

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-

gir la capital? La discusión tenía que ser vivísima, agitada, como lo estaba, por la lucha ardiente de los partidos.

Sarmiento, en sus comentarios á la constitución, haciéndose eco de la opinión, escribía: «Mientras « estas cláusulas de la constitución se sancionaban « en Mayo, la ciudad de Buenos Aires estaba sitiada « por el director provisorio, y cuando él reconocía, « aceptaba y mandaba promulgar esa constitución, « continuaba estrechando el sitio y el bloqueo, para « forzar á Buenos Aires á reconocer su autoridad, y « obligarla á aceptar la desmembración de su territorio, y la erección en él de una nueva provincia. » (1)

Levantado el sitio, se acentuó la división entre la confederación y el Estado de Buenos Aires.

El pacto de 11 de noviembre de 1859, que sentaba las bases de la unión, establecía, en su art. 5º que la constitución de 1853 sería revisada por una convención provincial; pero agregaba: «salvándose la integridad del territorio de Buenos Aires, que no podrá ser dividido sin el consentimiento de su legislatura. »

Aun cuando la convención de 1860 no hubiera decidido reformar ó revisar la constitución de 1853, el artículo no podría tener efecto, en la forma en que estaba redactado, porque la ciudad de Buenos Aires no sería capital de la República sin el consentimiento de su legislatura, en consonancia con la cláusula transcrita del pacto de 11 de noviembre. Mas como la constitución se reformó, la convención debió ocuparse del art. 3º, porque no podía quedar tal como estaba concebido, dado que contrariaba las bases en

(1) SARMIENTO, Coments. á la const., pág. 98.

virtud de las cuales se consolidaba la unidad nacional.

En las sesiones de la comisión que proyectó las reformas se dividieron las opiniones. Según resulta del redactor oficial que publicó, unos pensaban que la capital debía estar en Buenos Aires, aun con su territorio dividido; otros creían que debía estar en un distrito del congreso, fuera del territorio de Buenos Aires; otros, por fin, que habiendo el pacto de 11 de noviembre reformado virtualmente el artículo, dándolo por derogado, podía, sin peligro, dejarse en el texto tal como estaba. (1)

Abierta la discusión, se presentó un proyecto de reforma concebido en los términos que se encuentran en la constitución actual: « las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que « se declare capital de la Nación, por una ley del « congreso, previa cesión hecha por una ó más legislaturas de provincia, del territorio que haya de « federalizarse. »

Este artículo no dió lugar grandes discusiones en la convención. El partido federal, que hubiera podido pronunciarse en su contra, había decidido pasar en silencio y votar sistemáticamente en contra de toda modificación. Sólo alzó su voz para combatir la reforma el convencional Esteves Saguí, para quien el artículo 3º no cabía dentro de una constitución, por no ocuparse de una materia de derecho constitucional. Combatidas sus ideas por Mitre, Mármol y Vélez Sarsfield, el artículo se aprobó en la forma que hoy existe. Después de él, quedaron sin vigor las disposiciones dictadas por la convención de Santa Fé y por el congreso de la confederación. La convención de Santa Fe había declarado capital de la

(1) Redactor, pág. 7.

República á la ciudad de Buenos Aires, más ó menos con los mismos límites que indicaba la ley de 1826, dictada bajo la inspiración de Rivadavia, es decir, el territorio comprendido entre el puerto de la Ensenada, el Río de la Plata, el río de las Conchas para hasta el puente de Márquez, tirando desde éste una línea hasta Río Santiago, que quedaba federalizado, residencia de las autoridades federales. Esta ley era puramente teórica. La confederación careció de medios para hacerla cumplir, aunque persistió en considerarla en vigor, para darle eficacia, así que las circunstancias lo permitieran. Mientras la ocasión oportuna no llegara, el congreso declaró que la capital provisoria sería el punto en que las autoridades nacionales fijaran su residencia, arribándose por este medio vago é indeterminado á conciliar las tendencias de los que manifestaban preferencias por Santa Fe y las de los que propiciaban la ciudad del Paraná.

V. Proyecto de federalización de 1862. Ley de compromiso.

Al aplicarse el artículo de la constitución, no bien organizada la República, la discusión se hizo todavía más agria.

Después de la batalla de Pavón, después de la unión nacional y durante la presidencia del general Mitre, pensaron nuestros estadistas que era el caso de dar solución inmediata á la cuestión capital, que no había podido resolverse por la constitución reformada, tanto más, cuanto que se había dejado al congreso el derecho de pronunciarse á su respecto. Diversos proyectos se defendieron por estadistas distinguidos. Unos pretendían la capital en el pueblo de San Fernando; otros en el pueblo de San Nicolás, ambos de la provincia de Buenos Aires; otros que-

rían llevar la capital á Punta Piedras, sobre el arroyo Pavón, actual Villa Constitución, en la provincia de Santa Fe. Ninguno de estos proyectos tuvo trascendencia legislativa. El poder ejecutivo, por su parte, creyó indispensable, para afianzar su autoridad y hacer efectiva la unión, resultado de tantos esfuerzos, contar con el apoyo eficiente que le pudiera dar una gran capital, y proyectó la federalización de toda la provincia de Buenos Aires, por cinco años, debiendo el congreso, en la legislatura siguiente, en 1863, decretar la capital definitiva de la nación.

El proyecto del poder ejecutivo fué ampliamente debatido. El Dr. Rawson encontraba que era contrario al espíritu y al texto de la constitución argentina, contrario al régimen federal y contraproducente, de todo punto de vista, para mantener la unión nacional.

El sistema federal supone la existencia de provincias autonómicas, y nó la existencia de grandes estados federalizados, con una población nacional que constituya casi la tercera parte de la difundida en todo el país. El artículo 3º establece, además, que el congreso ha de elegir la *ciudad* que reputa más conveniente, y nó que ha de federalizar una gran extensión de territorio, ciudad y campaña.

A pesar de la oposición violenta y de los inconvenientes que se formularon, el proyecto del poder ejecutivo fué sancionado en ambas cámaras del congreso, y fué ley de la nación; pero, como se requería el previo acuerdo de la legislatura de la provincia de Buenos Aires, para que la capital fuera erigida, se sometió á su exámen.

El Dr. Félix Frías fué el alma de la oposición en el senado. El espíritu autonomista se agitó al calor de la polémica, y la integridad de Buenos Aires se mantuvo, con todos los caracteres que le daban personalidad de provincia.

Después del rechazo de la federalización, el poder ejecutivo se dirigió á la legislatura local pidiendo que le hiciera saber las bases de acuerdo con las cuales era posible la coexistencia de la autoridad nacional y la de la provincia en Buenos Aires. La legislatura contestó al poder ejecutivo diciéndole que, aun cuando no creía conveniente cercenar el territorio de la provincia, estaba dispuesta, sin embargo, á conceder á las autoridades de la nación que residieran en la ciudad y que en ella ejercieran su jurisdicción. De acuerdo con estas bases generales, se sancionó lo que se ha llamado en nuestra historia institucional la « ley de compromiso », según la cual la ciudad de Buenos Aires era residencia de las autoridades nacionales, que ejercían jurisdicción en ella, por el término de 5 años. Pasaron los cinco años; como ni el congreso ni la legislatura renovaron la ley de compromiso ni la declararon no existente, el presidente de la República expidió una circular, haciendo saber que había cesado en sus efectos. Desde entonces hasta 1880, se produce el fenómeno que ya se había notado en los Estados-Unidos y que tantos inconvenientes había producido en aquella nación: las autoridades de la República eran huéspedes de la provincia; la ciudad de Buenos Aires fué residencia, de hecho, de las autoridades de la nación; pero éstas no tenían jurisdicción sobre el territorio, de manera que estaban constantemente expuestas á la acción de los gobiernos locales.

VI. La capital definitiva en Buenos Aires.

En 1880, después de los hechos de armas que no son del caso, el congreso nacional, reunido en el pueblo de Belgrano, oyó la lectura de un mensaje del presidente Avellaneda, en el cual encarecía la conve-

niencia de concluir, una vez por todas, con las cuestiones primordiales que habían afectado tanto á los argentinos: se refería á la cuestión capital.

La ciudad de Buenos Aires no podía ser cabeza de una provincia, porque tenía tanta importancia política y social que vendría á romper el equilibrio del sistema federal adoptado. Los hombres que actuaban en 1880 pensaban, como el convencional Zapata, que la ciudad de Buenos Aires, capital histórica de la República, debía ser patrimonio común de todos los argentinos. La ley fué sancionada por el congreso de Belgrano, y se puso el cúmplase por el poder ejecutivo nacional.

En la legislatura de Buenos Aires la discusión se hizo violenta, sobre todo en la cámara baja, en que encabezaron la oposición los diputados Alem y Beracochea. Se sostuvo que, por la constitución vigente en la provincia, no estaba la legislatura autorizada para ceder un ápice de su territorio. La constitución de 1873 había determinado que la ciudad de Buenos Aires era la capital de la provincia. La convención provincial que dictó esa constitución tenía autoridad superior á la legislatura. No era el caso de aplicar el artículo 3º de la constitución nacional, descarnado y frío. Él dice, en efecto, que se requerirá el acuerdo de la legislatura de la provincia cuyo territorio haya de federalizarse; pero la palabra *legislatura* no puede entenderse á la letra, ya porque ella, por sí sola, no dicta leyes, sino porque parece que, según el sentido de nuestra constitución, en estos artículos de las declaraciones, derechos y garantías, al hablar de legislatura, se quiere significar el poder que hace la ley, con las facultades y atribuciones requeridas: es una traducción al idioma castellano de la voz que se emplea en Inglaterra para significar el poder legislador. Allá el parlamento está compuesto por las dos cámaras y la Corona.

Así debe entenderse el uso de la voz legislatura. Si se refiriera sólo á las cámaras locales, tendría que prescindirse hasta de la sanción del P. E., y se llegaría á la consecuencia absurda de que la constitución nacional subvertiría el orden local, dentro del cual en toda ley, por ínfima que sea su importancia, el P. E. interviene como co-legislador. Si según el texto de la constitución de la provincia, cuyos preceptos no contrariaban la ley fundamental de la República, la legislatura no podía disponer del territorio, el art. 3º no excluía la reunión de una convención especial ó el recurso á un plebiscito, como los mejores medios de consultar la opinión general.

La legislatura, no obstante, aceptó la sanción del congreso de 1880, y la ciudad de Buenos Aires quedó, desde entonces, como la capital definitiva de la República.

¿Está concluido el problema?

Desde luego, no podemos dejar de observar que la capital en Buenos Aires tiene enormes inconvenientes, del punto de vista del sistema federal, que hemos adoptado. El gobierno nacional, según las reglas de su creación, debe tener una jurisdicción general en toda la República; los asuntos nacionales deben tener su preferente atención. Cuando hay de por medio una ciudad de 650.000 habitantes, una ciudad de tan alta importancia y tan grande movimiento comercial como es la capital federal de la República, es imposible que las autoridades de la nación, obligadas á ejercer legislación y autoridad exclusivas en ella, no estén atraídas por las atenciones que les demanda el gobierno local. Además, la presión de la opinión pública se ejerce siempre de una manera directa, viva y enérgica en la ciudad donde las autoridades residen. Cuando esa ciudad es de la magnitud de Buenos Aires, la influencia de esa opinión es todavía

mayor, y el centralismo absorbente se traduce en todas las manifestaciones de la actividad gubernamental, á despecho de las reglas escritas que consagran el particularismo.

En países nuevos que no están acostumbrados á los hechos pacíficos, es indispensable que la escuela de la democracia se difunda por la repetición de las elecciones, por la repetición de actos, en que la voluntad individual debe hacerse sentir.

Y bien; los derechos políticos de los habitantes de Buenos Aires son y tienen que ser menores que los de los habitantes de todo otro punto de la República. En Buenos Aires no hay poder ejecutivo, fuera de la nación, no hay legislatura provincial. El régimen comunal no salva estas deficiencias, ya porque él existe también garantido por la constitución en todas las provincias, ya porque la administración de lo propio se ejerce en pequeño por lo que hace al municipio federal.

Hay en él una municipalidad que ejerce funciones delegadas, que no es autónoma y que, en consecuencia, está supeditada por la acción del congreso general. La población por eso no experimenta, en cuanto á ella, el cariño que profesa á los cuerpos edilicios en otras naciones.

En presencia de tantas dificultades, los pensadores argentinos llegan á formular temores sobre el porvenir de las instituciones vigentes en la República. La concurrencia del particularismo, que supone el régimen federal, y del centralismo, que deriva de la capital en Buenos Aires, entraña un peligro siempre creciente para el uno y para la otra. Como no tenemos la visión clara del porvenir, no podemos predecir el resultado de la lucha de ambas fuerzas. Es difícil, sí, que se armonicen y mantengan en perpetuo equilibrio; pero ¿cuál primará, dado el caso de que

el equilibrio se rompa? Tal vez el sistema unitario se consolide; tal vez la República siga el ejemplo de los Estados Unidos y elija, en las vastas extensiones de su territorio, un punto que sirva sólo de residencia á las autoridades federales.

CAPITULO VI

Sumario: I. Formación del tesoro nacional. Derecho de imposición. — II. Aduanas. Su carácter nacional. Aduanas interiores. Uniformidad de las tarifas; forma de pago. — III. Importación y exportación. — IV. Jurisprudencia sobre los derechos de tránsito. — V. Venta y locación de tierras de propiedad nacional. — VI. Renta de correos. — VII. Impuestos y contribuciones. — VIII. Empréstitos y operaciones de crédito.

Art. 4º. «El Gobierno Federal provee á los
« gastos de la Nación con los fondos del
« Tesoro Nacional, formado del producto
« de derechos de importación y exporta-
« ción, hasta 1866, con arreglo á lo esta-
« tuido en el inciso 1º del artículo 67;
« del de la venta y locación de tierras
« de propiedad nacional, de la renta de
« correos, de las demás contribuciones
« que equitativa y proporcionalmente á
« la población imponga el Congreso Ge-
« neral y de los empréstitos y opera-
« ciones de crédito que decreté el mis-
« mo Congreso, para urgencias de la
« Nación, ó para empresas de utilidad
« nacional ».

I. Formación del tesoro nacional. Derecho de imposición.

Sólo la raquítica confederación americana de 1777 no asignaba al gobierno que creó los medios que requería para el desenvolvimiento de su acción. Tan anómalo estado de cosas no podía prolongarse mucho tiempo; pero era tanta la resistencia opuesta por algunos Estados á la consolidación de la unidad nacional, que hasta llegaron á discutir la conveniencia de acordar facultades al poder central, para reunir los