - 3. Pensamiento de los constituyentes de 1853.
- D. Influencias ideológicas en la Constitución de Mendoza de 1854, sobre el régimen municipal.
- E. Evolución e implantación del municipio desde 1854 hasta 1876.

Apéndice.

Introducción

Nos proponemos analizar la institución municipal en Mendoza durante un breve período de su historia, desde 1874 hasta 1886.

En este análisis es nuestro propósito descubrir un municipio cargado de vivencias, funcionando, tal como se da en aquellos días.

Para este cometido habremos de desprendernos de toda actitud que implique un apego a la letra de la ley para buscar en cambio, su verdadero espíritu. Este enfoque y un estudio de la práctica municipal nos permitirá alcanzar una idea veraz y comprensiva de lo que fue el municipio en sus primeros días.

I. Municipio

A. Concepto

Para saber lo que una institución es, para aprehender cada uno de los elementos de un todo, sin que en el análisis de las partes perdamos de vista el conjunto, nada mejor que estudiar esa institución a la luz de la realidad.

Así, si observamos el municipio encontramos en él un elemento material u objetivo —el territorio y la población— y un elemento subjetivo: el vínculo de vecindad que existe entre los miembros de una misma comunidad. Este primer aspecto del municipio encuentra su justificación en la naturaleza social del hombre. El hombre, ser esencialmente político, no puede vivir solo, ya que por naturaleza está inclinado a la vida en sociedad¹; de modo que esta tendencia es la que promueve la coexistencia del hombre. Este no vive, sino que *convive*. Está en permanente relación con el otro.

Pero el municipio presenta un segundo aspecto: como obra humana, producto cultural, no surge solamente de la naturaleza social sino que el hombre canaliza esta tendencia natural, le da formas determinadas. En el caso del municipio esta forma se traduce en la organización jurídica del mismo.

Debemos, pues, distinguir dos aspectos: el material, formado por el territorio y la población y aglutinado por la comunidad de intereses. Aspecto promovido por la naturaleza humana.

El segundo, el formal, constituido por la organización jurídica de la institución y promovido por la actividad racional del hombre.

1 ARISTOTELES, *La política*, (Madrid, Espasa - Calpe, S.S., 1962), p. 23.

Habremos de ocuparnos de este último, es decir del gobierno y administración de la zona urbanizada, en lo que le es propio ².

Se adecúa a lo dicho precedentemente el concepto dado por Jellineck. Dice el autor: "Los municipios como el Estado tienen un territorio, súbditos y un poder independiente. Pero se distinguen del Estado en que el municipio no posee un imperium originario, sino que le ha sido prestado por el Estado. Todo imperium de un municipio es derivado... Su territorio es al propio tiempo territorio del Estado, sus súbditos, súbditos del Estado y su poder está sometido al del Estado" ³.

Para completar esta aproximación a lo que el municipio es en la realidad política, nos falta contestar a la pregunta: ¿para qué sirve el municipio?

Esto hace a la causa final del mismo. Existen en esa convivencia, intereses y necesidades comunes a los habitantes y es para la satisfacción de los mismos que surge esta forma o estructura político-administrativa. De manera que el municipio no es sólo una subdivisión del Poder Ejecutivo cuya existencia depende del arbitrio de los gobiernos, sino que nace por sí mismo de las costumbres y necesidades de los ciudadanos que se reúnen bajo una forma determinada para el logro de sus fines.

B. Naturaleza Jurídica

Determinar la naturaleza jurídica del municipio resulta dificultoso porque se utiliza muchas veces, en forma imprecisa, el término autonomía municipal, mezclando conceptos históricos, políticos y jurídicos.

Para aclarar esta imprecisión terminológica es necesario hacer una breve referencia a conceptos de Derecho Administrativo que traerán luz sobre el tema.

1. Centralización y descentralización política y administrativa

Rompiendo con el tradicional esquema de Montesquieu, creemos que, además de las funciones legislativas y jurisdiccional, debemos hablar de la función gubernativa y de la función administrativa, diversa de la anterior.

La función gubernativa es aquella actividad de los órganos legislativos y ejecutivo, tendiente a la ejecución directa de una norma constitucional para la seguridad y el orden del Estado.

2 JUSTO LOPEZ, Mario, Introducción a los estudios políticos, (Buenos Aires, Ed. Kapeluz), v. II., p. 243.

3 JELLINECK, George, Teoría General del Estado, (Buenos Aires, Ed. Albatros, 1954), pp. 480-487.

Como dice Dromi: "Dentro de la actividad de los órganos legislativo y ejecutivo, hay actos superiores de dirección e iniciativa **que** reflejan una especial y primordial intensidad del poder estatal e integran la función política diversa de la administrativa, en cuanto supone esta última actos subordinados o derivados de mediatez constitucional. En cambio la función política o gubernativa (actos institucionales y actos de gobierno), no tienen en principio legislación intermedia (por ej. las intervenciones federales, el estado de sitio), sino que tiene directa inmediatez constitucional, con rango supremo de jerarquía primaria (art. 31 de la C.N.)⁴.

"...La función gubernativa consiste, primordialmente, en el trazado de la política global y en la adaptación de las decisiones fundamentales destinadas a realizarlos"⁵.

Lo primero es lo político y lo administrativo está subordinado y es auxiliar de lo político. Deslindando el campo entre lo político y lo administrativo, vayamos a ver cómo se organiza la actividad administrativa.

Organización administrativa significa que los órganos encargados de realizar una determinada función dentro del Estado, están ordenados, dispuestos, coordinados de manera tal que puedan cumplir con el fin propuesto. La organización administrativa reviste dos formas principales: a) centralización y b) descentralización.

a) **Centralización administrativa.** Significa que el conjunto de competencias administrativas están concentradas en los órganos superiores, quienes reúnen la facultad de decisión⁶.

Existe entre los órganos inferiores una cohesión alrededor del órgano central que ejerce un poder jerárquico sobre los órganos subordinados⁷.

b) **Descentralización administrativa.** Importa delegación de competencias a entidades administrativas independientes del poder central, las que tienen personalidad jurídica propia⁸.

La descentralización administrativa, supone, es posterior a la descentralización política. Esta última es producto de la actividad gubernativa o política del Estado, la primera de la actividad administrativa.

4 DROMI, José R., *Instituciones de Derecho Administrativo*, (Buenos Aires, Ed. Astrea, 1973), p. 115.

5 OYHANARTE, Julio, *Poder político y cambio estructural en la Argentina, un estudio sobre el Estado de Desarrollo* (Bs. As., Paidós, 1969), p. 58.

6 GORDILLO, Agustín, *Empresas del Estado*, (Bs. As., Macchi, 1966), p. 25.

7 MARIENHOFF, Miguel S., **Tratado de Derecho Administrativo**, (Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1965), t. I, p. 582.

8 GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, p. 25.

La descentralización ofrece dos aspectos: a) puede tener como base un determinado ámbito espacial, constituyendo la llamada **descentralización administrativa territorial**; b) o bien puede tener como base la satisfacción de una función específica. Aquí es primordial el interés del servicio, y origina la **descentralización administrativa funcional o institucional**.

2. Autonomía y autarquía en el municipio

A la luz de estos principios veamos el orden municipal. También respecto de los términos "autarquía" y "autonomía" existe imprecisión en su aplicación.

Autonomía y autarquía representan distintos grados en la descentralización de funciones del Estado. La autonomía es un concepto político y la autarquía es un concepto administrativo⁹.

Autarquía significa la posibilidad de un ente de administrarse a sí mismo de acuerdo a una norma que le es impuesta. Es decir que no dictan su ley fundamental¹⁰.

Lo que califica la autonomía, señala Bielsa, es la capacidad de un ente de darse su propia Constitución¹¹. Es decir que siguiendo este criterio, sólo serían autónomas las comunas que tuvieran dicho poder¹².

Mouchet agrega a éste dos requisitos más: que el sistema municipal tenga su reconocimiento en la Constitución Nacional, delimitándose su esfera propia de atribuciones y la autosuficiencia financiera¹³.

La autonomía del gobierno local, para que sea efectiva, requiere una esfera de actuación financiera y económica propia y suficiente, sin la cual la Municipalidad lleva una vida débil y queda sometida a otros organismos del Estado¹⁴.

Esta autonomía financiera amplia no se halla consagrada en el derecho positivo.

Si somos consecuentes con los conceptos de autonomía y autarquía

9 Conformes: VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, Derecho Administrativo, (Buenos Aires, 1950), t. II, p. 189, y BIELSA, Rafael, Principios de régimen municipal, (Buenos Aires, Abeledo-Perrot 1962), 3º ed., pp. 30-31; MARIENHOFF, Miguel S., op. cit., p. 371.

10 MARIENHOFF, Miguel S., op. cit., p. 271.

11 BIELSA, Rafael, op. cit., p. 29.

12 No es necesario aplicar el concepto de Constitución en sentido jurídico formal; esta capacidad se tendría igualmente si se puede lograr independientemente el orden jurídico-político fundamental, como ya lo expresaba Aristóteles en su Política.

13 MOUCHET, Carlos, Facultades legislativas y reglamentarias de los municipios, en La Ley, t. 95, p. 892.

14 MOUCHET, Carlos, Tendencias actuales de las instituciones municipales en Iberoamérica, en La Ley, 1958, t. 89, p. 948.

expresados, debemos concluir que los municipios son entes autárquicos que responden a una forma de descentralización administrativa: la descentralización administrativa territorial.

Alberdi señala al respecto: "El gobierno político como más general, arduo y comprensivo, debe ser entregado al gobierno o poder ejecutivo. Los Cabildos no constituyen, no legislan; ellos administran, es decir, ponen en ejecución las leyes y reglamentos que expiden los altos poderes de las Provincias conforme a su Constitución"¹⁵.

Según esto, para Alberdi, los cabildos son pequeños poderes económicos y administrativos, sin ingerencias del poder político o gobierno general de la Provincia.

Sin embargo, al encasillar a los municipios como una categoría jurídica determinada, entidad descentralizada territorial, corremos el peligro de no verlos en su verdadera dimensión; es preciso agregar a lo dicho que muchas veces la idea de administración es inseparable de la de gobierno. Así dice Mouchet, que esa acción predominantemente técnica y administrativa de la municipalidad en su campo propio requiere un criterio o impulso de gobierno político¹⁶.

El municipio tiene, pues, un substractum político. No siempre su actividad es "exclusivamente administrativa" como lo sería de tratarse de ente descentralizado administrativamente. Por lo tanto, los términos "autonomía" y "autarquía", no se adaptan siempre a lo que la realidad nos ofrece en materia de municipios.

Las instituciones experimentan cambios y esto hace que escapen a la posibilidad de encerrarlas en categorías generales y abstractas.

Determinar la naturaleza jurídica del municipio, teóricamente, podría llevarnos a las conclusiones arribadas, pero contemplando la institución en particular encontraremos dificultades para aplicarle los términos autónomos y autárquico, pues cada municipio que estudiemos nos ofrecerá características propias determinadas por factores sociales, históricos, geográficos y políticos.

3. El problema de la naturaleza jurídica del municipio en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentina

El tema expuesto anteriormente ha tenido, doctrinaria, legislativa y

15 ALBERDI, Juan Bautista, Obras completas, (Buenos Aires, Ed. La Tribuna Nacional, 1886), t. 5, pp. 53 y 65.

16 MOUCHET, Facultades legislativas y reglamentarias de los municipios, op. cit., p. 897.

jurisprudencialmente, diversas soluciones. Veamos someramente cuáles son éstas.

a) **Doctrina.** Se encuentran frente a frente dos tendencias: por un lado, aquellos que piensan al municipio como un pequeño feudo, independiente del Estado, le reconocen pues categoría autónoma, producto de la descentralización política.

Por el otro, quienes piensan que son entidades con poderes delegados, o sea entes administrativos autárquicos.

Como sostenedores de la primera tesis cabe citar a Adolfo Korn Villafañe, Alcides Greca, Salvador Dana Montano y Diego Bernard. Y de la segunda, Rafael Bielsa, Benjamín Villegas Basavilbaso y Miguel S. Marienhoff^{17 18}.

b) **Legislación.** Legislativamente ha predominado la tesis clásica que consagra municipios autárquicos. De manera que las normas orgánicas que rigen la vida de los municipios no son dictadas por los mismos, sino por el órgano provincial que ejerce la función legislativa.

No obstante, la Constitución de Santa Fe introduce en el régimen municipal una nota de autonomía, pues pueden darse su propia ley. Igual ejemplo siguió la de Santiago del Estero de 1960.

Varias constituciones sancionadas por las provincias más nuevas consagran expresamente la "autonomía municipal". Es el caso de Chaco (art. 179), Misiones (arts. 161, 162 y 170), Neuquén (arts. 180, 186, 187 y 188), Río Negro (arts. 164 y 177) y Santa Cruz (art. 140).

Jurisprudencia. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sustentado la tesis de la autarquía en diversos fallos: "Los municipios no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos, que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetos a su propia legislación (C.N. art. 5) para lo cual ejercen facultades impositivas y coextensivas en la parte de poder que para este objeto le acuerdan las constituciones y leyes provinciales en uso de un derecho primordial de autonomía" (Fallos, 1-6-1911, in re "Municipio de La Plata vs. Ferrocarril del Sud", t. 144, p. 282)¹⁹.

II. Implantación del municipio

Sobre la base de lo manifestado en nuestra introducción, vamos a ocuparnos de nuestra tarea específica: la búsqueda de lo que esta institución significó en nuestra historia provincial.

17 JUSTO LOPEZ, op. cit., p. 235.

18 Ibidem.

19 Ibidem, p. 263.

Sin embargo, para lograr este cometido es de vital importancia saber qué pensaron los doctrinarios y redactores de la Constitución Nacional y Provincial sobre la materia. El pensamiento de los constituyentes nos permitirá una clara interpretación de los textos legales.

C. Influencias ideológicas de los constituyentes de 1853 sobre la materia

Al hablar de influencias ideológicas en materia municipal, hay dos nombres claves: Esteban Echeverría y Juan Bautista Alberdi. Este último además por ser el inspirador de las Instituciones de Derecho Público de Mendoza, no sólo a través de la exposición de su teoría en Elementos de Derecho Público Provincial Argentino, sino en la concreción de la misma en el Proyecto de Constitución para Mendoza.

1. Esteban Echeverría

Echeverría tiene el mérito de ser el primero en exponer con verdadera fuerza y amplitud un programa municipal ²⁰. Sus ideas sobre el punto deben buscarse en sus cartas a Pedro de Angelis.

En la segunda de estas cartas considera al municipio como institución básica para el ejercicio de la soberanía popular y la única capaz de proporcionar al pueblo educación democrática. Habla del municipio como único medio de asegurar la representación municipal y critica la supresión de los Cabildos pues confía en éstos como elementos de progreso social y político del país, asignándole amplísimas funciones políticas, militares, económicas, de policía y educacionales.

Echeverría mira, pues, al municipio, como institución natural y básica de la organización social y política. Los elementos naturales y espirituales de la vida social ya existían. Faltaba por lo tanto organizados jurídicamente, crear el poder municipal como lo llama en otro lugar de esta carta ²¹.

2. Juan Bautista Alberdi

Sus ideas las encontramos en: "las Bases", "Elementos de Derecho Público Provincial Argentino", "Proyecto de Constitución para Mendoza" y "Estudio sobre la Constitución Argentina de 1853".

Mira al Cabildo, de origen indiano, como una institución de la que

20 TORRES, Julio César, Esteban Echeverría y sus ideas sobre la organización municipal, cit. en MOUCHET, Carlos, Las ideas de Echeverría, de Alberdi y de los constituyentes del 53, sobre el régimen municipal, en La Ley, 1956, t. 84, p. 640.

21 MOUCHET, Carlos, op. cit., p. 641.

arrancaban las libertades populares y lo considera como el origen de la descentralización política y administrativa de nuestras provincias ²². La política y la administración estaban separadas; "La política pertenecía al gobierno, la administración al pueblo inmediatamente" (por medio de los cabildos) ²³.

Dice en el Derecho Público Provincial, que esta institución es la raíz principal de la organización democrática argentina. "Antes de la proclamación de la República, la soberanía del pueblo existía en Sudamérica como hecho y como principio en el sistema municipal que nos había dado España. El pueblo intervenía entonces más que hoy en la administración de los negocios civiles y comerciales" ²⁴.

"La organización local, más realizable y fácil, prenderá más presto que la organización general, que se apoya regularmente en aquélla. La patria local, la patria del municipio, del departamento, del partido, será el punto de arranque y de apoyo de la gran patria argentina" ²⁵.

Alberdi critica duramente la supresión de los Cabildos: "Si la ley es la que ha hecho desaparecer el Sistema Municipal, con más facilidad podrá ella restablecerlo. En efecto, una ley de Buenos Aires, inspiración errada del generoso Rivadavia, hizo desaparecer la libertad municipal para reemplazarla por la policía militar... la que dio la vuelta alrededor de todos los pueblos argentinos, que uno por uno hicieron entrega de la administración local, en nombre de la libertad, a gobernadores que la ejercieron de ordinario en su provecho exclusivo" ²⁶.

Consecuente con este criterio en el Proyecto de Constitución para Mendoza, en el art. 50, dispone el restablecimiento de los Cabildos ²⁷.

Se aparta de Echeverría y concibe a los Municipios como órganos de descentralización administrativa, otorgándoles poderes puramente administrativos y no políticos.

Deben gozar de independencia frente al poder político y considera que esa independencia de poder además de estar limitado por la materia administrativa, lo está por el ejercicio del poder por parte de la Nación y las provincias. "De modo que no le reconoce al municipio facultades políticas y económicas originarias y propias" ²⁸.

22 Ibidem, p. 643.

23 ALBERDI, Juan B., Derecho Público Provincial. (Universidad de Buenos Aires, 1956), p. 68.

24 Ibidem, p. 67.

25 Ibidem, p. 73.

26 Ibidem, p. 74.

27 Alberdi cita a Tocqville: "El error de los gobiernos es desconocer que el poder municipal es un gran medio de orden y de pacificación, a la vez que es un medio de progreso y de libertad".

28 MOUCHET, op. cit., p. 645.

Las facultades que pone en manos de los municipios son:

- a) Administración de la justicia civil y criminal en primera instancia.
- b) La policía de orden, de seguridad, de limpieza, de ornato.
- c) La instrucción primaria de la niñez del partido o vecindario.
- d) Los caminos y puentes, las calles y veredas.
- e) La inmigración.
- f) Las rentas, los fondos, los medios de crédito y de todo género²⁹.

Alberdi define a los cabildos poniendo de relieve su no intervención en el poder político, lo cual es explicable en un Estado no intervencionista, tal como lo concebían en aquella época: "Los cabildos son pequeños poderes económicos y administrativos, elegidos directamente por el pueblo para ejercer la soberanía que delega constitucionalmente en ellos en orden a dirigir y administrar, sin ingerencia del poder político o gobierno general de la provincia, los intereses propios de cada localidad o vecindario en los ramos de policía, justicia, instrucción, beneficencia, caminos, población y mejoras materiales e inteligentes de todo género"³⁰.

3. Pensamiento de los constituyentes de 1853

La Constitución Nacional habla del régimen municipal en el art. 5. "Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo, republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su **régimen municipal** y la educación primaria. Bajo estas condiciones el gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

Es esta la única referencia al régimen municipal y se lo contempla como una de las condiciones necesarias para que el Estado nacional reconozca y garantice a las provincias en el goce de sus instituciones.

Los constituyentes hacen imperativa la implantación del régimen municipal, pero dejan librado a las provincias su organización.

No existe ninguna fuente directa que sirva de interpretación auténtica de la voluntad constitucional.

Al utilizar la expresión régimen municipal, los constituyentes innovaron sobre el proyecto de Alberdi, pues éste habla del municipio en el orden provincial y no nacional. La Constitución de Estados Unidos tampoco establecía nada al respecto. Y finalmente las actas de los constituyentes

29 ALBERDI, op. cit., pp. 74-76.

30 *Ibidem*, p. 99.

tampoco nos sirven de información sobre el pensamiento de los mismos, pues el art. 5 fue sancionado sin discusión ³¹.

Sin embargo, es innegable que pensaban en el municipio como una institución necesaria y de grandes ventajas, dada la imposición del art. 5.

Es valiosísimo para captar el pensamiento de los constituyentes la referencia a los doctrinarios de la Constitución. Los hombres del 53 estaban imbuidos de las ideas de Alberdi y Echeverría, las que hemos expuesto brevemente y, además, tenía amplia difusión la obra "La Democracia en América" de Tocqville ³², quien se muestra como el gran defensor del municipio.

De la influencia ideológica surge con claridad que en todos los hombres del 53 estaba el pensamiento de regular el régimen municipal y de las provincias, como modo de asegurar la idea de descentralización que supone la forma federal de gobierno y tener una escuela de civismo en el orden local.

D. influencias ideológicas en la Constitución de Mendoza de 1854, sobre el régimen municipal

La Constitución tiene como antecedente inmediato el proyecto de Constitución que Juan Bautista Alberdi redactó para la provincia y además, el proyecto de Gerónimo Espejo. Debemos recordar que éste, a su vez, fue miembro de la Comisión redactora y elaboró su proyecto propio, teniendo en cuenta el de Alberdi.

Es innegable que los constituyentes mendocinos estaban impregnados de las ideas alberdianas y de las de aquellos que Alberdi difundía (Tocqville y Echeverría).

No cabe duda alguna acerca de la paternidad de Alberdi sobre nuestra Constitución, ya que la misma en muchos artículos es copia del proyecto alberdiano y en los que no, es claro que fue su fuente de inspiración.

La Constitución mendocina de 1854, traduce fielmente el pensamiento de Alberdi en materia municipal³³.

Habiendo estudiado en el punto anterior la teoría de Alberdi sobre

31 MOUCHET, op. cit., p. 646.

32 *Ibidem*.

33 PERKZ GUILHOU, Dardo, Instalación del régimen municipal en Mendoza, en "Humanidades", (Univ. Nac. de La Plata, 1960), p. 74.

municipalidades, veamos ahora cómo plasma sus ideas en el plano de la práctica política a través de su Proyecto de Constitución³⁴.

En este proyecto se ocupa del poder municipal en el capítulo VI, en tres artículos.

Por el art. 49, el territorio se divide en departamentos y éstos en cuarteles.

Por el art. 50 son restablecidos los cabildos y una ley reglará sus atribuciones y organización. Establece las condiciones para ser miembro del Cabildo, el restablecimiento de sus bienes, la inviolabilidad de los cabildantes y aquellas materias que son de su resorte exclusivo.

En el art. 51 se establece el control a que estarán sometidos los Cabildos.

Comparando el Proyecto de Alberdi y el de Gerónimo Espejo con el de la Comisión redactora y la Constitución, podemos observar que en ésta como novedad se incorpora entre las atribuciones del municipio la distribución de las aguas y se contempla de manera más extensa el tema de la instrucción primaria, haciendo especial referencia a sus fondos, número de escuelas y obligatoriedad a diferencia del Proyecto de Alberdi que posterga el tema para leyes reglamentarias.

34 Proyecto de Alberdi: Capítulo VI. Poder Municipal. Administración departamental. Art. 49: Para la administración interior el territorio de la Provincia se divide en departamentos y los departamentos en cuarteles. Esta división será base de mía jerarquía en la distribución de los agentes del poder ejecutivo, que será reglada por una ley especial de régimen departamental. Art. 50: Los cabildos son restablecidos. En cada capital de departamento se instalará un Cabildo. Su organización y atribuciones serán determinadas por una ley, que tendrá por bases constitucionales las siguientes:

1. Serán elegidos sus miembros por el pueblo del departamento en votación directa.
2. La calidad de extranjero no será obstáculo para ser elegido municipal, teniendo domicilio.
3. Las escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía, la salubridad, ornato y la justicia ordinaria de primera instancia serán de su resorte exclusivo.
4. Los servicios de los cabildantes serán remunerados por el tesoro municipal y sus omisiones castigadas con multas.
5. Los bienes y rentas de los Cabildos serán restablecidos conforme a la futura ley de régimen municipal; y por ninguna otra autoridad que los Cabildos podrán ser administrados jamás.
6. Los cabildantes serán inviolables, como los diputados de la Sala, por sus actos y opiniones ejercidos en el desempeño de su cargo.

Art. 51: Los cabildantes estarán sujetos a la inspección y disciplina de la Cámara de Justicia en lo relativo a la administración judicial; y a la inspección y vigilancia del Poder Ejecutivo en los otros ramos de la administración sin que él ejerza veto en sus decisiones y sólo con el fin de hacer efectiva la responsabilidad a que deben estar sujetos los actos de sus miembros.

Las demás diferencias son sólo formales y terminológicas³⁵.

E. Evolución e implantación del municipio desde 1854 hasta 1876³⁶

Como consecuencia de una política de desprestigio por parte de los liberales hacia las instituciones coloniales fueron suprimidos los cabildos.

Comenta al respecto Julián Barraquero que suprimidos los Cabildos se privaba al pueblo de toda vida y gobierno propio, para que imperasen las masas ignorantes y apasionadas por los caudillos. Si bien los Cabildos en la época de Rivadavia estaban un tanto desquiciados, lo que correspondía no era su supresión, sino su reforma, bajo los principios del nuevo orden político que se creaba³⁷.

En Mendoza, en 1825, se transfieren las competencias del Cabildo hacia el Jefe de Policía, siendo éste quien monopolizará las funciones

35 Constitución de Mendoza de 1954. - Art. 54: Para la administración interior el territorio de la Provincia se divide en departamentos y éstos en distritos haciendo esta división en virtud de su población y no de su extensión territorial. Esta división sirve de base a una jerarquía en la distribución de los agentes del poder ejecutivo que será reglada por una ley de régimen departamental. Art. 55: Los municipios o cabildos son restablecidos. En cada cabeza de departamento se instalará una municipalidad. Su organización y atribuciones serán determinadas por una ley que tendrá por bases constitucionales las siguientes:

1. Serán elegidos sus miembros por el pueblo del departamento en votación directa.
2. La calidad de extranjero no será obstáculo para ser elegido municipal.
3. Las escuelas primarias, los establecimientos de beneficencia, la policía de salubridad y ornato, la distribución de las aguas y la justicia ordinaria de primera instancia, serán de su resorte exclusivo.
4. Los servicios de los municipales serán remunerados por el tesoro municipal y sus omisiones castigadas con multa.
5. Todos los fondos destinados a instrucción pública pasarán a ser administrados por las municipalidades y no podrá darse en la provincia instrucción superior por cuenta de ésta, hasta que el número de escuelas primarias gratuitas sea suficiente para educar a todos los ciudadanos.
6. La instrucción primaria es obligatoria; los padres de familia están en el deber de hacer concurrir a sus hijos a la escuela y a la Municipalidad en el de hacer efectiva esta disposición.
7. Los bienes y rentas de los Cabildos serán restablecidos conforme a la futura ley de régimen municipal; y por ninguna otra autoridad que la Municipalidad podrán ser administrados jamás.
8. Los municipales serán inviolables, como los diputados de la Cámara legislativa por sus actos y opiniones en el desempeño de su cargo.

Art. 56: Las municipalidades estarán sujetas a la inspección y disciplina de la Cámara de Justicia en lo relativo a la administración judicial y a la inspección y vigilancia del Poder Ejecutivo en los otros ramos de la administración, sin que éste ejerza veto en sus decisiones y sólo con el fin de hacer efectiva la responsabilidad a que deben estar sujetos los actos de sus miembros.

36 Para ampliar, ver PEREZ GUILHOU, op. cit.

37 BARRAQUERO, Julián, *Espíritu y práctica de la Constitución Argentina*, 2º ed. (Buenos Aires, Ed. del Colegio Pío IX, 1889), p. 234.

de policía de salubridad, agentes del gobernador y las de administración como sucesor del Cabildo³⁸.

De esta manera, Jefe de Policía, Comisarios y Subdelegados, funcionarios designados por el Poder Ejecutivo, tendrán en sus manos amplísimos poderes, siendo de los órganos de mayor significancia en nuestra historia provincial hasta 1868 en que con la primera ley de municipalidades comienza a decaer su poder.

El resultado es un estado de centralización política, administrativa y financiera acorde a lo que será la tradición de gobierno mantenida por los titulares del ejecutivo provincial; en efecto, la actividad administrativa es ejercida por el jefe del ejecutivo y por órganos subordinados jerárquicamente: Jefe de Policía, Comisarios, Decuriones; no podría darse un mayor grado de concentración.

La Constitución de Mendoza de 1854, como ya vimos, restablece los Cabildos o Municipios y, para asegurar la vigencia de estas cláusulas y cumplir con el mandato del art. 5 de la Constitución Nacional, los Constituyentes mendocinos disponen por el art. 60 inc. 1º, que en el lapso de tres años, o antes si fuera posible, se dicte la Ley de Municipalidades³⁹.

El primer antecedente lo encontramos en un proyecto de ley orgánica de 1857. Fue redactado durante el gobierno de Cornelio Moyano, por una comisión nombrada al efecto. Este proyecto está firmado por Damián Hudson, Domingo Bombal, Leopoldo Zuloaga, Juan Palma y Nicolás A. Villanueva, Nunca fue tratado por la Cámara ni se sanciona, pero servirá de base a la primera ley orgánica de municipalidades.

En 1868, durante el gobierno de Nicolás A. Villanueva, nace la Ley Orgánica de Municipalidades, que no difiere fundamentalmente del proyecto de 1857, lo que se explica pues Nicolás A. Villanueva había pertenecido a la comisión redactara del mismo y es uno de sus gestores principales.

Esta primera ley adolece de un defecto fundamental y es su dependencia de la Legislatura que le impide un desenvolvimiento eficaz; a esto debemos agregar la falta de fondos y recursos, lo que provoca el fracaso de esta ley.

En 1871 se replantea la disputa entre los defensores y detractores del municipio. El 23 de diciembre del mismo año, se sanciona una ley

38 DE AHUMADA, Manuel, **Código de las leyes, decretos y acuerdos que sobre la administración de justicia se ha dictado la Provincia de Mendoza**, (Mendoza, Im. El Constitucional, 1860), p. 40

39 PEREZ GUILHOU, op. cit., p. 74.

derogando la Ley Orgánica de Municipalidades, sin proponer un nuevo régimen. El gobernador Aristides Villanueva, quien veta dicha sanción.

Bajo su gobierno y habiendo ganado mayoría en la Legislatura, se promulga una nueva ley de municipalidades el 28 de agosto de 1872 ⁴⁰. Ella significa un fortalecimiento de las autonomías municipales. Así lo confirma un editorial de El Constitucional: con esta nueva ley "los municipios en posesión de sus rentas propias entrarán en el goce de una facultad que les pertenecía y de la cual han estado desposeídos: formarán y sancionarán sus presupuestos con arreglo a las exigencias y posibilidades de sus respectivas localidades, y atenderán las necesidades locales de sus departamentos de las maneras que las circunstancias lo requieran"⁴¹.

Aun cuando la nueva ley significa en la práctica, un mayor grado de perfeccionamiento, por diversos factores, la institución se torna poco vigorosa, creándose una verdadera crisis en el régimen establecido, lo cual incita a los partidarios de la centralización a buscar una reforma en dicha ley.

Esta tendencia cuenta con el aval del nuevo gobernador Francisco Civit que, en diversas oportunidades, ataca a la Ley de Municipalidades por su ineficacia. El 31 de agosto se promulga una ley con el título de Ley adicional a la de Municipalidades que reforma a la de 1872 ⁴². El cambio fundamental consiste en que por el art. 4 se dispone que en los departamentos de campaña será presidente de la municipalidad el subdelegado.

La ley de 1872 y su modificatoria de 1874 constituyen el régimen legal durante todo el período que nos ocupa.

Como dice Pérez Guilhou, esta reforma implica una fórmula transaccional entre quienes ven en el municipio un medio idóneo para el gobierno democrático y los que prefieren seguir con la centralización de poder que implicaba el régimen anterior, con la presencia de los comisarios y subdelegados.

La historia nos enseña que bajo este régimen jurídico la institución no se desarrolló con la importancia con que fue pensada.

Los delegados, con la reforma de 1874, adquieren vastos poderes y a través de ellos la autoridad hará, muchas veces, servir a la municipalidad a sus propios intereses.

40 Ver apéndice

41 El Constitucional, año XXII, Época IV, N° 201 del 20 de agosto de 1872, cit. en PEREZ GUILHOU, op. cit., p. 84.

42 Ver apéndice.

La importancia y los beneficios que la organización municipal había de reportar eran puestos de relieve en todo momento.

"Mientras no se forme ese organismo parlamentario de las parroquias y vecindarios, para asegurar la libertad de la opinión y la palabra de los ciudadanos en el ejercicio de la soberanía de sus intereses para cuidarlos, y elegir sus mejores administradores, las cosas seguirán peor que antes y el remedio será peor que el mal"⁴³.

En el mismo editorial explica al pueblo que es en el seno de las asambleas vecinales en el que deben discutirse sus intereses, las virtudes de sus candidatos y el programa de los mismos y podrá, así, desecharse los programas y candidatos que les son impuestos y ejercer de esta manera la verdadera "soberanía de la sociedad"⁴⁴.

En 1880 se dice del municipio que es la verdadera escuela de democracia, el primer escalón para subir a la vida política⁴⁵.

La falta de eficacia de esta institución radica, tal vez, en que fue pensada más en la letra de la ley que en la realidad. Los intentos de organizar la vida municipal son muchas veces declamaciones formales, más que actos de prudencia y realismo político.

"La solución del problema no está en las constituciones platónicas y académicas, sino sencillamente en la capacidad o incapacidad de los ciudadanos para funcionar como sociedad en todos sus intereses; no son frases ni son discursos, sino con hechos y resoluciones..."⁴⁶. Haciéndose eco en el mismo sentido, aparece en 1879, otro editorial: "La institución municipal nunca participará de su verdadero carácter, ni será escuela de libertad, ni de gobierno propio si no goza de entera independencia en la esfera de acción que por su naturaleza le corresponde...". "Entre nosotros desgraciadamente las municipalidades no tienen vida propia. Se encuentran atadas muchas veces en su marcha, sea por las prescripciones de las leyes reglamentarias, sea por falta de recursos. De aquí nace que su acción no se hace sentir sino de una manera débil e insuficiente, y si se conoce su existencia es por las multas que percibe o por la necesidad que tienen de crearse fondos. Todas las Constituciones Provinciales han establecido el régimen municipal, pero después han venido las leyes reglamentarias y con sus prescripciones no sólo han restringido su esfera de acción y desnaturalizado la institución sino que son leyes inconstitucionales porque han faltado a un principio. Si se estudia la ley

43 El Constitucional, año XXVI, Ep. IV, febrero 15 de 1877

44 El Constitucional, año XXVI, Ep. IV, febrero 13 de 1877.

45 El Constitucional, 17 de enero de 1880.

46 El Constitucional, año XXVI, Ep. IV, febrero 15 de 1877.

de Municipalidades vigente, se verá que tenemos razón en lo que decimos y que cualquiera que esté interesado en que reine no el espíritu, sino la verdadera práctica municipal, deseará como nosotros una reforma sustancial⁴⁷.

La institución fue pensada con claridad: debía cumplir una doble función: primero, como ente descentralizado de la administración y segundo, como medio político de asegurar las libertades individuales, cuna de la democracia, escuela de civismo. Pero en la realidad era muy difícil romper con la tradición de gobierno que ejercían monopólicamente el titular del ejecutivo y el jefe de policía en su carácter de heredero del Cabildo.

Creemos que si bien fue pensada como reemplazante del Cabildo, no lo fue de una manera total, haciéndole recuperar todo el poder del que el jefe de policía se había apoderado luego de su supresión.

El Cabildo colonial y patrio tuvo amplias atribuciones que correspondían a las cuatro ramas de la administración imperial: gobierno, guerra, hacienda y justicia, que en buenas medidas eran ejercidas por todas las instituciones hispánicas. Cuando los hombres de la generación de Mayo hacen referencia a él no lo piensan tal sino fundamentalmente como órgano idóneo, con amplias facultades, para resolver la conducción de la ciudad pero descartando que los órdenes provinciales y nacional serán los conductores principales de la gran política.

De todas maneras aquellas atribuciones superaban la doble función asegurada con la doble función asignada al municipio en la época que nos ocupa. Pero en su funcionamiento muchas veces eran instrumentos al servicio de los gobernantes de turno, sin tener el poder de los Cabildos de la época de la colonia.

Un editorial de El Constitucional confirma nuestras palabras: "... hasta el poder municipal ha sido desnaturalizado o monarquizado en una sola persona, especie de gobernador municipal, a la imagen y semejanza del Gobernador Provincial...". "Siendo aquel puesto de gobernador municipal tan poderoso como el de Gobernador de la Provincia y elegidos por los municipales va a resultar desnaturalizada su misión. En su elección se buscarán más bien electores del Presidente del Poder Ejecutivo, que buenos municipales: exactamente como sucedía en las antiguas Cámaras personales, elegidas por la **capacidad intelectual** de sus miembros como legisladores y hombres de estado, para el manejo de los negocios públicos, sino por su **capacidad personal de elegir una deter-**

47 El Constitucional, 4 de enero de 1879

minada persona de Gobernador. Así pues hasta las instituciones se han hecho personales"⁴⁸.

Dice Julián Barraquero, en su Tesis Doctoral, que no hay vida municipal cuando las municipalidades son dependencias administrativas de los gobiernos centrales "presididas por Jueces de Paz o Subdelegados que las convierten en instrumentos electorales"⁴⁹. También de esto encontramos eco en la prensa: "La municipalidad necesita entrar en su verdadero terreno propendiendo al progreso de los intereses comunales y no sirviendo de máquina electoral"⁵⁰.

Agrega Barraquero que en la mayor parte de las provincias no está representado sino el partido oficial y todos los puestos públicos son ocupados por sus miembros⁵¹. A propósito de esto dice El Constitucional: "En la reunión del viernes del Partido Liberal se formuló la lista de candidatos municipales... Llegado el momento del sufragio, anteayer, la lista del Partido Liberal triunfó sin oposición y sin protestas de ningún género. Los que se preparaban para contrarrestarla, viendo la actitud decidida de la inmensa mayoría de nacionales y extranjeros que la apoyaban, encontraron conveniente meter violín en bolsa"⁵².

Es evidente la nefasta influencia que ejerció el Ejecutivo Provincial sobre la municipalidad a lo largo del período que nos ocupa.

La práctica del principio municipal es diversa del espíritu de las leyes que lo crearon.

Sin embargo, el fracaso del municipio no tiene como única causa la falta de adecuación de la realidad a la institución, sino que debemos señalar también como productores de este desprestigio, la indiferencia de los miembros de la comunidad y la dependencia económica. Esta última causa se hacía sentir especialmente en las municipalidades de campaña, en donde eran diarios los reclamos para incrementar sus rentas.

El Constitucional también refleja en sus columnas el descreimiento de los vecinos hacia los posibles beneficios de la institución municipal. "Derribada la colonia por el sable de la revolución fue el sable y el poder militar de los caudillos el único soberano de hecho que surgió sobre los escombros del cataclismo haciendo el papel de gobierno... La colonia quedó en las costumbres que hacían del gobierno una casta privilegiada de los hombres de espada y pluma"⁵³.

48 El Constitucional, año XXVI, febrero 17 de 1877

49 BARRAQUERO, Julián, op. cit., p. 240.

50 El Constitucional, octubre 10 de 1881.

51 BARRAQUERO, Julián, op. cit., p. 242.

52 El Constitucional, noviembre 4 de 1879.

53 El Constitucional, febrero 17 y 20 de 1877.

Los testimonios de la época nos demuestran una total apatía y falta de espíritu público en el pueblo. Esto permitirá que la autoridad haga en nombre de la municipalidad lo que mejor convenga a sus propios intereses que no siempre coinciden con los intereses del pueblo.

Creemos que es importante conocer el juicio dado por Julián Barraquero, dos años después de emitida su tesis, sobre el régimen jurídico municipal:

"Desde 1852, teníamos escrita la libertad municipal en nuestra Constitución, pero nos regimos por la centralización administrativa hasta 1872, en cuyo año se dictó una ley orgánica de Municipalidades sabia, liberal, esencialmente progresista y tal vez la primera que se dictaba en la República conforme al espíritu de la Constitución Nacional y al principio republicano de gobierno. Según esa ley, todos los miembros de las Municipalidades eran elegidos por el pueblo y ellas mismas decidían sobre la validez y nulidad de la elección.

Esta ley si bien era del todo conforme con el principio del federalismo, que importa la descentralización del gobierno, habría tenido dos elementos en su contra, que habrían esterilizado un tanto los beneficios que se tuvieron en vista al dictarla. Por una parte muestra completa ignorancia, hasta entonces, en materia municipal, y por otra las muchas franquicias que ella daba de un solo golpe a los municipios. Sin embargo, éstos no habrían sido sino males pasajeros y con un poco de empeño para instruir a los ciudadanos en el espíritu o práctica de las instituciones municipales hoy ya tendríamos mucho avanzado. Pero desgraciadamente esa ley no vivió ni el tiempo suficiente para que se comprendiesen los beneficios que ésta era capaz de producir. Dos años más tarde se reforma, esterilizando así el primer esfuerzo hecho hasta entonces en la provincia para educar al pueblo en la práctica del Gobierno Federal"⁵⁴. En espíritu y práctica de la Constitución Argentina, había comentado esta reforma diciendo que esta nueva ley, además de ser centralista, absorbente y antieconómica, es a todas luces inconstitucional⁵⁵.

Queda así planteada para la historia futura de Mendoza, los principales carriles por los que marchó la Institución Municipal en sus comienzos. Las acechanzas que experimentó por los "políticos" que querían hacerla pragmáticamente eficaz, no triunfaron definitivamente sobre la cuota de administración local a que es acreedora la libertad humana.

54 El Constitucional, enero 17 de 1880

55 BARRAQUERO, Julián, op. cit., p. 254.