

lo demás, concluyen, la protección dada al culto católico es tanto más irritante, cuanto que obliga á los sectarios de otras creencias religiosas á contribuir con su óbolo al mantenimiento de un culto que repudian; es el tesoro nacional, formado con los impuestos proporcionalmente distribuidos entre todos los habitantes de la Nación, sin distinción de creencias, el que sostiene el culto católico; y se ve claramente que á ese tesoro concurren, no sólo los miembros de la comunidad católica, si que también los de todas las diversas religiones existentes en el país.

Para concluir esta materia, podemos decir que el sistema de nuestra constitución es fruto de las tradiciones argentinas, y está expuesto á modificarse, modelándose, según las exigencias del desarrollo ulterior.

La libertad de culto, sin desigualdades ni preferencias, constituye un ideal de la ciencia. La República se incamina hacia él, y ha recorrido ya grandes etapas en su vida independiente. Del predominio absoluto de la Iglesia católica pasó al reconocimiento de todas las creencias; de la adopción de una religión de Estado pasó á la simple preferencia y protección. La amplitud de facultades eclesiásticas ha sido paulatinamente limitada por la secularización de cementerios, por la ley de educación laica, por la institución del Registro Civil, por la ley de matrimonio; pero el *modus vivendi* de la constitución se mantiene; su cambio radical sería hoy prematuro, y no se obtendrá sin grandes sacudimientos sociales, mientras las reformas sucesivas no preparen el terreno y las circunstancias no impongan la frase liberal de Cavour, que había sido pronunciada en 1863 por Montalembert, ante los católicos reunidos en Malinas: la Iglesia libre en el Estado libre. (1).

(1) ESTRADA, « Revista Argentina », T. 10, pág. 439.

## CAPÍTULO V

**Sumario.**— I. La capital: consideraciones generales.—II Antecedentes norteamericanos.—III. La capital argentina antes de 1853.—IV. La constitución de 1853 y la reforma de 1860.—V. Proyecto de federalización de 1862. Ley de compromiso.—VI. La capital definitiva en Buenos Aires.

Art. 30 «Las autoridades que ejercen  
« el Gobierno Federal residen en  
« la ciudad que se declare Capital  
« de la República por una ley  
« especial del Congreso, previa  
« cesión hecha por una ó más  
« Legislaturas provinciales, del territorio  
« que haya de federalizarse.»

### I. La capital: consideraciones generales.

La cuestión capital en la República no es de palpitante actualidad; pertenece al pasado, y estará, quizás, llamada á agitar también las generaciones futuras. Se liga á la tradición luctuosa de luchas fratricidas, que ensangrentaron el país por tantos años, y fué solucionada en 1880, cuando se había disipado apenas el humo del combate. Aunque no se sienten todavía las palpitations de la opinión, algunos estadistas vaticinan que el porvenir discutirá ardientemente la capital en Buenos Aires, que vicia el sistema federal adoptado, rompiendo el equilibrio constitucional.

En la gran mayoría de los Estados, la capital ha

sido impuesta por la historia. Las ciudades más importantes, centros de la acción y del movimiento, hospedan, por regla general, las autoridades nacionales. París, la ciudad más poblada, más intelectual, más comercial de la Francia, es su capital política. Lo mismo podría decirse de Londres, capital de Inglaterra, Madrid, capital de España, Berlín, capital de Alemania, Viena, Bruselas, San Petersburgo.

Pero en algunas naciones se ha creído conveniente que la residencia de las autoridades nacionales no esté en la ciudad de mayor importancia: los Estados Unidos tienen por capital á Washington; Suiza tiene por capital á Berna. Washington es una ciudad de tercer orden entre las que se encuentran diseminadas en el vasto territorio de la Unión; Berna cede en importancia á muchas de las capitales de los Cantones.

No es sólo en los países que adoptan el sistema federal, donde esto ocurre; hay algunos de constitución unitaria, en los cuales la capital no está de acuerdo con la magnitud de la ciudad. Ocupándose de este punto, uno de los miembros de la comisión encargada de revisar la constitución de 1853, en la convención de 1860, recordaba «que el Estado de New York «unitario en su organización interna, tenía su capital política en Albany, ciento cuarenta millas distante de la ciudad de New York, con 600.000 habitantes; que la capital de Pensilvania no era Filadelfia, con 400.000 habitantes, sino Harrisburg, con 10.000.» (1)

Siguiendo estas reflexiones, podría hacerse igual razonamiento con Chicago, en la República del Norte, y con el Rosario, entre nosotros, que, aunque son las ciudades de mayor entidad en las provincias en que están situadas, no son, sin embargo, sus capitales respectivas.

(1) Redactor de la Comisión, pág. 12.

Se ve, por estos antecedentes, que las naciones, ora han adoptado para capital á aquellas ciudades que los antecedentes históricos les imponían, ora han señalado un paraje que sirviera, únicamente, de residencia á las autoridades.

¿Cuál de ambos sistemas es preferible, y cuál de ellos se adapta mejor al régimen federal?

Hemos repetido varias veces que la ciencia política es experimental; que las teorías no se pueden traducir en la práctica, si no están en armonía con las circunstancias de hecho. Los Estados Unidos no tenían una capital histórica: por eso debieron crearla; la República Argentina tenía su capital de tres siglos, y, á despecho de las opiniones, á despecho de los partidos, Buenos Aires llegó á ser, como veremos, capital de la Nación.

## II. Antecedentes norteamericanos.

En Estados Unidos, según los artículos de la Confederación de 1778, el congreso, que representaba el supremo poder del país, residía en Filadelfia, donde continuó hasta Julio de 1783. En esa fecha, una asonada militar desconoció sus premanencias, y los funcionarios de provincia anduvieron remisos, por negligencia ó por cálculo, en reprimir el desacato. Menoscabada así la autoridad del congreso, decidió trasladar sus sesiones á otro punto, y se reunió en Princeton, en el Estado de New Jersey; pero, como no era decoroso que el congreso, de jerarquía superior á todos los Estados de la Unión, fuera huésped de los centros locales, y se viera expuesto á la animadversión de sus mandatarios y á las agitaciones populares, sin tener facultad para sofocarlas, resolvió adquirir un territorio propio en la desembocadura del río Delaware, para establecer allí su residencia, y por con-

siguiente, la capital de los Estados Unidos. Los Estados del Sud se opusieron á la elección hecha y trataron de obtener se reconsiderara el punto designado; pero sus esfuerzos fracasaron, en la sesión del 8 de Octubre. Como la agitación de los Estados del Sud se hiciera cada vez más grave y enérgica; como la Confederación era débil y no podía enajenarse la opinión pública, dando márgen á mayores divisiones que contribuirían á fomentar la anarquía, el congreso resolvió, para dar satisfacción á los Estados que protestaban, y sin perjuicio de mantener su anterior resolución, establecer otra capital en el Potomac, debiendo reunirse alternativamente las autoridades nacionales en uno y otro punto. (Potomac y Delaware).

Mientras las ciudades proyectadas se construían, y siguiendo el mismo sistema de residencia ambulante, se decidió que el congreso funcionaría unas veces en Trentown, capital de New-Jersey. y otras en Anápolis, capital de Maryland.

Estas leyes sobre doble capital, sobre doble residencia, debían producir y produjeron enormes dificultades. Tan fué así, que en diciembre de 1784 el congreso resolvió volver sobre sus pasos, mantener la designación de la desembocadura del Delaware y sesionar en New-York, interinamente, hasta tanto quedara terminada la residencia definitiva.

Así estaban las cosas, cuando se reunió la convención en Filadelfia, encargada de revisar los artículos de la Confederación, y dar mayor consistencia á la Unión de los Estados. Los miembros de esta memorable convención encontraron, á más de las dificultades de fondo para la designación de la capital, la que nacía de la división del poder legislador en dos ramas. El congreso de la Confederación era unicameralista; al trasladarse de un punto á otro, no interrumpía la marcha administrativa de los negocios; pero creán-

dose una cámara de senadores y otra de diputados con facultades propias, era de temerse que, si una de ellas elegía un punto para sus reuniones, y otra la segunda, la expedición de los negocios públicos estuviera trabada constantemente por los tropiezos que haría nacer la distancia. Para obviar estos inconvenientes, la constitución sancionada en 1787 dispuso: « Ninguna de las cámaras podrá, durante las sesiones del congreso, y sin el consentimiento de la otra, prorogarse por más de tres días, ni transferir su residencia á otro sitio, distinto del en que ambas funcionen. » (inc. 4º, sec. 5º, art. 1º).

En cuanto al fondo, la convención de 1788, que tuvo que sobreponerse á las veleidades de disolución, á las pasiones individuales, á los intereses encontrados de los Estados, prefirió no abordar de lleno la cuestión capital, dejándola para las resoluciones futuras del congreso; y en tal concepto determinó, en el inc. 17º, sec. 8ª, art. 1º de la constitución; « corresponde al congreso ejercer legislación exclusiva, en todos los casos, sobre el distrito (que no exceda de 10 millas cuadradas) que podrá, por cesión de los Estados particulares, y por la aceptación del congreso, llegar á ser asiento del gobierno de los Estados Unidos. ».

El congreso continuó sesionando en New-York. En 1788 y 1789, los Estados de Maryland y Virginia cedieron grandes extensiones de su territorio, con las cuales se formó el distrito federal de Columbia. Muchas tentativas fracasaron para llegar á la determinación final del punto en que se había de edificar la capital, hasta que ese propósito fué logrado por la ley de 16 de julio de 1790, que mandó fundar una ciudad sobre el Potomac, fijando el plazo de 10 años para que quedara concluida. La ley se cumplió, y

desde 1800, las autoridades residen en la ciudad de Washington. <sup>(1)</sup>

### III. La capital argentina antes de 1853.

En la República Argentina la cuestión capital no ha podido ser resuelta únicamente por las doctrinas constitucionales, por las exigencias del régimen federativo. Buenos Aires era la capital durante el coloniaje, y fué la capital histórica después de la revolución de la independencia.

Desde los primeros momentos de su fundación, el movimiento general de las colonias se concentró en ella. La Asunción, madre de Buenos Aires, vejetó en la inanición durante largos años, sufriendo el predominio de la ciudad del Plata, á causa de su preferente edificación á las puertas de un grande estuario, abierto al comercio del mundo, si no por las leyes de España, al menos por las que imponía la necesidad, y que se tradujeron en el contrabando en grande escala. La ciudad de Buenos Aires no era la capital política de todas las provincias, antes de la erección del Virreynato; era, simplemente, la capital de la provincia litoral, que comprendía los territorios actuales de Corrientes, Santa Fé, Entre Ríos, República Oriental del Uruguay, con la parte del Brasil que se cedió á Portugal, después del tratado de 1777. Pero aun así, era el centro del movimiento general, era el centro de la intelectualidad de la colonia, por razones que derivaban del comercio mismo. Después que Schouten descubrió el estrecho de Lemaire; después que el monopolio español dejó de hacerse efectivo, á virtud de la impotencia de la madre patria; después de to-

(1) CURTIS, « Historia de la constitución de Estados Unidos », Traducción de J. M. Cantilo, Pág. 238. — ESTRADA, « Lecciones de Der. Const. », pág. 350.

das las prohibiciones absurdas que se decretaban contra los traficantes ingleses, holandeses, etc., Buenos Aires, con su comercio de contrabando, adquirió enorme resonancia en la época colonial, y atrajo la atención general del nuevo y del viejo mundo.

Hablando de la revolución comercial causada en la América por el contrabando, el historiador de Belgrano se pronuncia en los siguientes términos, que confirman la existencia de Buenos Aires como capital de hecho: « Buenos Aires, á menos distancia de « la Europa y en inmediato contacto terrestre con « los países á que esta revolución natural debía favorecer, se hizo gradualmente, el centro del nuevo « movimiento, y empezó á ser el verdadero mercado « americano. Chile, interesado en la navegación directa y las relaciones terrestres con Buenos Aires; el « Paraguay, que á su vez recogía los beneficios de « este último...; el Alto Perú, que encontraba mayores ventajas en surtirse por Buenos Aires y traer « allí su plata, llevando, en cambio, las mercaderías « que necesitaba; la provincia de Córdoba del Tucumán, que veían en Buenos Aires su puerto natural, « todos aspiraban á emanciparse del predominio enervante de Lima, y hacían causa común con los habitantes del Río de la Plata. <sup>(1)</sup>

En Agosto de 1776 se erigió el Virreinato del Río de la Plata, y las autoridades españolas, reconociendo el hecho tradicional, declararon que el asiento del gobierno sería la ciudad de Buenos Aires, que quedó, desde esa época, constituida en capital política.

Bajo estos auspicios se produjo la revolución de Mayo: fué la ciudad de Buenos Aires quien la hizo: el movimiento emancipador partió de allí. Buenos Aires debía ser, entonces, el núcleo de las autoridades.

(1) MITRE, « Historia de Belgrano », Pág. 8.

Los estatutos constitucionales de 1811 y 1815 no registran ninguna disposición pertinente; callan, porque dan por sentado que Buenos Aires era la capital de las Provincias Unidas.

Recién en 1816 se producen las primeras conmociones en los espíritus, con motivo de la designación de la capital. El congreso que decretaron los revolucionarios de Abril de 1815 debía reunirse en una ciudad mediterránea, y para tal fin se señaló la de Tucumán. Designado director supremo don Juan Martín de Pueyrredón, se trasladó á Buenos Aires. Pero ya se habían hecho sentir los fermentos de la opinión, y un gran partido se alzaba, sosteniendo que Buenos Aires debía regirse por sus propias instituciones, manteniendo su integridad territorial, y que no debía cederse un palmo para edificar la capital de la República. Los que esto defendían encontraron apoyo en la acción del Director Provisorio, general Balcarce, y lograron se decidiera consultar la voluntad de la provincia sobre tan grave emergencia.

La Junta de Observación y el Cabildo aceptando la idea, aun cuando con reticencias, creyeron que el mejor medio de consultar la opinión era el que imponía el sistema representativo. El pueblo todo debía ser convocado para elegir sus diputados. El general Balcarce, argumentando con la tradición colonial y revolucionaria, pensaba que el pueblo debía hacerse oír en cabildo abierto. Como no pudieron armonizarse ambas ideas, y después de conflictos y procedimientos que desprestigiaron la autoridad del Director Provisorio, se resolvió citar al pueblo para que se pronunciara, no ya directamente sobre la cuestión de fondo, sino sólo sobre la cuestión de forma: sobre si debía ser oído en cabildo abierto, ó por medio de representantes. Hubo una asamblea popular tumultuosa en el atrio de San Ignacio, donde se llamó al

Director, á la Junta y al Cabildo, tratando de avenir todos los pareceres. A nada se arribó. Por fin, una comisión constituida con el acuerdo común dió la idea de un plebiscito, pero siempre para aclarar el procedimiento ulterior. La voluntad popular se hizo sentir: eligió el medio de representación. El general Balcarce no puso en práctica la disposición adoptada, y fué destituido por la Junta de Observación. En estas circunstancias llegó á Buenos Aires el director elegido por el congreso de Tucumán, Dr. Pueyrredón: *the right man for the right place*, como ha dicho el Dr. del Valle.

El contento público acalló las desavenencias, y no se volvió á hablar por entonces del cercenamiento del territorio de la provincia.

En 1816 se produjo el caso especial y único, quizá, en la historia de los pueblos, de que el congreso estuviera radicado en un punto y el poder ejecutivo en otro, siendo así que ambos poderes marchaban en la más perfecta armonía. Los caudillos del litoral, que se habían alzado en armas contra las autoridades nacionales, podían interrumpir é interrumpían las negociaciones; podían ponerse á las órdenes del congreso, para combatir al poder ejecutivo, y á las órdenes del Director, para combatir al congreso. Con tantos inconvenientes, y rodeado de graves peligros, el congreso trasladó sus sesiones á Buenos Aires.

El Estatuto Provisorio de 1817, que dictó en seguida, nada dijo de la cuestión capital; sus cláusulas fundamentales fueron tomadas del estatuto de 1815, que callaba también sobre este punto. La constitución de 1819 creyó necesario establecer algún principio sobre el asiento de las autoridades, y en su art. 21 dispuso; «Ambas cámaras se reunirán por primera vez en esta capital, y en lo sucesivo, en el lugar que ellas determinen.» La constitución de 1819

no tuvo efecto: la batalla de Cepeda concluyó con ella, con el Director y con el congreso.

Viene en seguida la época de la disolución, la época de la formación de las provincias, en la cual se acentúa el régimen federal á impulsos de la desagregación y la anarquía; no es el caso entonces de hablar de capital de la nación, desde que no hay autoridad que requiera un punto determinado para su residencia.

Las diversas tentativas de unión que se hicieron desde 1820 hasta 1824, no descubren la idea de que las autoridades que se pretendían crear residieran en la ciudad de Buenos Aires. En el tratado del Pilar, de 23 de Febrero de 1820, se acordó la reunión de un congreso; pero él debía sesionar en el Convento de San Lorenzo, en la Provincia de Santa Fé. En el tratado de 24 de Noviembre se acordó también la reunión de un congreso; pero él debía sesionar en la ciudad capital de la provincia de Córdoba. El tratado cuadrilátero, de 25 de Enero de 1822, acordó que se retiraran los diputados que las provincias signatarias habían enviado á Córdoba; no determinaba la existencia de una autoridad nacional y, por consiguiente, no establecía el punto en que debía residir.

El congreso de 1824 se debió á la iniciativa de Buenos Aires. Su sala de representantes dictó una ley á principios de ese año, por la cual se indicaba al gobernador de la provincia, que invitara á todos los pueblos de la República á que enviasen sus diputados á un congreso, *cuya residencia debía ser la ciudad que contara con la mayoría de las opiniones*. El congreso se reunió en Buenos Aires, y dictó la ley fundamental de 1825, entre cuyas cláusulas se lee una por la que cada provincia debía regirse por sus propias instituciones, mientras no se dictase la constitución nacional. Pocos meses trascurrieron, y el pre-

cepto fué violado por el congreso mismo. El 6 de febrero de 1826 sancionó la ley de presidencia, y se nombró, para desempeñarla, al señor don Bernardino Rivadavia. No bien se había hecho cargo de sus elevadas funciones, envió al congreso que lo había designado un mensaje, encareciendo la necesidad de fundar una capital para la Nación.

No se concibe, decía, la autoridad del presidente de la República, si no tiene una ciudad que esté sujeta á su jurisdicción. El presidente de la República no puede ser huésped de una provincia, expuesto á que los poderes de ésta desconozcan su autoridad y sus facultades.

El congreso discutió amplia y violentamente. El partido unitario, siguiendo las ideas de su jefe, defendió con calor y vehemencia el proyecto del poder ejecutivo; el partido federal, con don Manuel Moreno y el coronel Dorrego á la cabeza, sostuvo que el territorio de la provincia no podía cercenarse; que el congreso estaba inhabilitado para dictar la ley en la forma que se pretendía, porque ella era contraria á la ley fundamental de 1825, ley fundamental, que bajo ciertos aspectos, debía considerarse como un pacto obligatorio entre la Nación y las provincias.

A pesar de la oposición violenta, el congreso adoptó el proyecto, por 26 votos contra 14. La capital sería el « territorio comprendido entre el puerto de la Ensenada, el Río de la Plata, el Río de las Conchas, hasta el puente de Márquez, tirando desde éste una línea hasta el Río Santiago ».

Esta ley, como lo observa Estrada, fué inconstitucional. La ley fundamental de 1825 era, en realidad, un pacto entre la Nación y las provincias. A la reunión del congreso había precedido otra ley de Buenos Aires, según la cual esta provincia continuaba rigiéndose por sus disposiciones, hasta tanto no acep-

tara la constitución general que el congreso debía dictar. La constitución general no se había hecho; por consiguiente, la ley de capital pugnaba contra la resolución adoptada por la sala de representantes de Buenos Aires, y pugnaba también con la ley fundamental de 1825, que contenía, como hemos visto, un precepto correlativo.

La constitución unitaria de 1826, el fracaso de las negociaciones con el Brasil y los acontecimientos que siguieron dieron en tierra con la autoridad de Rivadavia y con la ley de capital.

La disolución se produjo de nuevo, y durante toda la época que subsiguio, no existió autoridad verdaderamente nacional en la República, hasta que el cañón de Caseros derribó la tiranía de Rosas. El poder ejecutivo de la provincia de Buenos Aires estaba, sin embargo, encargado de las relaciones exteriores; de manera que el único vínculo entre las provincias, representado por un poder encargado de reglar las relaciones con las potencias extranjeras, residía en la ciudad de Buenos Aires, que continuaba así su tradición histórica de capital de todas las provincias del Río de la Plata:

Esto no obstante, en los diversos tratados interprovinciales de 1827, 1829 y 1831, no se indicó á la ciudad de Buenos Aires como asiento de los congresos y convenciones que se proyectaron.

#### IV. La constitución de 1853 y la reforma de 1860.

En 1853 se discutió de nuevo la cuestión capital. El congreso de Santa Fe, que dictó la constitución jurada el 1° de mayo del mismo año, dispuso en una de sus cláusulas (art. 3): «Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la confederación, por una ley especial».

El artículo del proyecto fué atacado por el convencional Leiva, quien encontraba incorrecto que en un texto constitucional se insertara una cláusula relativa á la capital de la Nación; encontraba inconveniente que se declarara como capital á Buenos Aires, que, por su magnitud, rompía el equilibrio del sistema federal, y encontraba atentatorio que se cercenara sin su anuencia, el territorio de una provincia.

El convencional Zapata le rebatió, sosteniendo que Buenos Aires era la capital histórica de la República; que al constituirla, se resolvía un gran problema social; que la situación precaria por la que el país atravesaba reconocía por causa primordial las diferentes opiniones que había á su respecto; que la ciudad de Buenos Aires, como capital de la nación, acallaba todas las pasiones, pues se la conceptuaba patrimonio común de todos los argentinos.

El artículo fué sancionado en la forma que acabamos de indicar.

La provincia de Buenos Aires recibió la constitución de 1853 con una oposición tenaz, derivada especialmente del artículo tercero. No podía consentir el partido dominante en ella, que había hecho la revolución del 11 de setiembre, que á pretexto de él se cercenara el territorio de la provincia. Los hombres que habían rechazado el acuerdo de San Nicolás; que miraban con recelo la autoridad del general Urquiza, creyeron confirmadas sus sospechas, pensando que el artículo 3° de la constitución de 1853 hollaba los derechos más primordiales de la provincia.

Para erigir nuevas provincias dentro de otras; para dividir el territorio de las ya existentes, la constitución de 1853 exigía el acuerdo de las legislaturas de las mismas provincias interesadas. ¿Por qué, entonces, se decía, se prescindía del acuerdo de la legislatura local de Buenos Aires, para partirla y eri-