

19917

SERIE: NACION, PROVINCIAS, PUEBLO

la capital de la nación

Un nuevo planteo institucional
a partir del concepto de área metropolitana



BUENOS AIRES, 1975

AUTORIDADES

**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA DE MINISTROS
DR. JOSE CAR**

**MINISTRO DE ECONOMIA, HACIENDA Y OBRAS
PUBLICAS DE LA PROVINCIA DE JUJUY**

**PRESIDENTE DE LA JUNTA PERMANENTE
ESC. REMO COSTANZO**

**SECRETARIO DE PLANEAMIENTO DE LA
PROVINCIA DE RIO NEGRO**

**SECRETARIO GENERAL
DR. ALBERTO GONZALEZ ARZAC**

LA POSICION OFICIAL DEL CFI, EN LAS MATERIAS DE SU
COMPETENCIA SE EXPRESA A TRAVES DE RESOLUCIONES O
DECLARACIONES DE SUS AUTORIDADES, EN CONSECUENCIA,
NO DEBE ATRIBUIRSE CARACTER DE POSICION OFICIAL DEL
CFI, A OPINIONES EXPUESTAS EN TRABAJOS FIRMADOS.

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS
QUEDA HECHO EL DEPOSITO QUE MARCA LA LEY 11.723
IMPRESO EN LA ARGENTINA

® CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
ALSINA 1401 - CAPITAL FEDERAL - 1975 -

SE PERMITE LA REPRODUCCION PARCIAL O TOTAL
SIEMPRE QUE SE MENCIONE LA FUENTE DE ORIGEN.



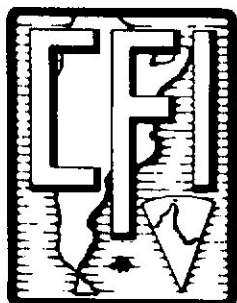
EDICION DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
1975

SERIE: NACION, PROVINCIAS, PUEBLO

la capital de la nación

Un nuevo planteo institucional
a partir del concepto de área metropolitana

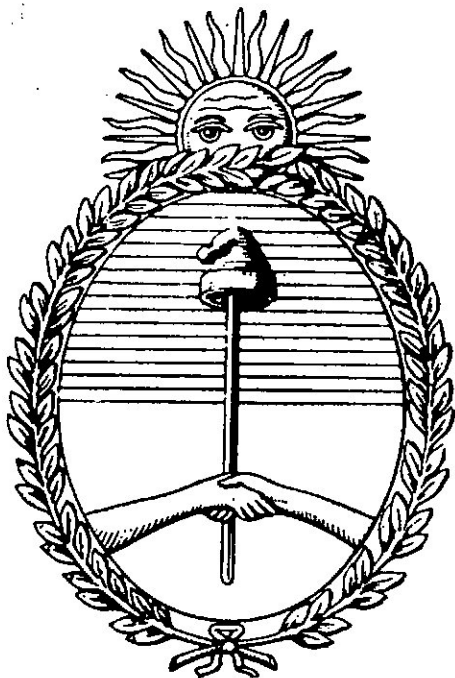
BUENOS AIRES, 1975



Los volúmenes de la colección Nación, Provincias, Pueblo, que se inicia con el presente, tienen la significación de un homenaje que el Consejo Federal de Inversiones quiere rendir a las distintas jurisdicciones que lo componen.

El carácter técnico del Organismo, no nos hace perder de vista, que los estudios y trabajos del C.F.I. tienen un fin último que está vinculados al destino de los seres humanos que pueblan el territorio argentino. La misión del C.F.I. es por lo tanto profundamente humanista y esa circunstancia está presente en cada una de las tareas que realiza.


No siempre, sin embargo, esa consideración esencial puede manifestarse en forma evidente entre la precisión y rigurosidad que exigen el lenguaje y la metodología científica o técnica. Esta colección posibilita, justamente, la expresión de esa vocación humanista ya que al ahondar en el pasado y ocuparse del futuro de cada una de las jurisdicciones que componen la Nación, se irá marcando la presencia del pueblo, protagonista supremo de la historia y constructor anónimo de la cultura y el espíritu nacional.



Esta serie no aspira a presentar obras eruditas ni pretende sustituir a los trabajos especializados. Tiene el propósito de constituir síntesis objetivas y comprensibles que sirvan al público de todo el país para conocer mejor un pasado común que está formado por el conjunto de los pasados específicos de cada provincia. De ahí el título de esta colección, que subraya la significación de una Nación compuesta de Provincias autónomas cuyo contenido sustancial lo da el Pueblo.

Por un azar de programación, la colección Nación, Provincias, Pueblo comienza a publicarse con la historia de la ciudad de Buenos Aires, antigua sede del Virreynato del Río de la Plata y Capital Federal desde 1880. Ciudad que forma uno de los términos necesarios y fatales del gran contrapunto argentino por su situación geográfica, por su composición étnica formada por los aportes más disímiles, por su cultura expresada en valores originales, y por haber sido escenario de alguna de las gestas que significaron profundas modificaciones históricas para todo el conjunto nacional. Bastaría recordar los episodios populares de la Reconquista y la Defensa, el movimiento de Mayo de 1810 y la Revolución Justicialista de 1945 para establecer la importancia de Buenos Aires en la evolución histórica de la Nación.



El autor de este volúmen es el Dr. Leopoldo Frenkel, ex-titular del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Buenos Aires, profesor adjunto de Derecho Constitucional Argentino y Comparado en la Universidad de Buenos Aires y de Historia Constitucional Argentina en la Universidad del Salvador, quien desarrolla la apasionante crónica de la Capital de la República desde sus heroicos orígenes hasta esta opulenta realidad, orgullo de todos los argentinos. 


Dr. Alberto R. González Arzac



INDICE

PALABRAS PREVIAS	15
CAPITULO I	
Introducción	17
CAPITULO II.	
Antecedentes históricos de la cuestión capital en la República Argentina	35
CAPITULO III	
Ordenamiento jurídico de la Capital Federal	93
CAPITULO IV	
Presente y futuro de Buenos Aires en el proceso de Desarrollo Nacional	135

PALABRAS PREVIAS

Nuestro interés por el tema del presente estudio tiene una explicación. Entre junio y agosto de 1973, el Poder Ejecutivo Nacional nos honró designándonos interinamente al frente del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de Buenos Aires. Tan inmerecida distinción nos impulsaron a estudiar algunos de los grandes problemas de la Capital Federal y, humildemente, poner las soluciones vislumbradas al servicio de su engrandecimiento en el obligado marco de un desarrollo regional armónico. Procuramos así, de algún modo al menos, devolver con el producto de la meditación las profundas satisfacciones espirituales emergentes de aquella enorme responsabilidad.

Vaya nuestro sincero agradecimiento a los doctores Arturo Sampay y Carlos Mouchet por el inestimable asesoramiento brindado para la realización del presente trabajo. También nuestra gratitud a los doctores Alberto González Arzac, Mardarie Popinciuc, Vicente Márquez Bello, Félix Luna y Juan Oyuela por las valiosas sugerencias que nos hicieron llegar. Por último, nuestro reconocimiento al señor Miguel Danielian, de la Biblioteca de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; al señor Director de la Oficina de Información Parlamentaria del Congreso Nacional, doctor Alfredo Ragucci y al señor ex-Director de la Biblioteca del Ministerio del Interior, don José R. Ranelli, sin cuya insustituible colaboración bibliográfica y documental aún no habríamos comenzado.

Leopoldo Frenkel
Buenos Aires, agosto de 1975

CAPITULO I

INTRODUCCION

- 1. La ciudad capital del Estado**
- 2. El régimen jurídico - institucional de la ciudad capital en el derecho comparado**

CAPITULO I

INTRODUCCION

1. La ciudad capital del Estado

Capital (del latín *capitalis* = perteneciente a la cabeza) es, por excelencia, la ciudad gubernamental, o sea, la residencia de los dirigentes superiores del Estado, los cuales, según la feliz expresión de los juristas de la alta Edad Media, constituyen la *capital populi*, esto es "la cabeza de la Nación".

En la antigüedad, el Estado se identificó muchas veces con la ciudad y su territorio circundante. Ello fue particularmente observable en las numerosas urbes de la Grecia clásica (Atenas, Esparta, Tebas, etc.) para las cuales era suficiente, desde el punto de vista institucional, la organización política de sus habitantes más que cualquier noción de territorio jurídicamente delimitado. Ya Aristóteles decía que "el Estado no es sino la suma de los ciudadanos". No obstante, con el devenir histórico de la ciudad - Estado, se pasaría gradualmente al concepto del Estado moderno, constituido por un territorio más o menos vasto y numerosos centros poblados, uno de los cuales, por su importancia, terminaría por surgir sobre los demás convirtiéndose en la sede del gobierno central (1).

Para el geógrafo italiano Piero Landini, "ogni stato stabilmente organizzato ha una città, che per ragioni geografiche e vicende politiche viene ad assurgere a particolare importanza, tanto da divenire la sede del governo centrale, del quale emanano le leggi, che investono tutta l'orga-

(1) LANDINI, *Capitale (città)*, en: Istituto della Enciclopedia Italiana, *Dizionario di Politica*, Roma, 1940, Vol. I, p. 387.

nizzazione política, vale a dire il complesso territoriale e demografico" (2).

La función de la ciudad capital, empero, no se agota meramente en ofrecer residencia a las autoridades estatales. Si tan sólo se tratase de esto, cualquier centro urbano que reuniese ciertas características más o menos aceptables en cuanto a confort, sería apta como asiento oficial del gobierno (3). Desde el punto de vista de la formación y consolidación de la unidad nacional, la capital debe erigirse en un núcleo motriz, capaz de cumplir plenamente varias funciones trascendentales en el ámbito de los valores espirituales de la comunidad. La primera y principal de ellas, sin duda alguna, es receptar la multiplicidad de las esencias del país, fundiendo los acentos locales en el ser nacional. O lo que es lo mismo, hacer que las partes se integren en el todo. "La capital —así lo ha entendido Federico Daus— recibe las influencias regionales, discordantes acaso en su tono y clave, pero debe saber adaptarlas a la individualidad nacional y devolverlas como un acorde, repartirlas por todo el territorio de tal manera que no queden notas ahogadas, ni voces sin eco" (4).

Pero la capital no solo resulta la síntesis de tradiciones particulares, según hemos visto más arriba, sino también la encrucijada y nudo de los intereses regionales (5). Vale decir, en otras palabras, el receptáculo a la caja de resonancia hacia donde convergen los distintos intereses locales, no siempre compatibles entre sí y que deben ordenarse armónicamente en función del interés común.

Por último, la capital del Estado cumple otra función no menos significativa: es el nexo natural, el punto de contacto del país con las demás naciones del mundo. En tal sentido, la ciudad metrópoli se halla en condiciones —tal vez mejor que ninguna otra por ser generalmente la menos localista— de recibir las corrientes del exterior y proyectarlas hacia el interior.

Para el eficaz cumplimiento de tan importantes funciones de orden político, económico y sociológico, la capital debe llenar varios requisitos. Uno de ellos, precisamente, es su adecuada ubicación geográfica respecto del propio país y del exterior. Refiriéndose a este último aspecto, con acierto apunta Daus que "la posición es tan importante que la existencia de dos ciudades con iguales facilidades para comunicarse con el exterior puede conducir a la fragmentación de una unidad nacio-

(2) LANDINI, op. cit., p. 387.

(3) DAUS, *Geografía y unidad argentina*, Buenos Aires, 1957, p. 190.

(4) DAUS, op. cit., p. 190.

(5) GOTTMANN, *L'aménagement de l'espace*. París, 1952, p. 22.

nal en potencia. Es a todas luces evidente —agrega el autor citado— que la separación de la Banda Oriental de la unidad del Plata tuvo un punto de apoyo de gran firmeza en la posición oceánica de Montevideo” (6). Asimismo, al convertirse en el asiento permanente de los poderes gubernamentales en el centro de la administración pública, la actividad política y las relaciones diplomáticas, la capital debe tener no sólo una adecuada infraestructura de servicios para brindar la mayor comodidad a sus residentes o a los viajeros ocasionales, sino además una base histórica y cultural que sea, en cierta manera, la expresión del país que encabeza. De allí que todos los gobiernos, sin excepción, dediquen una apreciable porción de sus recursos económicos al mantenimiento y embellecimiento de sus capitales. Porque las naciones son, en último análisis, lo que reflejan sus capitales.

Digamos finalmente que nadie puede hoy poner en discusión que el problema de la capital estatal es un asunto que atañe en forma inexcusable al derecho constitucional. Y al señalar que su tratamiento es materia de esta rama de la ciencia jurídica, queremos significar que la posesión de la capital, de acuerdo a lo que expresamos al comienzo del acápite, es lo que en cierto modo da existencia visible al Estado.

Su creación, entonces, es insoslayable, ya se trate de gobiernos de régimen federal (7) o unitario. En el primer caso para fundar, mantener y consolidar el vínculo nacional; en el segundo, para concentrar la acción gubernativa. Es por esta razón que muchas constituciones contienen, entre sus principales disposiciones, un artículo referido a la ciudad en que han de establecerse sus autoridades supremas (8). Podemos citar, entre otras, las constituciones de la República de Venezuela (art. 11), de la República de Nicaragua (art. 16), de la República Dominicana (art. 6º), de la República de Haití (art. 1º, 2da. parte), de la República de Honduras (art. 338 *in fine*, del Estado Asociado Libre de Puerto Rico (secc. 4), de la República del Paraguay (art. 7º), de Austria (art. 5º), del Reino de Bélgica (art. 126), de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (art. 145), de la República Socialista Federativa

(6) DAUS, *op. cit.*, p. 191.

(7) La determinación de la ciudad capital en los Estados federales obedece a dos criterios fundamentales. El primero de ellos, que según la experiencia ha sido tradicionalmente utilizado en nuestro continente, consiste en federalizar una ciudad o territorio no pertenecientes a ninguno de los Estados miembros de la federación. Tal es el caso, por ejemplo, de las ciudades de Washington, México, Caracas, Brasilia y también Buenos Aires. El otro criterio consiste en conferir el carácter de capital a una de las ciudades perteneciente a alguno de los Estados miembros, sin que por ello se le atribuya ningún régimen o estatuto jurídico especiales. Simplemente pasa a convertirse en la sede del gobierno. Es el caso de Berna.

(8) ALVAREZ PRADO, *La capital de la Nación*, Buenos Aires, 1906, p. 21.

de Yugoslavia (art. 5º), de la República Popular Húngara (art. 69), de la República Popular de Polonia (art. 90), de la República Socialista Checoslovaca (art. 109), de la República Popular de Bulgaria (art. 142), de la República Democrática Alemana (art. 1º, 2da parte), de la República Árabe Siria (art. 5º), de la República Árabe Unida (art. 161), de la República Argelina Democrática y Popular (art. 7º), de la República del Líbano (art. 4º), de la República de Turquía (art. 3º *in fine*), de Irán (ley constitucional complementaria del 8 de octubre de 1907, art. 4º), de la República de Irak (art. 5º), de Afganistán (art. 5º), de Uganda (art. 121), de la República Democrática del Congo (art. 5º), de la República de Guinea Ecuatorial (art. 3º), de la República de Gabón (art. 2º *in fine*), de la República Federal de Camerún (art. 1º), etc. Queda así demostrada la vinculación de la capital con la vida jurídico - política del Estado.

Una de las disciplinas auxiliares de la ciencia política que ha desarrollado más incisivamente el tema de la capital del Estado ha sido, sin lugar a dudas, la geografía política (*Politische Geographie* en la denominación de Friedrich Ratzel). Sus estudiosos, en efecto, han profundizado las innumerables razones que, a través del tiempo, impulsaron al hombre de Estado a adoptar tal o cual territorio o ciudad para fijar la sede del gobierno. Y así, desde la óptica de la geografía política, han sistematizado el resultado de sus investigaciones y ensayado algunas clasificaciones. Sin embargo, como la vastedad de tales observaciones bien justifica un estudio particular, que en nuestro caso excede la metodología que nos hemos propuesto, sólo haremos una sucinta referencia a algunos aspectos de esas investigaciones. De antemano, pues, renunciamos a toda exposición minuciosa u original sobre este punto y remitimos al interesado a la copiosa bibliografía especializada.

Para Derwent Wittlesey, cada Estado se forma alrededor de un núcleo central que favorece su integración política y que, al mismo tiempo, constituye su *ecumene*, vale decir, su zona más densamente poblada y mejor provista de medios de comunicación y transporte. "Europa ofrece muchos ejemplos. La cuenca del Tamesis se extendió hasta formar a Inglaterra y la Isla de Francia se desarrolló constituyendo la Francia de hoy. Suiza creció partiendo de un centro formado por algunos valles de montañas que bordean el Lago de los Cantones de los Cuatro Bosques, hasta que los habitantes tropezaron con este lago que les cerraba el paso entre el norte y el sur, en el Paso de San Gotardo. Noruega en una franja de tierras bajas a lo largo de un semicírculo de costas de fiordos, unidas, entre Oslo y Trondheim por valles interiores habitables que describen una cuerda de arco" (9).

(9) WITTLESEY, Geografía política, México, 1948, p. 14.

Sostiene el geógrafo norteamericano citado que, por lo general, tanto el ecumene como el núcleo central comprenden la capital del Estado. París, Londres y otras capitales se hallan ubicadas en el corazón del centro y también en el ecumene. La separación de ambos ocasiona algunas veces el desplazamiento de la capital como es el caso de Berna. Con mayor frecuencia, para Wittlessey, ese cambio da por resultado un alejamiento entre la capital y el ecumene, ya que la primera tiende a mantenerse unida al centro-originario. Así ha ocurrido en los casos de Washington y Berlín. Agrega este autor que tratándose de Estados federales, el compromiso entre los distintos componentes o la traslación del ecumene han ocasionado la localización atípica de la capital. En cambio, los Estados unitarios tienden ostensiblemente a fijar su capital en el centro del ecumene o en la zona de éste más próxima a la frontera más expuesta. De ello se desprende que las capitales pueden ser *centrales* o *periféricas*. En el primer caso, están relacionadas con todo el territorio o con el ecumene. En el segundo, con las fronteras defensivas u ofensivas o con posiciones abandonadas (10).

Para Camilo Vallaux, existen tres clases de capitales, a saber: a) *artificiales*; b) *naturales* y c) *móviles*.

En opinión del mencionado autor, "cuando se escoge un emplazamiento desierto o casi desierto con propósito deliberado por una voluntad individual omnipotente o por una voluntad política colectiva para convertirlo en capital de un Estado, cuando nada designa este emplazamiento, ya como suelo fértil, ya como lugar de cruce de vías, para la concentración urbana económica, y, en fin, cuando es posible discernir en la elección del emplazamiento motivos bien definidos que le hace cómodo para la dominación de una vasta extensión de territorio, entonces es cuando se funda una capital artificial (11). Señala Vallaux que estas capitales son características en los Estados de tipo federativo, como así también que el vertiginoso progreso científico y técnico ha permitido, en nuestro tiempo, el rápido desplazamiento de materiales y contingentes humanos, facilitando de este modo la fundación de ciudades en sitios poco accesibles. Es decir que, contrariamente a lo acontecido con las capitales de las viejas naciones, por regla general asentadas sobre posiciones ventajosas en lo geográfico o en lo económico, los nuevos países han podido formar sus capitales merced a un determinismo de Estado, esto es, con un criterio marcadamente político (12). Un típico caso de capital artificial es Washington. En efecto, si bien hasta 1790 el centro político de los Estados Unidos se hallaba en Nueva York y

(10) WITTELESEY, op. cit., ps. 15 y 640.

(11) VALLAUX, *El suelo y el Estado*, Madrid, 1914, p. 352.

(12) VALLAUX, op. cit., ps. 352 y 353.

Filadelfia, su ubicación en el norte del país despertaba algunos recelos en las regiones sureñas. De allí que finalmente se decidiera ubicar la *federal city* en lo que entonces era el centro geográfico de la Unión, sobre el Potomac, en el pequeño distrito de Columbia, separado de Virginia y Maryland (13).

En cuanto a las capitales naturales, dice Vallaux que son "las ciudades que habrían sido vivientes y populosas en virtud de su posición como nudos de relaciones industriales, comerciales y agrícolas, aunque el Estado no hubiera hecho de ellas el asiento de su actividad" (14). El autor presenta como ejemplos de esta clase de capitales a Londres y París, señalando, asimismo, que la mayor parte de estas ciudades generalmente ocupan una posición más excéntrica que central y se hallan situadas cerca de las zonas de extrema actividad y sensibilidad política.

Finalmente, Vallaux expresa que "en los Estados cuya organización es todavía demasiado imperfecta para que un sistema regular de caminos se establezca, sería imposible comprender la permanencia en el mismo lugar de una capital política durante una larga serie de generaciones: una capital necesita, para subsistir, de recursos muy extensos que únicamente las corrientes comerciales le dan. Cuando no hay corrientes de esa naturaleza, las ciudades de Estados, con sus tribunales, sus administraciones y sus ejércitos, agotan los recursos locales que los países donde están establecidos pueden procurarles; en este caso, ocurre con frecuencia que las capitales se trasladan" (15). Varios ejemplos de capitales móviles descubre Vallaux: Ispham o Teherán, en Persia; Fez o Marrakés, en Marruecos y Ankober, Entotto y Addis - Abeba, en Abisinia (16).

Para Piero Landini, existen tres tipos de capitales: a) *naturales*; b) *históricos* y c) *artificiales*.

Capitales naturales son aquellas en cuya determinación han confluído contingencias favorables de orden físico y circunstancias políticas (17). Históricas, en cambio, son aquellas nacidas de determinadas exigencias políticas (18). Capitales artificiales, por fin, son aquellas elegi-

(13) VALLAUX, op. cit., ps. 355 a 359.

(14) VALLAUX, op. cit., ps. 363 y 364.

(15) VALLAUX, op. cit., ps. 367 y 368.

(16) Claro está que Vallaux recoge esta clasificación a partir de una realidad de principios del siglo XX.

(17) "Si potrà parlare di capitale naturale quando fortunata contingenze di ordine fisico si affiancano alle vicende politiche, tali da indicare un centro quale el più adatto a divenire la sede del governo centrale, el cuore e il cervello dello stato" (Conf.: LANDINI, op. cit., p. 387).

(18) "Capitali storiche sono quelle che vengono scelte come sede del governo centrale per particolari esigenze politiche. . ." (Conf.: LANDINI, op. cit., p. 387).

das, y frecuentemente creadas *ex novo*, cuando el Estado ya se encuentra formado (19).

Como ejemplo significativo de la primera clase de capitales, Landini se refiere a Roma, señalando las felices circunstancias que impulsaron a los fundadores a elegir el lugar de su emplazamiento. Condiciones ventajosas en lo topográfico y en lo geográfico, posibilitaron a la ciudad defenderse exitosamente de los ataques exteriores, a la vez que aseguraron a sus pobladores una salida marítima, convirtiendo al Mediterráneo en el *Mare nostrum* y a Roma en *caput mundi*. Otros ejemplos de capitales naturales que trae a cuenta el autor citado son París, Berlín, Londres y Moscú.

Un caso de capital histórica lo constituye Madrid, declarada por Felipe II en 1561 sede de la corte española, que hasta ese momento funcionaba en Toledo. El cambio de capital ha sido explicado por la posición de Madrid —casi en el centro geométrico del Estado— que favorecía la integración de las unidades políticas menores, caracterizadas por fuerte tendencia centrífuga. Otro ejemplo es el de Petersburgo, fundada en 1703 por el zar Pedro el Grande, quien llevó allí su gobierno establecido en Moscú. Con ello, el monarca ruso pretendía iniciar una política de acercamiento al mundo occidental.

Como ejemplos de capitales artificiales, Landini cita a Washington por las circunstancias que más arriba se han apuntado, y también a Canberra, cuya fundación fue decretada por el gobierno federal australiano en 1908 e inaugurada oficialmente veinte años después. Otro caso, por último, es el de Brasilia, que debió su nacimiento a la firme decisión política del gobierno brasileño de iniciar la marcha del progreso sobre la extensa selva del Amazonas.

2. El régimen jurídico institucional de la ciudad capital en el derecho comparado.

A poco que el juspublicista examine el régimen jurídico de la ciudad capital a la luz del derecho comparado, podrá advertir que, por regla general, aquella goza de un estatuto especial, vale decir de un ordenamiento diferente del de las demás comunas del Estado, en función de un complejo de factores de índole administrativa y política (20).

(19) "Un cenno particolare meritano le capitali artificiali, quelle città che vengono scelte e molto spesso create del nulla, quando lo stato è già formato, per divenire sede del governo centrale" (Conf.: LANDINI, op. cit., p. 387).

(20) RENATO, L'ordenamento amministrativo delle città capital di Stato, en: Ministero per la Costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea Costituente, Roma, 1946, Vol. II, Autonomie, locali, p. 488.

El funcionamiento institucional de las capitales ha sido previsto en la legislación comparada de dos formas. En primer lugar, mediante el desmembramiento del centro urbano principal en centros urbanos menores, a cuyo cargo se encuentra la prestación de los servicios públicos locales (por ejemplo, Londres). En segundo lugar, merced a una amplia descentralización de funciones y servicios en delegaciones barriales o suburbios con un apreciable grado de autonomía, pero siempre dependiente de una municipalidad única. Este es el tipo de organización más generalizado (21).

Pasaremos entonces a considerar el régimen jurídico - institucional de algunas capitales.

a) París. Rodeada de 1.304 comunas menores que conforman la *région parisienne*, gobernadas según el reglamento general de 1884, la capital francesa ha sido separada desde 1967 del Departamento del Sena para convertirse en un departamento de un solo municipio.

En efecto, de acuerdo a la ley del 10 de julio de 1964, de aplicación diferida, París se convirtió en "une collectivité territoriale á statut particulier, ayant des competences de nature communale et départementale". El nuevo ordenamiento para el gobierno y administración de esta ciudad, pues, pretende conciliar su tradicional régimen representativo con la intervención del poder central (22).

El antiguo Concejo Municipal fue sucedido por el *Conseil de Paris*, compuesto de noventa miembros designados por elección popular. Sus principales funciones son las de controlar la ejecución de los planes de obras y la prestación de los servicios públicos, supervisando también la gestión de los prefectos.

En la primera ciudad de Francia no hay un alcalde elegido por el voto de los ciudadanos. El ejecutivo local se halla a cargo de dos funcionarios designados por el gobierno central: el Prefecto de París y el Prefecto de Policía. El primero cumple las funciones que normalmente corresponden a un alcalde o intendente: convoca al Concejo, asiste a sus deliberaciones y ejecuta sus resoluciones. Es el jefe de la administración municipal y, conforme se desprende de la doble naturaleza jurídica de la capital francesa, cumple a la vez el papel de gobernador departamental. Sus atribuciones y la organización de los servicios bajo su autoridad han sido previstas por el decreto 68 - 57 del 19 de enero de 1963, al que

(21) RENATO, op. cit., p. 490.

(22) Conf.: LA DOCUMENTACION FRANCAISE, *L'organisation administrative de Paris et de la région parisienne* (Institutions politiques et administratives de la France,) Paris, janvier 1972.

debe agregarse una resolución de la misma fecha sobre la organización general de la Prefectura de París (23). El Prefecto de Policía, por su parte, ejerce en toda la jurisdicción departamental el poder de policía que el reglamento municipal de 1884 confiere a las demás comunas francesas. En consecuencia, debe asegurarse el orden público, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes. Le asiste también el derecho de concurrir a las sesiones del Concejo para plantear las cuestiones de su competencia.

En cuanto al régimen administrativo y financiero de la ciudad, éste se halla legislado por el decreto presidencial 70 - 1089 del 30 de noviembre de 1970 (24).

Una prueba elocuente de que el poder central sigue más de cerca el funcionamiento político - administrativo de París que el de los demás centros urbanos de Francia, lo constituye el hecho de que las cuestiones relativas al presupuesto local, los planes de inversiones a mediano y largo plazo y la emisión de empréstitos públicos quedan exclusivamente reservadas al gobierno, a través de las comisiones interministeriales. Además, el carácter de *affaires d'Etat* de todas las cuestiones atinentes al Departamento de París queda corroborado por la presencia, en cada prefectura, de un inspector como el que supervisa la política de gastos en los distintos ministerios del Poder Ejecutivo. Desde 1965, por último, todos los funcionarios superiores de las administraciones de las prefecturas, son funcionarios del estado nacional.

b) Londres. La estructura de la administración municipal de la capital inglesa siempre ha diferido de la existente en el resto de Gran Bretaña. La última reorganización, puesta en marcha en mayo de 1965, estableció una zona administrativa única —la del Gran Londres— en la que se hallan la *City* (25) y treinta y dos municipios londinenses. Las autoridades de dicha zona son los Concejos municipales y la Corporación.

La *City* está dividida en veinticinco secciones con sus propios organismos administrativos. Los electores designan en cada sección un regidor (*alderman*) y un cierto número de concejales (*councilmen*). La administración de la ciudad está a cargo de un *Lord Mayor*, los regidores y los concejales. El *Lord Mayor* es elegido por un colegio denominado *Court of Common Hall*, que integran los representantes de las ochenta

(23) JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, 21 janvier 1968, ps. 831 a 833.

(24) JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE, 1er, décembre 1970, ps. 10.981 y 10.982.

(25) La *City* es la milla cuadrada (2,6 km²) del centro de la metrópoli.

ta y cuatro corporaciones y los regidores. Su nombramiento es sometido luego a la aprobación real.

Los regidores vitalicios forman, a su vez, un cuerpo colegiado que se llama *Court of Aldermen*, la que se reúne varias veces por año con la presidencia del *Lord Mayor*. Tiene facultades para examinar las inversiones públicas de la ciudad y la supervisión y validez de las elecciones.

La *Court of Common Council*, por su parte, está compuesta por el *Lord Mayor*, los otros veinticinco regidores y ciento cincuenta y nueve concejales. Este cuerpo vota el presupuesto local y dicta las ordenanzas y reglamentos municipales. El *Lord Mayor* y los regidores cumplen también las funciones propias de la justicia de paz y constituyen al efecto un tribunal especial que preside un juez (*recorder*), elegido en forma vitalicia por los mismos regidores.

La organización municipal de los centros constituídos alrededor de la antigua *City*, corresponde a la "parroquia", que cuenta con una administración propia. La autoridad parroquial es el *vestry* (un equivalente a la voz española "sacristán"), que confía la ejecución de sus decisiones a una comisión en proporción al número de contribuyentes. Las comisiones parroquiales conforman la Comisión del Distrito, con competencia en todo lo referente a obras públicas, acueductos, vialidad, alumbrado y limpieza, etc. Las parroquias, aún integrando los correspondientes distritos, conservan algunas facultades propias en lo que hace a cementerios, iglesias, mercados, etc.

La ciudad de Londres, por otro lado, centraliza todo lo referente a la policía y a una parte de la ejecución de las obras públicas. Los servicios administrativos cuentan con una oficina especial (*Metropolitan Board of Works*), compuesta por miembros elegidos por cada comisión parroquial y por los distritos.

La *Metropolitan Board* tiene competencia en todas las grandes obras públicas y ejerce, asimismo, la supervisión y coordinación de las comisiones de distrito.

La policía londinense también está bajo la dirección de un organismo central, cuyos miembros designa el gobierno. El Estado nacional soporta un cuarto de los gastos destinados a su mantenimiento, en tanto que las restantes tres cuartas partes son cubiertas por una tasa especial distribuida entre las parroquias. También el gobierno central nombra los jueces para los distintos distritos judiciales en que se divide la metrópoli, con facultades similares a las de los jueces de paz (26).

(26) Para la organización administrativa de Londres consultar RENATO, op. cit., ps. 503 a 505; BRITISH INFORMATION SERVICES, *The Corporation of the City of London* (R. 4864/65), London, 1965.

c) Berlín. La que fuera primero capital de Prusia y desde 1871 capital del naciente Imperio germánico, sufrió a partir de 1920 un profundo reordenamiento administrativo para contemplar la nueva realidad urbana del *Gross Berlín*, esto es, los veinte distritos circunvecinos (*Bezirk*) que conforman la extensa área metropolitana.

El gobierno de Berlín se hallaba compuesto entonces por un Alcalde (*Oberbürgermeister*), un Vicealcalde (*Bürgermeister*), una Junta Administrativa (*Magistrat*) y un Concejo Municipal (*Stadtverordnetenversammlung*). Los distritos, a su vez, también tenían su propio Alcalde, su Junta Administrativa y su Concejo Municipal.

Con la llegada al poder del Partido Nacional Socialista, en diciembre de 1936 la capital del Tercer Reich es nuevamente reorganizada conforme a los principios del código uniforme para todos los municipios del país. Se suprimieron los distritos y las autoridades electivas fueron reemplazadas por empleados de la administración nacional. Ya hacia fines de la Segunda Guerra Mundial, en 1944, el gobierno local se convirtió en unipersonal y por la importancia política y estratégica de la ciudad fue encomendado al doctor Paul Josef Goebbels, como presidente del municipio (*Stadt - präsi dent*):

Después de la rendición de Alemania y hasta la llegada de los aliados occidentales, en julio de 1945, Berlín estuvo únicamente en poder del ejército soviético, que estableció un gobierno municipal bajo la égida de una *Magistrat* designada por ellos y durante largo tiempo controlada por los alemanes comunistas. Al arribar las autoridades militares de Occidente a Berlín, se estableció una división cuatripartita de la ciudad. La zona este correspondería a Rusia y la zona oeste, subdividida en tres posiciones, a Estados Unidos, Francia e Inglaterra. El organismo superior de gobierno y administración fue el "Comando Aliado de Berlín".

Desde entonces la urbe ha tenido varias formas de gobierno. La primera, según ya vimos, fue la impuesta por los rusos al ocuparla, luego le sucedió otra basada en la Constitución provisional de 1946 y, por fin, una tercera asentada en la Constitución de 1950. Con el retiro soviético del Comando Aliado, en 1948, de hecho la administración local quedó fragmentada en dos. Por un lado, la que ejercía en la zona este el Comando con sus tres integrantes y por el otro, la que recaía en la Comisión Soviética de Control para Berlín, en la zona oeste. De 1945 en adelante, pues, Berlín ha sido la "capital" o "cuartel general" de ocho clases distintas de gobierno, incluyendo cuatro regímenes militares de ocupación: la antigua Administración Aliada para Alemania; el Comando Aliado de Berlín; la Comisión Soviética de Control para Berlín y la Comisión Soviética de Control para Alemania; un "gobierno na-

cional alemán" (en la República Democrática Alemana) y tres gobiernos metropolitanos (el instalado en la ciudad en el período inmediato a la, postguerra, el de Berlín Occidental y el de Berlín Oriental). A ello hay que agregar las cuatro administraciones militares y la de los veinte barrios. Lo que suma cerca de treinta órganos gubernamentales, cada uno con sus respectivas facultades y sus propios sistemas administrativos.

El *status* jurídico - político de Berlín es así en extremo complicado. En determinados aspectos la ciudad permanece, después de casi treinta años, bajo la autoridad de las cuatro naciones aliadas. Sus asuntos locales son resueltos por dos gobiernos municipales que funcionan según distintos acuerdos constitucionales. Berlín Occidental, si bien en la realidad no integra la República Federal Alemana, su Constitución de 1950 la declara parte de ella (art. 1º inc. 2º). Su gobierno, muy similar al que rige en los restantes *Länder*, está a cargo de una Cámara de Representantes (*Abgeordnetenhaus*) compuesta por doscientos legisladores y un Senado (*Senat*) integrado por el Alcalde de (*Regierender Buergermeister*), el Vicealcalde (*Buergermeister*) y un máximo de dieciseis senadores. El Alcalde y el Vicealcalde son designados por la Cámara de Representantes. Berlín Oriental, por su lado, está considerada por la República Democrática Alemana como su capital —y así lo preceptúa la forma expresa el artículo 1º, 2a. parte de su Constitución—, mientras que en la faz administrativa está incluida como una región más dentro de aquélla (27).

d) Madrid. El 11 de julio de 1963, por decreto 1.674 (28), el Jefe del Estado español promulgó la Ley Especial para el Municipio de Madrid. En los considerandos de la aludida disposición, el generalísimo Francisco Franco expresaba que tal ordenamiento "pone de manifiesto la prudencia del régimen al enfrentarse con los delicados aspectos que ofrece la administración municipal madrileña, como consecuencia de ser, además del municipio más populoso de la nación, la capital del Estado y sede del Gobierno nacional".

La ley prevé cinco órganos a los cuales corresponde, según su respectiva competencia, el gobierno y administración del Municipio de Madrid: 1) el Alcalde; 2) los Tenientes de Alcalde; 3) el Ayuntamiento Pleno; 4) la Comisión Municipal de Gobierno y 5) las Juntas Municipales de Distrito.

(27) Un minucioso análisis de la cuestión Berlín puede verse en el notable artículo de PLISCHKE, Gobierno y políticas del Berlín contemporáneo, en: Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación, N° 83, enero - abril de 1963, ps. 47 a 151.

(28) BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO, N° 171 del 18 de julio de 1963, ps. 10.982 a 10.992.

El Alcalde es el jefe de la administración municipal, presidente nato del Ayuntamiento Pleno, de la Comisión Municipal de Gobierno y de todos los órganos colegiados municipales. Es nombrado por el Jefe del Estado, a propuesta del Ministro de la Gobernación, y dura seis años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser reelecto.

De entre los Concejales, el Alcalde nombra a tres Tenientes de Alcalde, que deben reemplazarlo según un orden preestablecido en casos de vacancia, ausencia, enfermedad o impedimento, presiden las licitaciones y sorteos y desempeñan las funciones que expresamente les delegue el jefe de la comuna. Asimismo, en orden a la mejor dirección y supervisión de los asuntos, el Alcalde está directamente auxiliado por seis Delegados de Servicios que, al frente de cada una de las grandes ramas de la administración local, ejercen, por delegación, las facultades y competencias que le corresponden a aquél.

El Ayuntamiento Pleno está integrado por el Alcalde, los Concejales y el Secretario General. Los Concejales son designados mediante elección por los vecinos cabezas de familia del municipio, los organismos sindicales y las entidades culturales, económicas y profesionales. Su número es igual al triple del de las circunscripciones en que, a efectos electorales, sea dividido el Municipio. Su mandato dura seis años, renovándose trienalmente por mitades de cada uno de los tercios representativos. Al Ayuntamiento corresponde la aprobación, modificación o revisión de los planes generales de acción municipal y de ordenación urbana, la aprobación de planes generales y especiales de urbanización y política del suelo, los programas de actuación urbanística, saneamiento, transportes, enseñanza, vivienda y demás planes de competencia municipal, la aprobación de ordenanzas y reglamentos generales, etc.

La Comisión Municipal de Gobierno está integrada por el Alcalde, que la preside, los Tenientes de Alcalde, los Delegados de Servicios y los Concejales que designe el Ayuntamiento. Corresponde a este organismo ejercer ciertas funciones que originariamente competen al Ayuntamiento Pleno pero que la Ley, a efectos de agilizar su resolución, le delega.

Con el objeto de descentralizar la actividad de la comuna madrileña, se establecen las Juntas Municipales de Distrito, cada una de las cuales está presidida por un Concejal designado por el Alcalde e integrada por Concejales representantes de las familias de la circunscripción, los sindicatos, las entidades culturales, económicas y profesionales, como así también por Vocales designados por el Alcalde de entre los vecinos del distrito de reconocido prestigio. Las Juntas tienen por objeto elevar a la Alcaldía las aspiraciones del vecindario e informar las denuncias formuladas por los particulares sobre el estado de los servicios municipales.

e) México. El artículo 73 de la Constitución mexicana establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que se determinen por ley. Por otra parte, la misma norma constitucional citada acuerda al Congreso la facultad de legislar para el Distrito y Territorios Federales.

Conforme a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de fecha 31 de diciembre de 1941 (29), el Poder Ejecutivo ejerce el gobierno de la capital a través de un funcionario que se denomina Jefe del Departamento del Distrito. Es nombrado y removido libremente por el Presidente y se halla auxiliado en el desempeño de su tarea por un Consultivo, por Delegados y Subdelegados y por los demás órganos a que se refiere la ley. De este modo, el Departamento del Distrito es uno de los tantos entes que, al igual que las Secretarías de Estado, auxilian al Presidente de la República en la acción de gobierno. Claro está que mientras aquellas se ocupan de cuestiones de índole federal, al Departamento del Distrito sólo le competen los asuntos locales de la ciudad capital.

El Poder Legislativo del Distrito es, según ya vimos, el Congreso de la Unión. Pero en tanto legislatura local, no tiene facultades absolutas. Como señala Felipe Tena Ramírez, "al igual de las legislaturas de los Estados, goza de la atribución general de legislar en materia local, lo cual significa que el Congreso no puede ejercitar ninguna de las facultades federales, limitándola al Distrito, pues entonces invadiría su propia esfera federal. Así, por ejemplo, —continúa el constitucionalista azteca citado— no puede expedir el Código de Comercio para el Distrito Federal; pero sí puede expedir el Código Penal del Distrito Federal, porque esta facultad no está conferida a la federación" (30). Todos los demás enunciados constitucionales referentes a los Estados, obligan también al Congreso como legislatura del Distrito, en cuanto son compatibles con la organización particular que la Constitución federal prevé para la ciudad capital del Estado.

De los tres poderes federales, el judicial es el único cuyos titulares no se identifican con los funcionarios de la Unión mexicana. La administración de justicia en el Distrito es exclusiva y local del mismo. Los magistrados del Tribunal Superior son nombrados por el Presidente de la República con acuerdo de la Cámara de Diputados, en tanto que los jueces de primera instancia son designados por el Tribunal Superior. To-

(29) TENA RAMÍREZ, *Derecho constitucional mexicano*, 6ª. Edición, México, 1961, p. 279 y ss.

(30) TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, ps. 284 y 285.

dos duran seis años en sus cargos. Cabe agregar, por último, que las causas criminales competen en la capital azteca a un funcionario local: el Procurador de Justicia del Distrito y Territorios Federales, designado por el Presidente de la República y dependiente del mismo.

f) **Bogotá.** El 17 de diciembre de 1954, mediante el decreto 3640 (31), el presidente de la República de Colombia, general Rojas Pinilla, dispuso la creación del Distrito Especial de Bogotá, sin sujeción a las disposiciones vigentes para la organización municipal en el resto del país.

El gobierno comunal de la capital colombiana está a cargo de dos órganos: el Consejo Administrativo del Distrito y el Alcalde Mayor.

El Consejo Administrativo del Distrito está integrado por trece miembros, uno de los cuales es el Alcalde Mayor, que lo preside. De los doce concejales restantes, seis son nombrados en elección popular y los otros seis designados por el Presidente de la República teniendo en cuenta la filiación política de los candidatos, de modo que se establezca el equilibrio político de los concejales distintos del Alcalde Mayor y se garantice la índole exclusivamente administrativa del Consejo. El mandato de los miembros del colegiado distintos del Alcalde se extiende por un período de dos años. Son funciones del Consejo Administrativo establecer los impuestos y contribuciones locales, fijar los planes y programas de obras públicas y fomento, etc.

El jefe de la administración del Distrito Especial de Bogotá es el Alcalde Mayor, designado por el Presidente de la República. Está facultado para designar Alcaldes Menores en las zonas del territorio metropolitano que estime convenientes, nombrar y remover a los funcionarios y empleados del municipio y elaborar, para su ulterior consideración por el Consejo Administrativo, los planes y programas de obras públicas y fomento.

g) **Washington.** El Distrito de Columbia, con una superficie de setenta millas en las cuales se halla incluida la ciudad de Washington, desde el punto de vista del derecho constitucional no es ni un Estado ni un territorio. Por el contrario, constituye un ente *sui generis*, directamente gobernada por el Ejecutivo y el Congreso.

El 1º de junio de 1967, el presidente de los Estados Unidos, Lyndon B. Johnson, remitió al Congreso un proyecto de ley por el que se reorganizaba el distrito capitalino (32). Señalaba el mandatario estadounidense en el mensaje adjunto al proyecto que la organización vigente en la ciudad sede de las autoridades federales había sido concebi-

(31) DIARIO OFICIAL, 21 de enero de 1955, p. 5.

(32) UNITED STATES CODE, 1970 Edition, Vol. 1, Washington, 1971, p. 587 y ss.

da más de un siglo atrás para una comunidad de dimensiones y requerimientos mucho menores (33). Por otra parte, el sistema que se pretendía reemplazar confiaba el gobierno del Distrito de Columbia a una Junta delegada de tres Comisionados, lo que producía la dispersión de esfuerzos y, muchas veces la superposición de funciones.

El nuevo régimen local, luego aprobado por el Congreso, encomienda la faz ejecutiva del gobierno a un funcionario con el nombre de Comisionado del Distrito de Columbia (*Commissioner of the District of Columbia*). Es designado por el Presidente con acuerdo del Senado y dura cuatro años en sus funciones. Cuenta con la colaboración del Asistente (*Assistant of the Commissioner*), también designado por el Ejecutivo federal con el consentimiento del Senado.

El tratamiento y aprobación de los programas de acción municipal está a cargo de un Consejo (*council*) compuesto por un Presidente (*Chairman*), un Vicepresidente (*Vice Chairman*) y siete miembros, todos designados por el Presidente de los Estados Unidos con la venia senatorial. No más de seis de los nueve miembros pueden pertenecer a uno o varios partidos políticos y entre los nombrados, uno por lo menos debe ser representativo del Distrito. Con ello se procura no sólo asegurar la presencia de las organizaciones políticas, sino también garantizar la comunidad independiente de las estructuras partidarias. Los miembros del Consejo tienen un mandato de tres años, escalonando su relevo en tres por año para no quebrar la continuidad de la experiencia en la función. El Consejo está asistido por una Secretaría (*Secretary of the Council*), cuyo titular designa el mismo cuerpo colegiado.

En caso de ausencia o incapacidad del Comisionado, o también de vacancia del cargo, el Presidente de la Nación puede designar a cualquiera de los miembros del Consejo en su reemplazo, prescribiendo el orden de la sucesión en la que los funcionarios deban actuar.

Se prevé, finalmente, la organización de agencias y despachos a cuya cargo están los asuntos locales, con las denominaciones y funciones específicas que el Comisionado determine. Estos organismos quedan bajo la autoridad del titular del Distrito o bien pueden ser encomendados a otros funcionarios designados por él como sus delegados para los distintos asuntos de que se trate.

(33) "The present form of District government was designed a most a century ago for a community of 150,000 people. The District government then employed less than 500 persons and administered a budget of less than four million dollars. Today Washington has a population of 300,000. It is the center of the country's fastest growing metropolitan area with a population of 2.5 millions. The District's Government now employed some 30,000 people and the proposed 1968 budget is more than half a billion dollars" (Conf.: UNITED STATES CODE, cit., p. 599).

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CUESTION CAPITAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA.

- 3. Buenos Aires: de la fundación al siglo XVIII**
- 4. Buenos Aires y el Virreinato del Río de la Plata**
- 5. La Revolución de Mayo y la cuestión capital en los proyectos constitucionales anteriores a 1853**
- 6. El Congreso General Constituyente de 1853**
- 7. La capital provisoria de la Confederación Argentina**
- 8. La reforma de 1860**
- 9. El período 1860 - 1880**
- 10. La federalización de la ciudad de Buenos Aires**

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA CUESTION CAPITAL EN LA REPUBLICA ARGENTINA

3. Buenos Aires: de la fundación al siglo XVIII

Corrían los primeros meses de 1534 cuando el emperador Carlos V recibió en su residencia toledana a su antiguo servidor de la juventud, Pedro de Mendoza, quien le solicitaría por su cuenta y riesgo "una jornada a Indias". Mendoza había nacido treinta y cinco años antes en Guadix (Granada) y pertenecía a una rica y aristocrática familia castellana, duques del Infantado y marqueses de Santillana, que dio a España ilustres clérigos, militares y poetas. El mismo Don Pedro se había destacado como un valeroso combatiente en las campañas de 1526 contra el papa Clemente VII (1).

El 21 de mayo de ese año, el monarca firmó con Mendoza la "capitulación" por la cual éste se comprometía a emprender la conquista y colonización de las "tierras y provincias del Río de la Plata". Para ello recibiría, como adelantado, gobernador y capitán general a perpetuidad, un salario de dos mil ducados de oro al año a más de otros dos mil de igual moneda en concepto de ayuda a costas. Debería construir tres "fortalezas de piedra" en los lugares que estimare convenientes y tendría la responsabilidad de instruir a los indios en la fe cristiana. Reservaría para la Corona un quinto de los tesoros obtenidos por vía de rescate y la mitad de los que correspondieran como botín de guerra. Se lo investía con el título de conde sobre un feudo de diez mil aborígenes a determinarse y tendría la facultad de repartir tierras e indios entre sus hombres. Junto con la concesión de ciertos beneficios fiscales para el

(1) Sobre la vida y obra del adelantado Pedro de Mendoza, ver GROUSSAC, *Mendoza y Garay*, Buenos Aires, 1949, T. I.

adelantado y los primeros pobladores, el rey se reservaba la designación de los alcaldes y regidores.

Sin lugar a dudas la flota del granadino, que habría de partir de San Lúcar de Barrameda en agosto de 1535, era la más numerosa y mejor dotada de todas las que, por ese entonces, tenían por destino las tierras recién descubiertas: once naves y mil doscientos expedicionarios a los que, posteriormente, se agregaron en las islas Canarias tres barcos con trescientos tripulantes.

Hacia fines de diciembre de 1535 llegaron al islote de san Gabriel, situado frente a la actual ciudad uruguaya de Colonia, los navíos comandados por Diego de Mendoza en espera del resto de la expedición de su hermano Pedro, quien un mes había recalado en la bahía de Río de Janeiro. En tanto aguardaba la llegada del adelantado, que habría de producirse a mediados de enero de 1536. Don Diego hizo explorar el estuario del Plata ubicando, sobre su margen occidental, una caleta adecuada para reacondicionar los buques antes de emprender la navegación río arriba, en busca de la legendaria sierra de la Plata. A su arribo, Don Pedro dispuso trasladarse allí al principio el mes de febrero y, junto a la ensenada, levantó uno de los "reales" o fortalezas acordadas en la capitulación con el objeto de guarnecer el apostadero donde se construirían las embarcaciones menores para remontar el Paraná. De este modo, a orillas del riachuelo de los Navíos, nació el real de Santa María del Buen Aire. Puede presumirse que con el nombre dado al fortín se hacía un voto a Nuestra Señora de los Vientos, venerada por los marinos del Mediterráneo y probablemente sugerida por los padres mercedarios que acompañaban la expedición (2).

El carácter de esta primera fundación de Buenos Aires ha sido, en realidad, algo controvertido. Según el derecho hispánico de la época, la erección de una ciudad exigía el cumplimiento de varios requisitos: un grupo de vecinos libre, un cuerpo armado o milicia autónoma y un cabildo donde alcaldes y regidores administraban la justicia y vigilaran la percepción y custodia del "quinto real". Al trazado de la planta urbana debía seguirle el reparto de solares, tierras de pastoreo e indios entre los vecinos y por fin, debía haber una fecha precisa de fundación, con su solemne ceremonia junto al rollo de la justicia y su acta fundacional. En opinión de algunos historiadores, en aquella ocasión el adelantado no habría cumplimentado ninguna formalidad especial, ni labrado acta alguna, ni tampoco repartido las correspondientes parcelas e indios en encomienda entre los pobladores. Más aún, hasta se duda de la fecha mis-

(2) TORRE REVELLO, *El nombre de Buenos Aires y su santo patrono*, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1968, p. 9 y ss. Conf. también GARRETON, *Nuestra Señora Santa María de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1936, p. 41 y ss.

ma de tal fundación, suponiéndose que fue entre los días 2 y 5 de febrero de 1536. Por el contrario, otros eruditos sostienen, valiéndose del testimonio de varios acompañantes de Mendoza, que no obstante no haberse encontrado la documentación probatoria, aquella primera fundación de Buenos Aires cumplió todos los requisitos legales de la Ordenanza de 1523 y que ya la Corona española había designado a las autoridades para las primeras tres poblaciones que se fundasen en el Río de la Plata (3).

A poco de instalados en el lugar, comenzó a preocupar al adelantado y sus hombres el problema de la alimentación. En esta emergencia, los expedicionarios procuraron el sustento de las tribus querandíes que vivían en la región. Y pese a que el tributo rendido no resultaba suficiente, las relaciones con los indios fueron pacíficas hasta el momento en que pareció decrecer el entusiasmo de éstos por las baratijas que recibían en trueque. El pretendido escarmiento que los españoles prepararon para los reticentes culminó en una derrota para aquéllos cerca de la desembocadura del río Luján y en el posterior sitio al "real" y las naves de Mendoza.

La situación se mantuvo hasta el regreso de Juan de Ayolas, en el mes de julio, tiempo atrás enviado aguas arriba tras la ruta de Caboto. En ese viaje Ayolas había establecido un contacto amistoso con tribus guaraníes, quienes lo habían provisto de comida. Asimismo, probablemente donde hoy se encuentre la ciudad de Coronda, fundó el "real" de Corpus Christi (15 de junio), dejando en el lugar una guarnición al mando de Gonzalo de Alvarado. A su llegada a Buenos Aires con esas noticias, Pedro de Mendoza tuvo la intención de abandonar la asediada costa platense. Luego de recorrer aquellos parajes, mandó nuevamente a Ayolas hacia el norte y ya sin fuerzas, agravada una vieja enfermedad, decidió volver a España en abril de 1537, designando antes a Juan de Ayolas su lugarteniente. En el derruido fortín de Buenos Aires, al mando de Francisco Ruiz Galán, sólo quedaban unos cien hombres.

Rumbo al norte, en su expedición por el Paraná, Ayolas se aproximó a la confluencia de este río con el Paraguay y allí, el 2 de febrero de 1537, construyó un fuerte al que llamó Nuestra Señora de la Candelaria. Luego de dejar a su frente a Domingo Martínez de Irala, se internó en la espesa selva chaqueña en busca del imperio del Rey Blanco. Jamás habría de regresar. Irala, por su parte, se encontró con el capitán Juan de Salazar y de común acuerdo decidieron salir tras Ayolas, enterándose poco después de su trágico final. Irala regresó entonces a Candelarias

(3) Conf.: ROSA, *Historia Argentina*, Buenos Aires, 1964, T. I. ps. 132 y 133; GANDIA, *Buenos Aires desde sus orígenes hasta Hernandarias*, Buenos Aires, 1937, p. 45 y ss.

mientras que Salazar remontó el río Paraguay hasta llegar a la bahía cercana al cerro Lambaré, donde el 15 de agosto de 1537 levantó una fortaleza a la que puso el nombre de Nuestra Señora de Asunción.

A esta altura comenzó un prolongado litigio entre Ruiz Galán e Irala por la sucesión del adelantazgo. El primero alegaba un derecho conferido por el mismo Mendoza al dejarlo a cargo de Buenos Aires como teniente de gobernador, en tanto que Irala sostenía ser el segundo de Ayolas, a quien el adelantado había confiado sus atribuciones antes de marchar a España. La disputa fue resuelta finalmente por Alonso de Cabrera, responsable de una expedición de apoyo y veedor designado por el Consejo de Indias, quien falló a favor de Irala de acuerdo a las prescripciones de la real cédula de autonomía de Carlos V (4).

Iralá estimó conveniente concentrar las diezmadas fuerzas expedicionarias en un sitio que ofreciera mayores seguridades. Así, el nuevo gobernador dispuso, en junio de 1541, el definitivo despoblamiento de Buenos Aires y la fundación, en el "real" de Salazar, de una ciudad o "república". En las ruinas de Buenos Aires sólo quedaron unas notas advirtiéndolo a los desprevenidos viajeros la forma más segura de navegar hacia Asunción y de evitar los riesgos de la travesía.

En 1569 llegó a Asunción Juan de Garay, quien en poco tiempo, con el apoyo de los viejos conquistadores ibéricos y de los "mancebos de la tierra", logró convertirse en la figura influyente de la gobernación local.

Aunque sus datos biográficos no son precisos sino a partir de 1544 en que viajó al Perú con su tío, el oidor Pedro de Zárate, se cree que nació entre los años 1527 y 1529 en Villalba de Losa (Burgos). En 1561 se contó entre los fundadores de Santa Cruz de la Sierra donde se casó y vino su primera descendencia. Alguacil mayor de Felipe de Cáceres, primero, sirvió luego del derrocamiento de éste a Martín Suárez de Toledo, más adelante a su pariente Juan Ortiz de Zárate y, por fin, llegó a ser teniente del gobernador Juan Torres de Vera y Aragón. Hacia 1573 enviado por las autoridades asunceñas al mando de ochenta y cinco hombres, fundó la ciudad de Santa Fé de la Vera Cruz. En menos de diez años y hasta su muerte en manos de los timbúes, acaecida en 1583, Garay fue indiscutiblemente el hombre fuerte en el Río de la Plata (5).

Luego de más de cuatro decenios desde que el adelantado Pedro de Mendoza llegara al estuario platense, la decisión de despoblar Buenos

(4) La real cédula del 12 de septiembre de 1537 establecía que en los casos de vacancia del adelantazgo o la gobernación sin que sus titulares hubieran designado expresamente a los sucesores, la elección de los mismos sería por cuenta de los pobladores.

(5) Conf.: GROUSSAC, op. cit., Buenos Aires, 1960, T. II.

Aires demostraba sus negativas consecuencias. En efecto, aquel puerto era imprescindible para los navegantes dispuestos a internarse en el Paraná. Después de atravesar el Atlántico, los barcos necesitaban un sitio en el cual rehacerse de bastimento para remontar luego hasta el Paraguay. La fundación de una ciudad con tales condiciones era, pues, uno de los permanentes anhelos del Consejo de Indias y del mismo monarca.

Allá por los primeros días de marzo de 1580, Garay partió de Asunción (6) y, tras una recalada en Santa Fe, el 29 de mayo arribó a la ensenada donde se levantara el primitivo fortín de Mendoza. En las inmediaciones buscó el lugar más apropiado para efectuar la "traza", decidiéndose finalmente por el paraje existente unos cinco kilómetros al norte de aquél, justo entre dos zanjones o "terceros" que lo resguardarían de las incursiones indígenas. Cerca de la barranca, donde hoy se encuentra la Plaza de Mayo, delineó la Plaza de Armas o Mayor. Estableció luego el ejido de la ciudad dentro de los límites de un cuadrilátero de dieciséis cuadras de largo en sentido paralelo al río y nueve de ancho en dirección este - oeste, subdividido a la vez en ciento cuarenta y cuatro manzanas cuadradas de ciento cuarenta varas de lado, separadas entre sí por calles de once varas de ancho. Posteriormente se destinarían las manzanas para el fuerte o sede del adelantado, la Plaza Mayor, La Iglesia Mayor, el hospital, la cárcel, el cabildo y cuatro conventos repartiéndose el resto en fracciones de una, media y un cuarto de manzana entre pobladores y autoridades. En la periferia de la planta urbana se reservaba un espacio de veinticuatro manzanas de frente por cuarenta cuadras de fondo para una futura ampliación de la ciudad y una zona para chacras que serían adjudicadas a los pobladores (7).

El sábado 11 de junio Garay reunió a sus hombres y, tras dar lectura y firmar el acta correspondiente, procedió a designar y tomar juramento a los alcaldes y regidores. Después se trasladaron todos a la Plaza Mayor donde, en un palo levantado a modo de rollo de la justicia, el fundador tomó formalmente posesión de la ciudad "*e de todas estas provincias*". Con las últimas ceremonias Don Juan enviaría dos carabelas, una hacia España y otra hacia el Perú, para informar el nacimiento de la Trinidad en el puerto de Santa María de los Buenos Aires.

El nombre con que Garay bautizó a la ciudad fue en devoto ho-

- (6) ZABALA Y GANDIA, *Historia de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1936, T. I, ps. 136 y 139.
- (7) MADERO, *Historia del puerto de Buenos Aires*, 3ª. Edición, Buenos Aires 1939, p. 262 y Apénd. nº 12; MARONI, *Breve historia física de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1969, ps. 20 y 21; BENI, *El fraccionamiento de tierras desde Juan de Garay a nuestros días*, Buenos Aires, 1965, T. I, p. 16 y ss.; ZAPATA GOLIÁN, *La urbanización hispanoamericana en el Río de la Plata*, Santa Fe, 1971, ps. 115 a 118.

menaje a la festividad religiosa que se conmemoraba precisamente el día de su llegada a estas costas, 29 de mayo, domingo de la Santísima Trinidad, bajo cuya advocación también se puso a la parroquia e Iglesia Mayor. El 20 de octubre de ese año, el cabildo eligió patrono local a San Martín de Tours y su fundador dio por blasón a la localidad un águila negra con una corona en la cabeza, por debajo cuatro pichones y una cruz de Calatrava en la garra derecha, algo más alta que la corona, todo sobre un campo blanco. Para José María Rosa, el águila con la corona simbolizaba al monarca español, la cruz al adelantazgo Torres de Vera y Aragón, y los aguiluchos a las cuatro ciudades del adelantazgo: Asumpción, Santa Fe, Buenos Aires y la Zaratina que se pensaba repoblar. (8)

La carencia de fuentes documentales completas ha hecho que la reconstrucción histórica de los primeros años de vida social y económica de Buenos Aires nos llegue a través de imprecisos cuando no controvertidos testimonios (9). Pero lo cierto es que el despertar del siglo XVII sorprende a los trescientos pobladores de la ciudadela empeñados en la lucha por obtener las ventajas de la liberación del comercio.

Sabido es que el régimen "de flotas y galeones", establecido a partir de 1561 (10), fijaba anualmente la salida de dos flotas desde Sevilla, Cádiz, y San Lúcar de Barrameda, en la metrópoli, hacia Cartagena, Portobelo y Veracruz, en las Indias, y viceversa, desde América hacia España, transportando los productos de uno y otro lado del Atlántico. En nuestro continente aquellos puertos eran los únicos autorizados por la Corona para canalizar la exportación o la libre internación de materias primas y artículos. Se penaba severamente la existencia de cualquier otra cadena de comercialización, se prohibía el tráfico intercolonial y se desalentaban las industrias locales. El restrictivo sistema de los Habsburgos, ajustados a los más ortodoxos principios mercantilistas, no era por lo demás muy diferentes al que por entonces aplicaban en sus dominios de ultramar todas las potencias coloniales. Así, hasta la época del virreinato, el comercio de Buenos Aires era principalmente de tránsito y de contrabando, salvo los excepcionales casos legitimados por las "permi-

(8) ROSA, op. cit. T. I., p. 176. Conf. también ZABALA Y GANDIA, op. cit., T. I., p. 145.

(9) Según Ricardo Levene, "del pasado de Buenos Aires, hasta fines del siglo XVII, son irrecusables las pruebas que subsisten acerca de su miseria y del descontento de sus pobladores"; en tanto que para Juan Agustín García el Buenos Aires de aquellos primeros tiempos se caracterizaba por "la vida fácil, una alimentación abundante y nutritiva, los horizontes amplios...". Ver, respectivamente, LEVENE, *Investigaciones acerca de la historia económica del virreinato del Plata*, en: Academia Nacional de Historia, *Obras de Ricardo Levene*, Buenos Aires, 1962, T. II, p. 164 y GARCÍA, *La ciudad indiana*, Buenos Aires, 1966, p. 14.

(10) *Recopilación de Indias de 1680*, Libro IX, Título XXX.

siones de registros" que se concedían de vez en cuando a navessueltas. Pero la ocasional apertura duraba hasta que los comerciantes limeños, celosos custodios de una legislación que los beneficiaba, reclamaban el cierre del Río de la Plata. No obstante ello los buques de bandera inglesa, francesa u holandesa, vulnerando las reglamentaciones vigentes, se llegaban hasta nuestras aguas donde intercambiaban manufacturas europeas por metales preciosos de Chile y el Alto Perú. En cuanto a la producción regional, por ser muy voluminosa no se adecuaba a las modalidades del contrabando. De allí que su exportación legal alcanzase volúmenes relativamente reducidos: en 1607 salieron cincuenta cueros con destino a Cuba y Brasil; en 1609 ya eran ochenta; en 1625 más de veintisiete mil y hacia 1770 la cantidad ascendió a ciento cincuenta mil.

Con el primer censo oficial, levantado en 1620, la población porteña era de poco más de mil almas; en 1744, con el segundo censo, llegaba a diez mil y en 1778 a veinticuatro mil. El número de habitantes y su ininterrumpido crecimiento hicieron que el Buenos Aires de entonces pudiese compararse cómodamente con las más importantes ciudades norteamericanas, como por ejemplo Nueva York y Filadelfia que, en los treinta años que van desde 1780 a 1810, duplicaron su población, pasando de treinta mil personas cada una a más de sesenta mil. Por el contrario institucional de Lima, sede virreinal, con cerca de treinta mil habitantes a principios del siglo XVII, recién pudo doblar su población hacia fines del siglo XVIII (11).

Sin embargo, el "take-off" de Buenos Aires habría de llegar en el último cuarto del siglo XVIII, más precisamente a partir de 1776, con la erección del Virreinato del Río de la Plata.

4. Buenos Aires y el Virreinato del Río de la Plata

Desde 1764, España se vio envuelta en una guerra comercial contra la alianza anglo-lusitana, considerablemente fortalecida con el acuerdo de París (1762) y también persuadida de que la Madre Patria iniciaba su perigeo político como potencia colonial. Resultaba entonces conveniente que tanto Lisboa como Londres se preocuparan por estabilizar rápidamente sus pretensiones de hegemonía sobre las posesiones españolas de ultramar. El litigio con Portugal alrededor de la Colonia del Sacramento y la constante amenaza de la flota británica a las costas e islas australes del actual territorio argentino, se destacaron como dos objetivos insoslayables cuya defensa contra una agresión extranjera escapaba

(11) LEVENE, op. cit., T. II., ps. 274 y 275; CORBELLINI, *La Revolución de Mayo y sus antecedentes desde las Invasiones Inglesas*, Buenos Aires, 1950, T. II., Anexo nº 1 (p. 247 y ss) y Anexo nº 5 (p. 272 y ss.). Sobre el particular ver también el interesante trabajo de COMADRAN RUIZ, *Evolución demográfica argentina durante el período hispano (1535 - 1810)*, Buenos Aires, 1969.

totalmente a las posibilidades de una acción orientada desde Lima. Por otra parte, el reforzamiento político de los dominios portugueses en América del Sur con su integración en el flamante Virreinato de Brasil y el desplazamiento de su capital de Bahía a Río de Janeiro, como asimismo la ocupación inglesa de Puerto Egmont, en las Malvinas, advertían una lúcida decisión de las potencias rivales de España tendiente a asegurarse una base para operar en el Río de la Plata. Con lo cual podrían lanzarse sobre Buenos Aires, o, al menos, adueñarse de la Banda Oriental y las Misiones.

Tan delicada situación inspiró la creación en Buenos Aires de un gobierno con la misma categoría que los ya existentes en México y Perú, capaz de asegurar en su ámbito geográfico una fuerza defensiva y ofensiva mediante la movilización de sus propios recursos humanos y materiales. Además, la coyuntura internacional se mostraba propicia para ases- tar un golpe definitivo a los ejércitos lusitanos que actuaban en la región, ya que la insurrección de las trece factorías norteamericanas obligó temporariamente a Inglaterra a desafectar su potencial bélico en el hemisferio austral. Por real cédula del 10 de agosto de 1776, el ministerio de Estado de Carlos III, conde de Floridablanca, confió al comandante militar de Madrid y ex gobernador de las provincias del Plata, teniente general Pedro de Cevallos, la jefatura de una nueva fuerza expedicionaria para expulsar a los portugueses de la Banda Oriental. Junto con las plenipotencias castrenses, Cevallos fue investido con el título y cargos de *"Virrey, Gobernador, y Capitán General de las (provincias) de Buenos Aires, Paraguay, Tucuman, Potosi, Santa Cruz de la Sierra, Charcas, y de todos los Corregimientos, Pueblos, y Territorios a que se extiende la Jurisdicción de aquella Audiencia. . . comprendiéndose asimismo bajo vuestro mando, y Jurisdicción los Territorios de las Ciudades de Mendoza, y San Juan del Pico, que hoy se hallan dependientes de la Gobernación de Chile, con absoluta independencia de mi Virrey de los Reynos del Peru, durante permanezcáis en aquellos Payses, así en todo lo respectivo al Gobierno Militar, como al Político, y Superintendencia General de Real Hacienda en todos los Ramos y Productos de ella"*. No obstante la aludida disposición establecía que el gobernador de Buenos Aires, Juan José de Vértiz y Salcedo, continuaría en funciones aunque transitoriamente subordinado a Cevallos y también que éste, una vez concluida la expedición militar, debería dejar el gobierno rioplatense conforme se hallaba organizado hasta ese momento. Carlos III, pues, confirió al cuarto virreinato español un carácter provisorio. Recién en octubre de 1777, a propuesta del mismo Cevallos, se transformaría en definitivo, designándose virrey al entonces gobernador Vértiz. De poco y nada valieron las airadas reclamaciones de Lima y Santiago para

impedir la permanencia del virreinato. En esos tiempos de graves acechanzas del exterior, los miles de kilómetros se separaban al Río de la Plata de aquellas capitales, se convirtieron en el mejor justificativo de la real provisión (12).

En 1782, una ordenanza dictada por la Corona matritense acordó la división de los territorios segregados del Virreinato del Perú y la Capitanía general de Chile. Así fueron creadas las intendencias, circunscripciones administrativas bajo cuyo imperio se hallaban "las causas de justicia, policía, hacienda y guerra", dependientes del virrey pero a cargo de funcionarios designados directamente desde la metrópoli. El régimen de las intendencias, conteste con el más puro centralismo borbónico y según un experimentado modelo francés (13), procuraba evitar la excesiva concentración de funciones en manos del Virrey, a la vez que debilitaba el creciente poder del cabildo indiano. La ordenanza mencionada, con las modificaciones introducidas en 1783 y 1785, preveía en el Virreinato del Río de la Plata nueve intendencias y cuatro gobiernos delegados; la superintendencia general de Buenos Aires —que se suprimió como tal en 1788— de la que dependían todas las demás, y las intendencias de Paraguay, Córdoba del Tucumán, Salta del Tucumán, La Paz, Charcas, Potosí, Cochabamba y Puno. Esta última se traspasaría años más tarde al Perú. Los Gobiernos delegados, situados en las zonas de frontera y fundamentalmente con carácter militar, eran Montevideo (dependiente de Buenos Aires), Misiones (también subordinado a Buenos Aires), Mojos (en la órbita de la intendencia de Cochabamba) y Chiquitos (dependiente de Charcas) (14).

La jerarquización institucional de Buenos Aires, convertida en capital del recién formado virreinato, imprimió un nuevo ritmo a la apaci-

(12) ROSA, op. cit., T. I, p. 389 y ss.; RAVIGNANI, *El Virreinato del Río de la Plata (1776 - 1810)*, en: Academia Nacional de la Historia, *Historia de la Nación Argentina*, 3ª. Edición, Buenos Aires, 1961, Vol. IV. Secc. I, p. 58 y ss.

(13) Los orígenes de intendente deben buscarse en la Francia del siglo XVI, aunque es recién bajo el reinado de Luis XIV cuando se convierte en el delegado del monarca en una determinada circunscripción para ejecutar la política del Consejo Real por encima de los intereses particulares de la localidad. Según José María Rosa, "sus extensas atribuciones le habían permitido dejar en un segundo plano a los municipios de origen burgués o señorial" (op. cit. T. I., p. 397). En España, el régimen de intendencias fue introducido por Felipe V en 1718, pero tres años después debió suprimirlo por las resistencias que levantó. Restituido en 1749 por su sucesor, Fernando VI, se extendió a las posesiones ultramarinas en 1764. La primera intendencia americana fue la de Cuba, con asiento en La Habana.

(14) LEVENE, op. cit., T. II, p. 477; ROSA, op. cit. T. I., p. 396 y ss. ZORRAQUIN BECU, *La organización política argentina en el período hispánico*, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1962, p. 242, y ss.; LYNCH, *Administración colonial española (1782 - 1810)*, 2ª. Edición, Buenos Aires, 1967, p. 51 y ss.

ble vida urbana de la época. A la llegada del virrey con sus colaboradores inmediatos, le sucedió la creación de varias reparticiones como la Administración de la Aduana (1778), el Tribunal Mayor de Cuentas (1780), el Tribunal de la Real Audiencia (1785), el Real Consulado (1794), etc., cuyo despacho requería el concurso de innumerables funcionarios. Los criollos podían acceder a ciertos cargos deliberativos de segundo nivel, particularmente en los municipios, o a lo sumo, si no había suficientes candidatos metropolitanos dispuestos al sacrificio, podían alcanzar alguna responsabilidad ejecutiva en regiones poco acogedoras o cuando las retribuciones por su desempeño eran magras. Los puestos de mayor importancia política, por regla general, siempre quedaban en manos de españoles. Cuando más alto era el cargo, más extraño al medio debía ser quien lo ocupara. Tal era en definitiva, el principio entonces recogido por las prácticas administrativas ibéricas (15).

Expresión de un contorno poco más que pueblerino, la sociedad porteña no podría escapar, empero, al influjo "renovador" de aquellos tiempos. En el obligado tránsito del *cursus honorum*, los magistrados y agentes de la alta administración española, fueron los embajadores de modas y costumbres del Viejo Mundo que despertaban en el hombre de Buenos Aires su sentido de autovaloración. En 1780, a poco de inaugurada la primera imprenta, por iniciativa del virrey Vértiz, ya no bastaba para satisfacer los requerimientos de una insaciable avidéz bibliográfica, en tanto que el establecimiento de periódicos locales recibía el decidido apoyo oficial. Por otro lado, a la decena de colegios existentes, habría de agregarse el "Real Convictorio Carolino" en 1783, año en que también a instancia de Vértiz se levantó "La Ranchería", primer teatro estable de Buenos Aires. No menos importante fue la política de mejoramiento urbano iniciada por las autoridades virreinales. Hasta casi fines del siglo XVIII, en efecto, durante las épocas de lluvia, las calles de la ciudad se convertían en profundos pantanos inaccesibles a bestias sin serio riesgo de perecer en el intento. En algún invierno, la torrencialidad de las lluvias llegó a incomunicar la planta urbana de las chacras periféricas, produciendo graves inconvenientes en el aprovisionamiento de comida. Con el año 1780 vinieron las primeras medidas gubernamentales tendientes a subsanar el problema. Se adoquinaron algunas arterias céntricas y se emparejaron y terraplenaron con escombros las demás. Se dictaron disposiciones reguladoras de la edificación, hasta entonces librada al buen juicio de los arquitectos, y también de la higiene general especialmente en lo que se refiere a la limpieza de la ciudad. Además se comenzó a instalar el alumbrado público mediante faroles a vela, prime-

(15). CORBELLINI, op. cit., T. I, ps. 34 - 35 y 54 - 55; LYNCH, op. cit., ps. 75 a 78.

ro a cargo de los propios vecinos y luego de las autoridades municipales (16).

Desde el punto de vista demográfico, si bien Buenos Aires se encontraba aún distante del nivel alcanzado por cualquier capital europea o, en Hispanoamérica, por México y Lima, no es menos cierto que a principios del siglo XIX en todo el occidente sólo dos ciudades, Londres y París, superaban el medio millón de habitantes, Nápoles, Amsterdam, Viena y Lisboa se les acercaban en orden cuantitativo de importancia mientras que los restantes centros, incluyendo los de España, no llegaban a los doscientos mil habitantes (17). Según Corbellini, en 1801 Buenos Aires tenía la misma población que Amieñs, Munich o Dantzic, era la cuarta ciudad de la América española, detrás de México, La Habana y Lima, y a la vez la primera del Río de la Plata, seguida por Montevideo, La Paz, Potosí, Cochabamba y Charcas. Pero a diferencia de los índices registrados en otras naciones, la relación entre la población urbana y la rural de Buenos Aires se hallaba a la par. En cambio la población urbana de Inglaterra y Gales, hacia principios del siglo XIX, superaba levemente el veinticinco por ciento y en el caso de España este porcentaje bajaba a casi el diecinueve por ciento (18).

También la creación del virreinato habría de favorecer la expansión económica de Buenos Aires. En 1778, dictado el Reglamento de Libre Comercio y reconquistada para España la Colonia del Sacramento, se redujo el intercambio clandestino y comenzaron a sentirse sus efectos sobre la economía rioplatense. "Buenos Aires era un lugar de mercaderes. . . un lugar de fortunas rápidas", afirma Rayces (19). Absolutamente cierto. El despegue de la ciudad sólo cubrió con sus dones a un reducido estamento mercantil entregado a la exportación de cueros —provenientes a reses robadas y adquiridos a bajo precio— y a la importación de mercaderías europeas (20). Una gran parte de aquel sector estaba constituida por los comisionistas o habilitados de los negociantes de Cádiz, ya que hasta 1780 en que se levantaron las restricciones legislati-

(16) Sobre la evolución social, cultural y urbana de Buenos Aires en tiempos del virreinato, ver TORRE REVELLO, *La sociedad colonial*, Buenos Aires, 1970; TRENTI ROCAMORA, *La cultura en Buenos Aires hasta 1810*, Buenos Aires, 1948; LAFUENTE MACHAIN, *Buenos Aires en el siglo XVIII*, Buenos Aires, 1946.

(17) CORBELLINI, op. cit., T. I, p. 30.

(18) CORBELLINI, op. cit., T. I, ps. 30 a 33.

(19) RAYCES, *La Revolución de Mayo como origen constitucional argentino*, Buenos Aires, 1960, p. 19.

(20) RAYCES, op. cit., p. 19; ASTESANO, *Contenido social de la Revolución de Mayo / La sociedad virreinal*, Buenos Aires, 1941, p. 219.

vas, los comerciantes porteños debieron recurrir a sus pares gaditanos para encargar sus compras. Vale decir que el comercio en el Río de la Plata comenzó siendo pasivo y por cuenta de los traficantes españoles.

Las exportaciones de cueros aumentaron a más de ochocientas mil unidades anuales, en tanto se iniciaba el aprovechamiento comercial de una apreciable cantidad de rubros hasta entonces desperdiciados como crines y colas de caballos, cuernos del ganado, pieles de animales autóctonos, lana de carnero, guanaco y vicuña, plumeros, etc. En 1785 se hicieron las primeras tentativas para exportar a La Habana harinas, sebo, carnes saladas y manzanas. La producción de tasajo, en menos de un decenio, se multiplicó por seis llegando a los ciento ochenta mil quintales por año a principios del siglo XIX. Para esa época esta industria ya contaba con treinta saladeros donde trabajaban un millar de hombres y se faenaban anualmente ciento veinte mil reses. La exportación de sebo asciende a diecisiete mil arrobas en 1793 y a doscientos setenta y cinco mil arrobas en 1804. El desarrollo económico bonaerense habría de acentuarse aún más en el decenio 1790 - 1800 gracias a las franquicias otorgadas por el gobierno español. Los permisos para el comercio negro y la autorización del comercio con las colonias extranjeras, habilitaron nuevos mercados en América, África, Asia y Europa a la exportación directa de la producción local (en carácter de retorno de los esclavos importados) o indirecta de la misma (a través de las colonias extranjeras) (21).

Siguiendo a Rayces, según la memoria elevada por el administrador de la Aduana porteña al virrey Olaguer Feliú en 1798, las cifras en pesos fuertes del comercio exterior de Buenos Aires durante el próspero cuatrenio 1792 - 1795, revelan una sintomática evolución de la economía virreinal:

Año	Exportaciones	Importaciones
1792	4.511.594	2.993.267
1793	3.744.112	2.399.312
1794	5.715.009	2.873.163
1795	5.134.771	1.968.989

Si se suma entonces año por año el valor de las exportaciones al de las importaciones se llega, término medio, a los seis o siete millones de pesos fuertes. Transferidas estas cantidades a la población total del

(21) LEVENE, op. cit., T. II., caps. X a XIII inclusive. Sobre la nueva política económica de Carlos III en el Virreinato del Río de la Plata, ver en particular SANTOS MARTINEZ, *Las industrias durante el Virreinato (1776 - 1810)*, Buenos Aires, 1969.

virreinato en esa época —unos seiscientos mil habitantes—, se obtiene un comercio exterior anual y *per capita* que promedia entre los diez y doce pesos fuertes. Siempre de acuerdo con el mismo autor, resulta altamente ilustrativo comprobar que en 1790 los Estados Unidos, poblados a la sazón por cerca de cuatro millones de habitantes, realizaron un comercio exterior de cuarenta y tres millones de dólares. O sea que en el aludido ejercicio la relación por cabeza alcanzó a unos once dólares, entonces moneda de valor similar al del peso fuerte. Claro que la estructura productiva del virreinato no podía parangonarse con la norteamericana, mucho más diversificada y abierta al intercambio mundial con mayor antelación y en bodegas propias, ni tampoco compararse cuantitativamente sus poblaciones (22).

Sin embargo, el tráfico rioplatense tenía dinámica e intereses propios, incluso lo suficientemente poderosos como para forzar, en más de una ocasión, el pronunciamiento favorable de la Corona española. La permanencia del virreinato fue, en cierta medida uno de ellos. Como bien lo señala Zorraquín Becú, "el comercio de Buenos Aires, viviendo del intercambio con los países ultramarinos y con las ciudades del interior trataba de aumentar por todos los medios esta fuente de riqueza, pugnando permanentemente por conseguir mayores franquicias en la introducción y exportación de productos. Pero mientras esta ciudad estuvo subordinada al Virreinato del Perú, todo intento resultó vano ante la contradicción de intereses con el comercio limeño, de modo que las regiones interiores fluctuaban entre la atracción del Perú, demasiado lejano, y el espejismo de Buenos Aires, excesivamente peligroso" (23). No obstante, a partir de 1776, Buenos Aires fue obteniendo poco a poco todas las ventajas legislativas que promovían su desarrollo comercial y con ello salió a la luz la rivalidad subyacente entre las regiones mediterráneas que deseaban proteger a sus nacientes industrias locales y el litoral portuario sostenedor del librecambismo. Es que como ha dicho con acierto un autor, "... las reformas comerciales significaron para el interior de la tierra el restablecimiento de la vieja concepción... una puerta, un puerto; las mayores ganancias para el puerto" (24). Si la geografía era un factor determinante de la dependencia del interior, tanto o más lo eran las reglamentaciones comerciales y fiscales que imponían la realización de todo el tráfico por el puerto capitalino. Utilizando las tarifas aduaneras Buenos Aires podía, o bien proteger las in-

(22) RAYCES, op. cit., ps. 17 y 19.

(23) ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino*, 3ª. Edición, Buenos Aires, 1958, ps. 90 y 91.

(24) DEL CARRIL, *Buenos Aires frente al país*, Buenos Aires, 1944, p. 64.

dustrias regionales o, por el contrario y como ocurría generalmente, li-
brar la importación de artículos en ventajosa competencia con las mis-
mas. Por otra parte, al regular con su aduana el comercio exterior, Bue-
nos Aires recibía también los correspondientes beneficios (25).

Tal como lo advierte Rayces, "... la circunstancia demográfica,
económica y cultural de Buenos Aires antes se interponía entre la Capi-
tal y las restantes partes del Virreinato, que no facilitaba la tarea de fun-
dir las en una nación nueva" (26).

En los primeros años del siglo XIX Buenos Aires se ve convertida
en la caja de resonancia de innumerables síntomas que preanunciaban el
ocaso del dominio español sobre la gigantesca constelación del imperio
indiano. Precisamente al tiempo que Carlos III disponía la creación del
Virreinato del Río de la Plata, las colonias británicas de América del
Norte protagonizaban la sublevación que las llevaría, tras el Congreso
de Filadelfia de 1777, a su definitiva emancipación. Inglaterra perdía
así una valiosa porción de sus territorios ultramarinos justo cuando
la aplicación de los descubrimientos científicos y técnicos a sus indus-
trias le habían permitido multiplicar la producción y con ello evolucionar
aceleradamente hacia la economía capitalista. En 1789, con la Decla-
ración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la Francia de la
burguesía revolucionaria alumbraba el Estado demoliberal. Tales aconte-
cimientos no se había producido *ex nihilo*. Eran, por el contrario, las
exteriorizaciones de un complejo proceso histórico en el que se esboza
ba con creciente vigor una concepción estructural de la sociedad. En el
transcurso del siglo XVIII, la profusa obra de filósofos y economistas
como Locke, Voltaire, Montesquieu, Rousseau, Condorcet, Turgot,
Smith, Jovellanos, Campomanes y otros, había contribuido decisiva-
mente a la difusión de las "ideas - fuerza" de aquella transformación
en el campo del pensamiento (27).

La América hispana había podido permanecer ajena al signo de
los tiempos. Desde el frustrado levantamiento del cacique peruano Tu-
pac - Amarú, allá por 1780, en el Virreinato de Lima, hasta los intentos
del venezolano Miranda, desde 1797, para impulsar una alianza anglo-
norteamericana que ayudase a la independencia de las posesiones espa-
ñolas, todo parecía indicar que la semilla de la emancipación finalmente
habría de germinar en estas tierras.

(25) ZORRAQUIN BECU, *El federalismo argentino*, cit., ps. 100 y 101.

(26) RAYCES, op. cit., p. 26.

(27) Conf.: CAILLET - BOIS, *Las corrientes ideológicas europeas del siglo XVIII
y el Virreinato del Río de la Plata*, en: Academia Nacional de la Historia
Historia de la Nación Argentina, cit. Vol. V, Secc. I, p. 11 y ss.

Al llegar el año 1810, los "ilustrados" círculos porteños leían con verdadera unción las obras de los ideólogos de la época y según de cerca la difícil situación que atravesaba la Madre Patria, casi totalmente en poder de los ejércitos napoleónicos. Por otra parte según hemos apuntado, las circunstancias que habían rodeado la emancipación de los Estados Unidos con la ayuda de España y Francia, a modo de ejemplo, hacían que en esta ocasión a más de un criollo le resultase tentador aprovechar la coyuntura para alcanzar la independencia con el apoyo británico. Incluso el férreo bloque continental impuesto por Napoleón estaba causando estragos en la economía inglesa y el gobierno de Londres se veía compelido a recostarse en los potenciales mercados hispanoamericanos. El círculo de los intereses recíprocos también parecía cerrado.

5. La Revolución de Mayo y la cuestión capital en los proyectos y constituciones anteriores a 1853

El 13 de mayo de 1810, proveniente de Río de Janeiro, ancló en Montevideo la fragata mercante inglesa "Juan Paris". Sus tripulantes confirmaron que las tropas francesas habían tomado Andalucía, que había asumido el gobierno un Consejo de Regencia y que, con la sola excepción de la península de Cádiz aún defendida por la Flota británica, en los restantes frentes la situación era desesperante. Al día siguiente, 14 de mayo fondeó en el puerto de Buenos Aires el "Misletoe", buque de guerra de la misma bandera, trayendo a bordo la noticia de la caída de Sevilla.

Pese a que en ambos márgenes del Plata las autoridades españolas tomaron precauciones para evitar que trascendieran las desalentadoras noticias, éstas se filtraron rápidamente. El día 18 el virrey Cisneros decidió que era preferible asumir la gravedad del asunto y adelantarse al seguro planteo de ciertos sectores desafectos a la administración real. Por este motivo dió a conocer dos comunicados en los que además de informar sobre los sucesos de España —por supuesto atenuando su dramatismo—, se comprometía a no adoptar ninguna determinación que no fuera previamente acordada por las representaciones de la capital y de las provincias, mientras que, de común acuerdo con los otros virreinos, se estableciera una representación unificada de la soberanía de Fernando VII.

Pero la suerte estaba echada. El grupo patriota que se reunía en la casa de Martín Rodríguez de inmediato se puso en contacto con el jefe de los batallones de "Patricios", Cornelio Saavedra, cuyo apoyo era imprescindible en la emergencia. El plan consistía en arrancar el consentimiento de Cisneros para la realización de un Cabildo Abierto en el que

se debatieran las medidas a adoptar ante la caída total de España en manos de Napoleón.

El día 20, impuesto el virrey del aludido petitorio, congregó en el Fuerte a los comandantes de tropas de Buenos Aires para conocer el apoyo que eventualmente podía esperar de los mismos. Por boca de Saavedra, Cisneros advirtió entonces que los jefes militares cuestionaban también su autoridad y no tuvo otra alternativa más que acceder a la solicitud: el Cabildo Abierto se llevaría a cabo el día 22. Todo parecía indicar que aquél cónclave iba a ser decisivo (28).

Tanto o más que el resultado que arrojó en esa jornada la votación final, por otra parte ajustado a los "arreglos" que la precedieron, lo que fundamentalmente nos interesa es analizar el debate que sentó la doctrina jurídica de la Revolución (29).

Las ideas centrales que sustentaban la convocatoria al alto cuerpo eran la caducidad del gobierno legítimo de España y, como consecuencia de ello, la retroversión de la soberanía del pueblo de Buenos Aires. Sin embargo, como la primera ya había sido admitida de hecho en las tratativas preliminares que concurrieron a justificar la necesidad del Cabildo Abierto, la discusión se desarrolló, específicamente, en torno al segundo punto (30). Así pues, por medio de los testimonios escritos u orales de la época, varios de ellos recogidos posteriormente por algunos historiadores, se sabe que en aquella reunión fueron expuestas cuatro tesis fundamentales.

Habló en primer lugar el obispo Benito Lué y Riega quien, tras objetar la convocatoria, se pronunció a favor de la continuidad de las autoridades virreinales alegando que "mientras hubiese en España un pedazo de tierra mandado por españoles, ese pedazo de tierra debía mandar a las Américas", y solamente después podía recaer en los americanos. O sea, en síntesis, que la soberanía residía en la Península y ejercicio era patrimonio exclusivo de los españoles (31). Correspondió hacer uso de la palabra a Juan José Castelli, quien manifestó que los dominios americanos pertenecían al monarca y no a España y que ante la caída del gobierno metropolitano era innegable el derecho que asistía

- (28) Sobre las circunstancias que precedieron al Cabildo Abierto del 22 de mayo puede consultarse LEVENE, *La Revolución de Mayo y Mariano Moreno / Contribución al estudio de los aspectos político, jurídico y económico de la Revolución de 1810*, 4ª. Edición, Buenos Aires, 1960, T. II, p. 32 y ss.
- (29) ZORRAQUIN BECU, *La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo*, Revista del Instituto de Historia del Derecho, Buenos Aires, 1960, nº 11 p. 47.
- (30) Conf.: ZORRAQUIN BECU, *La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo*, cit., p. 52; RAYCES, op. cit., p. 58.
- (31) ROSA, op. cit., T. II, ps. 181 y 182.

a aquellos de preservar su propia seguridad. Formuló entonces el siguiente interrogante: "¿Debe subrogarse otra autoridad a la del virrey, que dependerá de la metrópoli si esta se salva de los franceses, y será independiente si la España queda subyugada?" (32). A su turno Manuel Genaro Villota, fiscal en lo civil de la Real Audiencia, admitió los argumentos de Castelli sobre el derecho de Buenos Aires a darse sus autoridades, pero acotó que estando en juego la suerte del virreinato, el Cabildo no podía asumir, una representación que excediera el marco urbano y que, por lo tanto, era necesario requerir en forma expresa la opinión de los restantes pueblos del Río de la Plata reunidos en un congreso general (33). Por último, Juan José Paso se expresó en el sentido de que la situación en esos días imposibilitaba una convocatoria tan amplia y que era tan necesario como urgente sustraer a Buenos Aires del peligro napoleónico y del deterioro que vivía España (34).

Sobre la tesis expuesta en el discurso de Castelli, Zorraquín Becú señala que "... en América la teoría dominante era sin duda la de que existía un pacto tácito entre la comunidad y los reyes, que se rompía al faltar el titular de la monarquía sin dejar reemplazante, y entonces los pueblos recuperaban su capacidad para nombrar un nuevo gobierno. Esta era la doctrina de Suárez, y era también la solución que se desprendía naturalmente de las *Partidas*. . ." (35). Así conforme a las tradicionales doctrinas jurídicas, no eran en modo alguno desacertados los argumentos esgrimidos por el fiscal Villota para rebatir a Castelli. Para aquellas, el concepto de pueblo tenía un significado amplio y expresaba a la totalidad de la población de un Estado. Desde tal punto de vista era legítimamente cuestionable, pues, la retroversión de la soberanía vacante solo al pueblo de Buenos Aires.

No obstante el difícil trance que atravesaba España desde los comienzos de la invasión francesa había concedido un alcance distinto.

(32) ROSA, op. cit., T. II, p. 182.

(33) ROSA, op. cit., T. II, p. 183.

(34) Para Ricardo Zorraquín Becú, "la intervención de Paso aunque debe aceptarse porque son varios los que lo mencionan, no hubo de ser muy importante puesto que no figura en el detallado informe de los oidores. En cuanto a sus argumentos, conviene destacar desde ya la famosa y difundida tesis del *negotiorum gestio* que Vicente Fidel López le atribuyó en virtud de informes verbales de su tío Francisco Planes, pero que no aparece corroborada por ningún otro documento" (La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo, cit. p. 52). Ricardo Lavigne, por su parte, expresa que Paso no ha argumentado como pretende la tradición. . . (Paso) vota, como todos los patriotas, sin aludir a la convocatoria de los diputados del interior, dudando por ello de su intervención en el debate (La Revolución de Mayo y Mariano Moreno. . . , cit. T. II, ps. 62 y 63).

(35) ZORRAQUÍN BECÚ, La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo, cit., ps. 57 y 58.

al ejercicio de esa potestad. Desde mayo de 1808, en efecto, se había admitido como regla corriente el derecho de cada provincia, en casos de razonable urgencia y ante la falta de autoridades legítimas, a designar sus respectivas juntas de gobierno. Por otra parte, entre 1808 y 1809, este criterio fue asumido por algunas ciudades indianas como Montevideo, La Paz, Quito, Chuquisaca y la misma Buenos Aires. De allí que, de acuerdo al caso metropolitano, la ulterior intervención de Paso en respuesta al jurisperito español se haya apoyado en las acechanzas emergentes de la realidad europea y en la necesidad de preparar sin mayores dilaciones la defensa del virreinato (36).

Como bien lo señala Bonifacio del Carril, "la Revolución de Mayo hubo de realizarse sin un plan preconcebido para imponerse en todo al país e, inicialmente, fue un hecho *local* de Buenos Aires. . ." (37). Fue el producto de una conspiración minoritaria que no encarnaba para nada el verdadero sentir de los pueblos del virreinato —incluso al punto de forzar su adhesión con las armas— y que permitió a los "neojacobinos" de Buenos Aires "dar satisfacción a las tendencias liberales que tanto en materia política como económica animaban a algunos grupos del patriciado porteño" (38). Porque efectivamente, con los últimos alientos de la administración colonial española, el puerto de Garay se apresuraba a cumplir respecto a las provincias mediterráneas el mismo papel que desempeñó la metrópoli con relación a las Indias: el de intermediario.

En las postrimerías de 1812, después de dos largos años de graves convulsiones en el partido revolucionario, de periódicas asonadas, de gobiernos provisionales, de expectativas insatisfechas, de oposiciones de leyes sancionadas e incumplidas, de esporádicos triunfos y de afligentes reveses militares, se había afianzado empero el propósito de formalizar cuanto antes la independencia de las provincias del Plata. Debía caer definitivamente la máscara de Fernando VII. Tras el palaciego *coup d'Etat* del 8 de octubre de ese año, el segundo Triunvirato dictó a los pocos días la convocatoria a la Asamblea General Constituyente para que en enero de 1813 "vote y decrete la figura con que deben aparecer las Provincias Unidas en el gran teatro de las naciones" (39).

(36) ZORRAQUIN BECU, *La doctrina jurídica de la Revolución de Mayo*, cit., ps. 58 y 59, Conf.: también TRUSSO, *De la legitimidad revolucionaria a la legitimidad constitucional*, 2ª Edición, Buenos Aires 1972. En opinión de este autor, de acuerdo a la doctrina de la Revolución Francesa, Buenos Aires no asumió la "soberanía" sino la "representación" del virreinato (op. cit., ps. 29 a 32).

(37) DEL CARRIL, op. cit., p. 67.

(38) ZORRAQUIN BECU, *El federalismo argentino*, cit., p. 37.

(39) ROSA, op. cit., T. III, p. 16 y ss.

Por decreto del 4 de noviembre de 1812, el mismo Triunvirato nombró una comisión especial integrada por Luis José Chorroarín, Valentín Gómez, Manuel José García, Hipólito Vieytes, Nicolás Herrera, Pedro Somellera y Pedro José Agrelo, a la que se encargó, entre otros trabajos legislativos para ser presentados ante la Asamblea, el proyecto de una Constitución política para las Provincias Unidas del Río de la Plata. En la adición al capítulo XIV, el mencionado anteproyecto establecía que "al congreso corresponde determinar el lugar de sus reuniones, y en el que haya de establecerse la silla del gobierno, el cual ha de ser precisamente fuera de Buenos Aires (40).

De idéntico modo, aunque en forma algo menos explícita, se pronunció la "Sociedad Patriótica" en su proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata en la América del Sud, redactado entre 1812 y 1813 por una comisión compuesta por Bernardo Monteagudo, Juan Larrea, Francisco José Planes, Tomás Valle y Cosme Argerich. En el capítulo 10 referido al Poder Legislativo, artículo 78, disponía que el "congreso se juntará en la Capital que será siempre una Ciudad que no sea cabeza de ninguna Provincia, y este en un centro igualmente distante de los extremos del Estado de donde pueda el Gobierno comunicar igualmente su acción a todas partes (41).

Igualmente significativas en lo que hace a la creciente influencia de Buenos Aires resultaron las órdenes impartidas por algunas provincias del interior a sus delegados ante la Asamblea Constituyente. Así, las instrucciones recibidas de su gobierno por los representantes tucumanos Nicolás Laguna y Juan Balcarce prescribían en la cláusula primera de "los diputados pedirán que la Asamblea se haga precisa e indispensablemente fuera de Buenos Aires para que las deliberaciones de la Asamblea tengan todo el carácter de libertad que corresponde y que hasta ahora no ha conseguido por los abusos de poder (42). En parecidos términos se expresaban las instrucciones de Jujuy, confiadas a Pedro Vidal, al establecer en la cláusula segunda, última parte, que "... por lo mismo deben quedar excluidos de toda intervención en ella (la Asamblea) el Gobierno Superior y el Excelentísimo Cabildo, y trasladarse la Asamblea inmediatamente a otro lugar conveniente, donde todos los diputados concurren con igual libertad y seguridad de sancionar cuanto

(40) El aludido proyecto constitucional puede consultarse en LAMAS, *Colección de Memorias y documentos para la historia y la Geografía de los pueblos del Río de la Plata*, Montevideo, 1849, T. I, p. 150 y ss.

(41) Conf.: FRAGEIRO, revista *La Biblioteca*, Buenos Aires, 1896, año I, T. I, p. 434 y ss.

(42) GONZALEZ, *Las primeras fórmulas constitucionales en los países del Plata (1810 - 1814)*, Montevideo, 1962, p. 210.

deseen" (43). Otro tanto acotaban las instrucciones de Potosí, depositadas en manos de Simón Diego de Ramila y Gregorio Ferreyra, cuya quinta cláusula expresaba que "deberán pedir los Diputados del lugar del Congreso, y la alternativa de su ubicación en uno de los Pueblos que forman la Federación" (44).

Bien claras respecto a la cuestión capital del Estado resultaron en cambio las instrucciones del Caudillo de la Banda Oriental, José Artigas, al diputado Damaso Larrañaga en abril de 1813 (45). Su cláusula decimonovena decía textualmente: "Que precisa e indispensable sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio del Gobierno de las Provincias Unidas". Para el historiador uruguayo Héctor Miranda "se trataba de una medida política de enorme trascendencia en la opinión de los pueblos, que miraban ya con una desconfianza visible el predominio de Buenos Aires en la marcha de los acontecimientos", y agrega el citado autor en otra parte que "la coincidencia en ese delicado punto, entre el Congreso oriental, y la Logia argentina (se refiere Miranda a los proyectos de la "Sociedad Patriótica" y la Comisión oficial designada por el Segundo Triunvirato), demuestra que la opinión se había pronunciado ya de modo decidido, y aleja del artículo de las Instrucciones toda sospecha de provincialismo intolerante" (46). El rechazo de los diputados orientales y las presuntas anomalías que se quisieron descubrir en sus poderes fueron, en cierta manera, el precio de la tranquilidad de Buenos Aires ante las reivindicaciones portuarias de Montevideo. Artigas lo había intuido y resumió en una sabia sentencia el propósito que inspiraba a esa cláusula de sus instrucciones: "La Provincia Oriental no pelea por el restablecimiento de la tiranía de Buenos Aires". Al otro lado del Río de la Plata bien que lo sabían.

La cuestión del asiento gubernamental fue sistemáticamente silenciada en las variadas experiencias constitucionales que sucedieron a la Asamblea de 1813. En efecto, nada legislan sobre el particular el Estatuto de 1815, el Reglamento de 1817 ni la Constitución de 1819 (47). Un año más tarde, en 1820, sobrevino un período en el que las

(43) GONZALEZ, op. cit., p. 222.

(44) GONZALEZ, op. cit., p. 238.

(45) Sobre la polémica en torno a la autenticidad de los varios textos conocidos de las instrucciones orientales, ver ROSA, op. cit., T. IV., ps. 61 a 63 y GONZALEZ, op. cit., ps. 278 a 296.

(46) MIRANDA, Las instrucciones del año XIII, Montevideo, 1964, T. II, ps. 171 a 177.

(47) La Constitución de 1819, empero, hacía una tangencial referencia a la sede gubernamental al establecer, en su artículo XXI, que ambas cámaras legislativas habrían de reunirse por primera vez en dicha ciudad y en lo sucesivo donde ellas mismas lo fijaran.

provincias se gobernaron con completa autonomía respecto a Buenos Aires y hasta fines de 1824, en que se reunió el nuevo Congreso Constituyente, la Nación Argentina desapareció como entidad política.

En enero de 1825, y hasta tanto fuera sancionada la Constitución general, el alto cuerpo dictó una ley fundamental que aseguraba el gobierno de las provincias a través de sus propias instituciones y delegaba el manejo de las relaciones exteriores en el gobernador de Buenos Aires. El 6 de febrero de 1826, la Asamblea dio fuerza legal a un proyecto de creación de un ejecutivo permanente y al día siguiente Bernardino Rivadavia fue elegido Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata (48).

El 8 de febrero, después de prestar juramento ante el Congreso, Rivadavia leyó su discurso en el que enfatizó la necesidad de dotar al país de una capital bajo la exclusiva jurisdicción de los poderes ejecutivo y legislativo. A las veinticuatro horas de hacerse cargo del gobierno, con pedido de pronto despacho, el flamante Presidente remitió al Congreso un proyecto de ley por el que se disponía la capitalización de la ciudad de Buenos Aires y la organización de una nueva provincia en el resto del espacio bonaerense quedando mientras tanto dicho ESTADO bajo la dirección del gobierno central (49).

El 23 de febrero tras el dictámen favorable de la Comisión de Negocios Constitucionales, se inició la consideración del proyecto. En primer término habló el ministro gobierno, Julián Segundo de Agüero, quien defendió acaloradamente la iniciativa oficial afirmando que se necesitaba una capital y que ella no podía ser otra más que Buenos Aires "por su posición, su ilustración, sus recursos y todos los demás elementos que deben entrar en la organización, de todos los pueblos que forman un Estado. . ." y agregando más adelante que la capital propuesta tenía sobrados méritos" en la carrera difícil de la libertad"

(48) ROSA, op. cit., T. IV, p. 12.

(49) El texto del proyecto de Rivadavia decía: "Artículo 1º La ciudad de Buenos Aires es la capital del Estado. Art. 2º La capital, con todo el territorio comprendido entre el puerto de Las Conchas y el de la Ensenada, y, entre el Río de la Plata y el de Las Conchas, hasta el puente llamado de Márquez, y desde éste, tirando una línea paralela al Río de la Plata, hasta dar con el Río Santiago, queda bajo la inmediata y exclusiva dirección de la legislatura nacional y del Presidente de la República. Art. 3º. Todos los establecimientos de la capital son nacionales. Art. 4º. Lo son igualmente las acciones, no menos que todos los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires. Art. 5º. En el resto del territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires, se organizará por ley especial una Provincia. Art. 6º. Entretando dicho territorio queda también bajo la inmediata dirección de las autoridades nacionales". (Conf.: RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, 1937, T. II., ps. 696 y 697).

(50). El 27 de febrero, al finalizar su larga exposición, el ministro de Rivadavia no se estorzó en disimular el espíritu que animaba al nuevo gobierno: "Si el proyecto no se adopta, la organización del país no se verifica, si no es que se verifica a palos" (51).

A continuación hizo uso de la palabra el diputado bonaerense Manuel Antonio de Castro, quien manifestó que el proyecto violaba la ley fundamental de 1825 y la ley provincial del 13 de noviembre que garantizaba a Buenos Aires sus instituciones. Asimismo destacó Castro que "antes de dar la forma de gobierno no puede darse la cantidad de soberanía que ha depositado cada provincia en el gobierno general del país. . . mi opinión es que debe regirse en un gobierno de unidad, más esto todavía no se ha sancionado, y si se establece un gobierno federal, como es que se quita a la provincia de Buenos Aires el derecho de entrar a componer la federación como un Estado soberano, con el ejercicio de su soberanía?" (52).

Salió entonces al cruce el diputado José Valentín Gómez, quien audazmente pretendió demostrar que el proyecto en debate "es conforme a la ley fundamental del Estado y no tiene ninguna contradicción substancial, en la práctica, con la ley provincial del 13 de noviembre" y afirmando que la ley fundamental se refería a las provincias del interior y no a Buenos Aires, ". . . así que es que no se viola, modificándola solamente respecto de Buenos Aires, se conserva íntegra respecto de las demás provincias" (53).

Más adelante habló el canónigo Vidal quién, entre otras cosas, señaló que "el proyecto en discusión es subversivo de las leyes sancionadas y establecidas; es alarmante; es inductivo de grandes trastornos en el Estado, y es eminentemente antipolítico" (54).

Varias voces se hicieron oír en contra de la ley de capitalización. Para el diputado Manuel Moreno debía rechazarse sin más trámite "porque es perjudicial al orden y a la tranquilidad pública; porque es ilegal y porque infiere una herida mortal a las libertades públicas" (55). El Dean Gregorio Funes, por su parte, afirmó que "faltaría a mi deber, a la razón y a las luces de mi experiencia, si ahora no sostuviera que,

(50) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, Buenos Aires, 1937, cit., T. II, p. 699.

(51) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 782.

(52) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 709.

(53) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 751.

(54) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 716.

(55) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 738.

bajo este sistema, puede prosperar la nación" (56). Juan José Paso dijo que quien afirmara que con tal medida se beneficiaría a la provincia de Buenos Aires, "admitirá la imprudencia con que se dice, pues es evidente que se quedará en un estado miserable como provincia y reducida a su parte bárbara y despoblada" (57). Gorriti calificó duramente al proyecto como "una perfidia, un abuso escandaloso de la confianza que se nos hizo: es una conspiración contra la libertad y la independencia de los comitentes, y es usurpar una soberanía arbitraria para imponerse deberes y quitar derechos sin el consentimiento y aún contra la voluntad de las partes" (58). Vicente López y Planes, por último, se sumó a los censores de la iniciativa alegando la incompetencia del Congreso para considerarla y acotando que la preservación de las instituciones provinciales "es el medio único de llegar al Estado por una senda segura a los fines de su organización" (59).

El 4 de marzo con ligeras modificaciones de forma, por veinticinco votos contra catorce, el proyecto fue aprobado. Tres días después, mediante una nota desprovista de todo protocolo que firmaba el ministro Agüero, el gobierno nacional notificó al gobernador Las Heras que desde esa fecha cesaba como titular del primer Estado argentino y que la ciudad y territorio de Buenos Aires quedaban bajo la exclusiva dirección del Congreso y del Presidente de la República. Las Heras respondió inmediatamente que había girado la nota de consideración de la Sala de Representantes provincial, lo que alarmó a Rivadavia. En previsión de alguna resistencia, las tropas fueron acuarteladas y unos pocos efectivos procedieron a ocupar la sede del ejecutivo bonaerense. La desaparición de la mayor provincia argentina era un hecho (60). Pero no habría de durar mucho. Algo más de un año después, con la derrota de Rivadavia y el partido unitario, las cosas volvieron a su lugar.

6. El Congreso General Constituyente de 1853

Cinco lustros transcurrieron desde aquel draconiano experimento de Rivadavia hasta la caída de Juan Manuel de Rosas. En esos veinticinco años que culminaron en los campos de Monte Caseros, las provincias argentinas se habían gobernado con sus propias instituciones, delegando la conducción de las relaciones internacionales en el Estado de Buenos

(56) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 772.

(57) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 781.

(58) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 805.

(59) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. II, p. 815.

(60) ROSA, op. cit. T. IV, p. 15. Conf. también IRIBARNE, *La cuestión capital en 1826*, en *Lecciones y Ensayos*, Nº 42, 1970, ps. 208 a 215.

Aires. De allí que la ciudad homónima había asumido tácitamente el carácter de capital confederal. Nadie le había otorgado ese rango en forma expresa, pero tampoco nadie se lo había discutido. En ella residían el gobernador de la provincia, la alta administración y los diplomáticos extranjeros acreditados ante las autoridades locales. No había sido necesario, pues, que disposición alguna consagrara lo que era una realidad política incontestable.

Un sagaz observador inglés Sir Woodbine Parish, quien entre 1824 y 1832 se desempeñara como encargado de negocios de Gran Bretaña en Buenos Aires, nos ha pintado con notable conocimiento del medio un cuadro socioeconómico de la ciudad a mediados del siglo XIX (61).

La población porteña, que según datos estadísticos oficiales era en 1824 y 1844 de ochenta y un mil y ciento diez mil almas respectivamente, sobrepasaba poco después del ciclo rosista los ciento cuarenta mil habitantes (62). Por ese tiempo se formaban en veintitres escuelas primarias urbanas —doce para varones y once para mujeres— algo más de dos mil cuatrocientos niños, en tanto que en la Universidad de Buenos Aires trescientos cincuenta y nueve estudiantes cursaban derecho civil, derecho natural y de gentes, derecho canónico, economía política, matemáticas, física, química y lenguas (63). Entre 1829 y 1853 se habían levantado más de tres mil ochocientos nuevos edificios, duplicándose la superficie originaria de la planta trazada por Juan de Garay. Además Buenos Aires seguía siendo el paso obligado de la producción nacional hacia los mercados externos: en 1850 y 1851 por su puerto se exportaron frutos y artículos por un valor anual que superaba los diez millones de pesos fuertes (65). Claro está que los tres bloqueos marítimos que sufrió la capital entre 1826 y 1848 durante las guerras contra Brasil, Inglaterra y Francia, habían distendido por más de ocho años su férreo monopolio portuario en favor de otras regiones del litoral argentino. Y ello, indiscutiblemente, habría de gravitar como un factor adicional en las pretendidas reivindicaciones del interior que impulsaron la caída del Restaurador de las Leyes.

Al reunirse en Santa Fe el Congreso General Constituyente, la comisión encargada de elaborar el proyecto de ley fundamental apreció que el problema de la capital únicamente podía ser solucionado median-

(61) PARISH, *Buenos Aires y las Provincias del Río de la Plata*, Buenos Aires 1958.

(62) PARISH, *op. cit.*, ps. 602 a 605.

(63) PARISH, *op. cit.*, p. 621

(64) PARISH, *op. cit.*, p. 629

(65) PARISH, *op. cit.*, p. 512.

te la federalización de la ciudad de Buenos Aires, ya que "la residencia de las autoridades nacionales debe ser aquella en donde con mayor decoro y respetabilidad se presenten ante el extranjero; allí donde estén más en contacto con las potencias amigas; en donde sea más fácil compulsar los archivos y antecedentes diplomáticos, ilustrar la opinión gubernativa y disponer de los elementos que la calidad de capital de hecho de la República ha dado a Buenos Aires desde la época remota del régimen colonial" (66). En tal sentido la comisión propuso a la asamblea la redacción del artículo 3º de la carta fundamental en los siguientes términos: "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". También la comisión acompañaba un proyecto de ley reglamentaria del citado artículo y otro de ley orgánica para la Municipalidad de Buenos Aires.

El tratamiento del tema se inició en la sesión del 21 de abril. El primero en tomar la palabra fue el diputado Leiva, quién manifestó su disconformidad con el proyectado artículo por cuanto "no creía que la designación de la residencia permanente de las autoridades en un punto dado, ni la designación de la capital correspondiese a una ley constitucional; y que aún cuando fuese así, creía inoportuna la sanción del artículo que se discutía. . . que la residencia de las autoridades nacionales no debía designarse permanentemente ni la designaba ninguna constitución del mundo, y mucho menos debía hacerlo la nuestra en las actuales circunstancias, pues si hoy parecía conveniente esta residencia en un punto, mañana sería quizá necesario que se trasladase a otro, como había sucedido ya, cuando se creyó conveniente que las autoridades federales se estableciera en el punto referido. "mañana quizá convendría situarlas en otro más central de la República, o porque estén

(66) Fundamentos del informe de la Comisión de Negocios Constitucionales, entrando en la sesión del 18 de abril y reproducido por GONZALEZ CALDERON, *Deracho constitucional argentino*, 3a. Edición, Buenos Aires, 1930, T.I., p. 504. En cierta manera, el despacho recogía las consideraciones de Juan Bautista Alberdi en la primera edición de sus *Basas y puntos de partida para la organización política de la República Argentina sobre la capitalización de Buenos Aires*. "Las capitales —afirmaba Alberdi— son la obra de las cosas, no se decretan. Se decretan únicamente cuando no existen, como Washington; pero deben su existencia real a la acción espontánea de los hechos, existen a pesar de los congresos. A ese origen debe la República Argentina la capital que tiene hace doscientos años. . . Si la Capital de la República Argentina no existiese en Buenos Aires, por el interés del progreso del país sería necesario colocarla allí" (op. cit., Edición de 1852, ps. 147 y 148). Cabe destacar, empero, que tras la secesión de la provincia de Buenos Aires, Alberdi varió momentáneamente su opinión y sostuvo que "colocar la cabeza del gobierno nacional en la Provincia cuyo interés local está en oposición con el establecimiento de todo gobierno común, es integrarlo a su adversario para que lo disuelva" (op. cit., Edición Francisco Cruz, Buenos Aires — París, s.f., p. 186). Años después Alberdi habría de retomar su concepción original.

allí garantidas en el caso de un ataque exterior por el río, o porque convenga colocarlas más a la inmediación de la parte poblada de la República, para que la influencia del poder nacional estando más inmediata, fuese más eficaz para atender activamente a las necesidades y al progreso de los pueblos, asegurar sus fronteras, garantizar la tranquilidad y acallar las tendencias de la anarquía, que con frecuencia amagan al sosiego público". Luego de otras reflexiones sobre la ubicación de la sede gubernamental, el prevenido diputado sostuvo que toda constitución debía ser estable y de fácil cumplimiento, por lo que no debía contener normas reglamentarias y sí en cambio principios generales, agregando que "el proyecto de constitución probaba esto mismo, porque después de establecer constitucionalmente la capital o residencia de las autoridades nacionales, manifestaba en la ley la incertidumbre en que estaba de que aquel artículo tenga efecto. . . que por otra parte; se disponía en el de una propiedad provincial, sin el consentimiento ni la concurrencia de esa provincia a dicha sanción; que respetando la soberanía de los pueblos, juzgaba este un avance del Congreso, porque carecía de facultades para dar este paso. . . que era preciso antes de declarar capital a una ciudad o territorio perteneciente a una provincia negociar con la interesada; y solo con su consentimiento declararla propiedad nacional. . ." (67). Por fin, tras observar la actitud hostil de la provincia de Buenos Aires respecto al gobierno nacional y al mismo Congreso Constituyente, Leiva propuso el siguiente proyecto de adición: "Artículo 3º. Por una ley especial se determinará entre las trece provincias reunidas en congreso, la ciudad donde deben residir las autoridades que ejercen el gobierno federal hasta que el Congreso Nacional nombre definitiva y oportunamente la capital de la República" (68).

A su turno el diputado Gutiérrez, miembro informante de la Comisión de Negocios Constitucionales, manifestó que la determinación de la residencia de las autoridades nacionales por parte de un congreso, según el proyecto de Leiva, no conocía precedentes y que en modo alguno la solución inicialmente propuesta por la comisión podía ser tachada de inconstitucional debido a las excepcionales circunstancias que vivía el país. También pensaba Gutiérrez que, en caso de conmoción interna o de guerra exterior, la ubicación más o menos céntrica de la ciudad capital no habría de preservarla de los ataques que se le dirijan y, por último, que si el Congreso legislaba sobre Buenos Aires, no había razones para no dictar una ley de capitalización "aunque los

(67) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T.IV, ps. 491 y 492.

(68) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T.IV, ps. 493.

diputados de esa provincia no estuviesen en su seno; que su independencia estaba respetada, puesto que no se había de ir a golpear sus puertas y a mandar; que siendo la Constitución un elemento de paz y conciliación, como tal le sería presentada por una comisión del seno del Congreso; y si no era aceptada, si dictaría entonces una ley provisoria, sobre capital, como era provisorio el estado actual de esa provincia. . .” (69).

En la sesión del 22 de abril, el convencional Zapata asumió la defensa del proyecto de la comisión, pronunciando en la oportunidad un discurso que González Calderón compara, por su profundidad, con la alocución de Vicente Fidel López al discutirse el acuerdo de San Nicolás ante la legislatura bonaerense (70). Expresó en la ocasión Zapata: “Es sobremanera sensible que ciertos hechos de tal importancia y vitalidad para nuestro país, que resumen por decirlo así, su suerte y su porvenir mismo, no sean debidamente conocidos y apreciados por todos los hombres que están llamados a influir más o menos directa o indirectamente en sus destinos; no obstante que toda nuestra historia bien estudiada y comprendida, no es otra cosa que la expresión detallada de esos mismos hechos. Pero es más sorprendente todavía que, aún conocidos por nosotros en la ocasión más solemne, cual es la de constituir la Confederación, no nos podamos poner fácilmente de acuerdo sobre su valorización práctica, a fin de que aprovechándonos de la elocuente lección de nuestro pasado hagamos que el país deje alguna vez de recorrer ese eterno y estéril círculo vicioso, y sea al fin lo que debe y puede ser, un país sólido y verdaderamente constituido. . .”. Y dijo en otra parte de su alegato: “Tampoco hablo de la simple necesidad de crear una capital cuyo territorio se declare federal para que residan en ella las autoridades nacionales; para satisfacer esta sola exigencia, bastaría formar una capital en cualquier pueblo o punto de la Confederación, desde que tuviésemos los medios pecuniarios de hacerlo. Cualquiera conoce, por otra parte, y a primera vista, que es quimérica una Confederación sin un territorio federal donde residan sus autoridades, para evitar el conflicto continuo en que estaría el gobierno nacional o federal y el gobierno de una de las provincias, soberanas en muchos respectos, si ambos hubiesen de tener su asiento en el territorio de cualquiera de ellas. Hablo, señor, de otro hecho mucho más comprensivo de un hecho profundamente histórico y elocuente en nuestro país, que importa nada menos que la posibilidad o imposibilidad de constituirnos en República y que por lo mismo debe preocupar seriamente nuestra

(69) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 493.

(70) GONZALEZ CALDERON, *op. cit.*, T. I, p. 506.

atención en estos momentos solemnes. La Provincia y la ciudad de Buenos Aires, en las condiciones y carácter con que han existido hasta hoy, formando una parte integrante de la Confederación y la más importante de ella por su influencia y su poder físico y moral, son un elemento de constitución y de organización práctica y posible para la misma Confederación? . No son, por el contrario, con esas condiciones y carácter, un principio de constante desequilibrio social, un germen continuo de acciones y reacciones en el país, un semillero eterno de denominación y resistencias, fecundas solo en sangre y desgracias para toda la República; el antagonismo vivo entre dos poderes pésimamente comprendidos hasta ahora y deplorablemente estériles para nuestra dicha, el de aquella heroica Provincia y célebre capital, y el de las demás provincias de la Confederación, un obstáculo perpetuo e insuperable de la organización general del país a que todo argentino aspira? . Más adelante señaló el orador que ". . . ese vital problema social para los argentinos está resuelto con la única solución que tiene en el artículo 3º del proyecto y ley orgánica que lo completa. Este artículo y ley importan, en mi concepto, toda la Constitución que vamos a dar: suprimirlas sería matar la Constitución en su cuna, sería suicidarnos. Allí esta nuestra profunda llaga política; es preciso poner sobre ella el dedo con valor y aplicarle el remedio. De otro modo, más perdemos haciendo una obra raquítica destinada a perderse en su propia nulidad. No hacemos nada por el país". En opinión del diputado Zapata, "decir que la designación de la capital no es para nosotros un punto constitucional, es desconocer toda nuestra historia, es cerrar los ojos a los hechos palpitantes que ella pone a nuestra vista. La federación que muchas veces ha proclamado las provincias, si en algunas ocasiones ha importado la defensa de su independencia y soberanía, las más de ellas han sido la expresión de justas resistencias al poder abusivo de algunos de los gobiernos de Buenos Aires. Cuando esta Provincia (Santa Fe) ha sido con sus valientes huestes a golpear la puerta del Río de la Plata, no ha ido, no, conducida por la sed de sangre de un pueblo hermano y de sus riquezas propias: ha ido como el hermano desheredado injustamente a pedir a su hermano opulento participación en la común herencia" (71).

El doctor Zapata también salió a rebatir el argumento inicialmente expuesto por su colega Leiva en el sentido de que la carta fundamental de los Estados Unidos de América no consignaba en forma expresa la capital de la Confederación. "Los Estados Unidos eran colonias independientes unas de otras, que se regían por sus respectivos gobiernos y que tenían costumbres, leyes de intereses diferentes. Al emanci-

(71) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, ps. 494 y 495.

parse de la metrópoli y cuando trataron de constituirse en una sola nación, ninguno de ellos quiso, por esa misma diversidad de intereses y demás circunstancias, ceder a los otros el derecho de dar la capital, y fue menester formarla en un territorio que no perteneciese a ninguno y fuese al mismo tiempo de todos. Nosotros, por el contrario, formamos como colonia un solo gobierno, tan central como monárquico de que dependíamos. El antiguo virreinato de Buenos Aires se ejercía desde aquella ciudad, y en toda la extensión de él, por el virrey. Nos emancipamos también de nuestra metrópoli; y los gobiernos de Buenos Aires, sin percibirse del cambio político y social que esta nueva situación debía producir, continuaron el mismo sistema colonial que ha terminado recién el año pasado y que nos produjo todas las guerras civiles que han despedazado el país desde nuestra independencia, y a lo que es preciso que los argentinos de corazón cooperen a poner un término radical" (72).

A continuación habló el diputado Zavallá, quien admitió que si bien en un principio se había decidido en contra del establecimiento de la capital en Buenos Aires, en ese momento coincidía con el dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales. No obstante Zavallá pensaba que capitalizar un territorio que no reconocía la autoridad del Congreso importaba introducir en el texto de la Constitución una norma sin aplicación ulterior, por lo cual propuso la redacción del artículo 3º en los siguientes términos: "Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad de Buenos Aires, que se declara capital de la Confederación bajo las condiciones establecidas por una ley especial". Según el mencionado legislador, de esta manera "la Constitución tendría su efecto al otro día en que se promulgase, aún cuando Buenos Aires no admitiese la ley, por cuanto se estatúa en el citado artículo 3º que no siendo bajo las condiciones que la ley orgánica establece, Buenos Aires no sería la capital" (73).

Por la federalización de la ciudad de Buenos Aires conforme la propuesta de la comisión, se pronunciaron, sucesivamente, los constituyentes Colodrero, Lavaysse y Huergo. Para el primero "Buenos Aires ha sido la capital de hecho de la Nación desde tiempos muy remotos, y que este hecho debía consignarse como una ley fundamental" (74). Por su parte, el segundo dijo que "la capitalización de la ciudad de Buenos Aires tal cual la establece la presente Constitución por su ley orgánica, era todo el fundamento de la organización nacional" (75). Final-

(72) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 496

(73) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 498.

(74) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 498.

(75) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 499.

mente el tercero, luego de preguntarse si el Congreso, siguiendo los ejemplos de Rusia y Estados Unidos, erigiría la capital en Martín García (76), o en el Chaco, manifestó que "la geografía, la tradición y la conveniencia designaba a Buenos Aires como capital de la República porque allí estaba todo el servicio público organizado en este sentido, allí estaba nuestra aduana principal, nuestro puerto más asequible al extranjero, y allí también el foco principal de la civilización argentina" (77).

Los argumentos expuestos en favor del proyecto habían sido irrefutables. Puesto a votación el artículo 3º, fue aprobado por mayoría según la propuesta de la comisión (78). En la sesión del 6 de mayo, se discutió en general el proyecto de ley orgánica de la Municipalidad de Buenos Aires —fiel reproducción del decreto de Urquiza de 1852—, que resultó sancionado por unanimidad (79).

(76) Por aquél entonces Domingo Faustino Sarmiento publicó un ensayo titulado *Argirópolis* ("Ciudad del Plata" del griego *argurion*—plata y *polis*—ciudad) en el que luego de bogar por la unión de la Argentina, Uruguay y Paraguay, intentó hallar una solución para la cuestión capital ajustada a los intereses de las tres naciones y propuso establecer el asiento del gobierno de la Confederación de la isla Martín García (op. cit., Buenos Aires, s.f., p. 135 y ss).

(77) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 500.

(78) En las sesiones de los días 3 y 4 de mayo, el Congreso aprobó la ley reglamentaria del artículo 3º de la Constitución, cuyo texto decía: "Artículo 1º. Conforme al artículo 3º parte 1a. de la Constitución, la ciudad de Buenos Aires es la capital de la Confederación. Art. 2º. Todo el territorio que se comprende entre el Río de la Plata y el de las Conchas, hasta el puente de Márquez y desde aquí tirando una línea al S.E. hasta encontrar su perpendicular desde el Río de Santiago encerrando la ensenada de Barragán, las dos radas, Martín García y los canales que domina, corresponden a la capital, y quedan federalizados. Art. 3º. La capital y el territorio señalado en el artículo anterior, quedan bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura y Presidente de la Confederación. Art. 4º. Todos los establecimientos públicos de la capital son federales. Art. 5º. La Confederación se substituye en todas las acciones, no menos que en todos los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires, y garante su medio circulante. Art. 6º. La provincia de Buenos Aires será invitada a instalarse y constituirse con arreglo a la Constitución, en el territorio restante de la misma Provincia. Art. 7º. La provincia de Buenos Aires será invitada en la forma posible por medio de una comisión del seno del Congreso, a examinar y aceptar la Constitución de la Confederación y la presente ley orgánica. Art. 8º. En el caso inesperado de que la provincia de Buenos Aires rehusase aceptar la Constitución y la presente ley, el Congreso General Constituyente sancionará una ley de interinato para suplir la capital de la Confederación". Conf.: CARRANZA, *La cuestión capital de la República*, Buenos Aires, 1927—32, T. II, ps. 223 y 224).

(79) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 550. El 2 de septiembre de 1852, el Director Provisorio de la Confederación Argentina, general Urquiza, dictó un decreto por el que se creaba la Municipalidad de Buenos Aires. La ciudad estaría bajo la dirección de un Presidente y veintiún municipales, designados la primera vez por el Poder Ejecutivo y en lo sucesivo por elección popular. Preveía también el funcionamiento de cinco comisiones (Seguridad, Higiene, Educación,

7. La capital provisoria de la Confederación Argentina

El Congreso General Constituyente, según hemos visto, había federalizado a la ciudad de Buenos Aires, pero la provincia homónima, separada desde 1852 del resto de la Confederación, se resistía a ceder su capital para el asiento de las autoridades nacionales.

Es así que en la sesión del 13 de diciembre de 1853, la asamblea constituyente inició el tratamiento de un proyecto de ley de capital interina. Correspondió en primer lugar hacer uso de la palabra al diputado Zavalía, miembro informante de la comisión encargada de dictaminar sobre el tema, quien trajo a cuenta algunas reflexiones sobre la conveniencia de no determinar expresamente la capital de la Confederación. Tal temperamento había sido adoptado —aclaró Zavalía— porque “pudiera ser que de un día para otro un acontecimiento nuevo demandase la presencia del gobierno federal en un punto distante del que hoy aparezca como el más indicado por razones ordinarias o de actualidad. ¿No sería entonces deplorable haberlo enclavado en un punto preciso? A placemos, pues, señor, esta grave cuestión para la sesión de las cámaras legislativas, que en su seno numeroso traerán la opinión, los deseos y las necesidades de la Nación ampliamente representados. Pidamos al tiempo su consejo certero; y mientras él viene a ilustrarnos, dejemos a a los hombres que han tomado sobre sí la responsabilidad de nuestros destinos en el mantenimiento del orden público, la facultad de escoger el punto desde donde tengan la conciencia de desempeñar mejor su ardua tarea” (80). En síntesis, el asiento del gobierno sería la capital de provincia donde fijasen su residencia las autoridades federales.

A ello se opuso el diputado Seguí manifestando que “la resolución que por este artículo se pide, importa la transferencia de un derecho inherente al Congreso. Con el mismo énfasis con que el susceptible legislador defendía las atribuciones del cuerpo, pensaba que “es antipolítico dejar a la elección del Ejecutivo nacional fijar su residencia y declarar que allí será federalizado el territorio y, establecida la capital. Porque el triunfo de la candidatura de S.E. el señor general Urquiza no es ya un problema, es una verdad notoria, y encargarlo de designar la

Obras Públicas y Hacienda) que tendría a su cargo la preparación y ejecución de los trabajos en sus respectivas competencias. Nueve días después, el 11 de septiembre de 1852, la revolución porteña de Pirán y Alsina impidió que fuera aplicada. La provincia de Buenos Aires se llevó su capital y con ella el designio del vencedor de Caseros. Ver HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos*, Buenos Aires, 1938, T. I., p. 17 y ss. Conf. asimismo SAENZ VALIENTE, *Régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, 1911, ps. 125 a 166.

(80) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 657.

capital de la Nación, al paso que lo colocaría en una posición odiosa, constituyéndolo árbitro en un asunto en que se halla personal, y por lo tanto legítimamente impedido, arrojaría una idea poco favorable a la libertad, independencia e imparcialidad del Congreso". Y haciendo más explícita su oposición al proyecto, agregó: ". . . temo, diré más bien creo, que la capital se establecerá en Entre Ríos, y no puedo en conciencia conferir un mandato del que estoy convencido se hará uso en oposición a mis ideas, que sin presunción considero conformes con los intereses bien entendidos de la Nación" (81).

Zavala obtuvo nuevamente la palabra y resaltó "la necesidad de sancionar este voto de confianza al gobierno, que en punto a peligros de disolución verá más claro, no digo que un diputado particular, sino que la misma representación nacional, porque es el gobierno quien, mejor que nadie, conoce quienes son nuestros enemigos; dónde están sus medios de acción y dónde sus dificultades" (82).

Para aclarar su punto de vista Seguí pidió una vez más la palabra y dijo entonces que "en virtud de este proyecto la capital no puede dejar de fijarse, por lo que no había un aplazamiento sino una delegación del derecho de nombrarla; es decir, no nombro capital pero nombro quien lo haga; es decir que el Congreso hacía una elección indirecta y federalizada un territorio, y el gobierno elegía directamente el punto (83).

Después del discurso del legislador santafesino, hablaron los diputados Bedoya e Iriondo. El primero expresó que el proyecto de la comisión "llenaba todos los objetos apetecibles de seguridad y prudencia; y que así como la capital debía estar unida a la mayoría de los pueblos confederados, así también estaba de acuerdo en que se dejase al Poder Ejecutivo, única autoridad nacional que iba a quedar después de la próxima disolución de este Congreso, el derecho de fijar su residencia allí donde mejor pudiera expedirse. . ." (84). Iriondo, por su parte, anticipó su voto negativo y censuró el despacho de la comisión "por vano y porque no satisfacía el artículo 3º de la ley de 8 de mayo según el que debía designarse nominalmente la capital. . ." (85). Por quince votos contra dos el proyecto fue finalmente aprobado (86).

(81) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, ps. 657 y 658.

(82) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 659.

(83) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, ps. 659 y 660.

(84) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 660.

(85) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 660.

(86) CARRANZA, *op. cit.*, T. II, ps. 226 y 227. Su texto era el siguiente: "Artículo 1º. La capital provisoria de la Confederación será la ciudad

De acuerdo a lo establecido por los artículos 1º y 2º de la ley del 13 de diciembre de 1853 sobre la capital provisoria de la Confederación, la Sala de Representantes de Entre Ríos se abocó a la consideración de un proyecto de capitalización y federalización de esa provincia, que resultó aprobado por unanimidad en la sección del 22 de marzo de 1854 (87). Dos días después, por un decreto que llevaba la firma del Vice presidente de la Confederación Argentina, Salvador María del Carril, la ciudad de Paraná fue expresamente designada capital provisoria de la República (88) y promulgada la federalización de la provincia mesopotánica, carácter que habría de conservar hasta 1858 (89).

El 22 de octubre de 1854, al inaugurar en el asiento transitorio del gobierno la primera Asamblea Legislativa Federal, Urquiza no soslayó este espinoso tema, señalando en la oportunidad que "burlando el país en sus legítimos esperanzas de tener por capital al pueblo iniciador, privada la Confederación de la alianza de los hechos antiguos con las necesidades del presente por el egoísmo de una facción que se ha arrojado a quebrantar la unidad nacional, para que Buenos Aires no sea la capital, como lo habría roto para que forzosamente lo fuese, el gobierno se ocupó en buscar las provisiones del Congreso General Constituyente el remedio a esta deficiencia" (90).

8. La reforma de 1860

El litigio entre la Confederación y Buenos Aires llevaba poco más de un quinquenio cuando Urquiza creyó llegada la hora de emprender la guerra contra la provincia intransigente. A partir de 1858 se comenzó

capital de la Provincia donde fijará su residencia el gobierno federal, por todo el tiempo que en ella residiere. Art. 2º. La Provincia cuya capital se encuentre en el caso del artículo anterior, será federalizada por medios constitucionales. Art. 3º. La presente ley no tiene carácter permanente, y será revisada por las Cámaras Legislativas".

(87) CARRANZA, op. cit., T. II, p. 227 y 228.

(88) CARRANZA, op. cit., T. II, p. 230.

(89) En efecto la ley nacional n° 201 del 4 de octubre de 1858 establecía: "Artículo 1º. El Poder Ejecutivo Nacional convocará a la provincia de Entre Ríos a Convención Constituyente, a efecto de restablecer sus poderes provinciales y darse su Constitución con arreglo al artículo 5º de la Constitución Nacional. Art. 2º. Queda en consecuencia sin efecto el artículo 2º del decreto de 24 de marzo de 1854, que federalizó todo el territorio de la provincia de Entre Ríos, en conformidad a la sanción de su Legislatura del 22 de marzo del mismo año y al artículo 3º de la ley del 13 de diciembre de 1853. Art. 3º. Continuará siendo capital provisoria de la Confederación la ciudad de Paraná, con el ejido comprendido entre el Río Paraná y los arroyos Paracoo y Yeso al sud y norte; y al este una línea recta paralela al Paraná, que una estos dos arroyos a una legua de la plaza 1º de Mayo, único territorio que permanecerá federalizado. . . . Los dos restantes artículos de la ley eran de forma (Conf.: CARRANZA, op. cit., T. II., ps. 232 y 233).

(90) CARRANZA, op. cit., T. II, p. 127

a pertrechar el ejército confederado y en mayo de 1859, en Paraná, el Congreso autorizó al general entrerriano a "reintegrar la provincia de Buenos Aires". La Legislatura bonaerense, por su parte, adoptó también las providencias del caso y así, por ley del 6 de mayo, autorizó el Ejecutivo local a "repeler con las armas la guerra que ha declarado de hecho el gobierno de las Provincias Confederadas y continuarla dentro o fuera del territorio del Estado" (91).

Abiertas las hostilidades, todo parecía indicar que la provincia segregada llevaría la mejor parte. Sin embargo el seguro triunfo de los ejércitos porteños, hubo de trocarse en sorpresiva derrota. El 23 de octubre en los campos de Cepeda, las tropas federales aplastaron a las fuerzas de Buenos Aires. Con ello se había decidido la suerte de la corta guerra.

Varios días después, el 11 de noviembre de 1859, en la localidad de San José de Flores, los contendientes firmaron un pacto por el que Buenos Aires, entre otras cosas, se declaraba parte integrante de la Confederación y verificaría su incorporación por la aceptación y jura de la Constitución Nacional. Asimismo, dentro de los veinte días de sellado el compromiso, preveía la convocatoria a una convención provincial para examinar aquella Constitución (artículo 3º) y garantizaba la integridad territorial del Estado perdido, que no podría ser dividido sin el expreso consentimiento de su Legislatura (artículo 5º) (92). Se cerraba de esta manera, al menos parcialmente, otro capítulo en la historia del desencuentro entre los argentinos.

Al reunirse la Convención, no resultó casual que el primer tema en debate, fuera, precisamente, la reforma del artículo 3º de la Constitución. En tal sentido, el informe de la comisión encargada de proponer las enmiendas, firmado por Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo Faustino Sarmiento, censuraba la ley de capitalización de 1853 considerándola una copia textual de la que en 1826 había aprobado el Congreso a instancia de Rivadavia. Decía también en otra parte del dictámen: "La provincia de Buenos Aires, que desde 1816 reclamó sus prerrogativas de tal, renunciando al honor de ser la capital de la República, no podía consentir en ser despojada de su ser provincial, con grave perjuicio de sus intereses locales y con graves inconvenientes para la misma nación; sobre todo cuando se había dispuesto de su territorio y de su propio capital, sin su consentimiento y contrariando por el contrario su voluntad expresa. Por esto fue que el pacto del 11 de noviembre, dando por nulo lo que de hecho y de derecho lo era, salvó por el artículo 5º la integri-

(91) ROSA, op. cit., T. IV, ps. 264 y 265

(92) ROSA, op. cit., T. IV, ps. 284 a 286.

dad del territorio de Buenos Aires, determinando que no podría ser dividido sin el consentimiento de su Legislatura. Esto no importaba en el fondo otra cosa sino reconocer a Buenos Aires lo que ya se había reconocido a las demás provincias, pues por el artículo 13 de la Constitución se establece que "no podrá erigirse una provincia en el territorio de la otra u otras, ni de varias formase una sola, sin el consentimiento de las legislaturas interesadas". Así quedó virtualmente reformado por el pacto, aunque de una manera negativa, el artículo 3º de la Constitución federal" (93). Más adelante señalaba el informe que al considerar este artículo, tres fueron las opiniones en el seno de la comisión examinadora. Para unos, la capital debía establecerse en Buenos Aires, independientemente de que su territorio fuese o no dividido. Otros, en cambio, pensaban que habiendo sido virtualmente modificado el artículo 3º por el pacto de San José de Flores, podía mantenerse en la Constitución con el texto vigente. Por fin, para otros, la capital debía fijarse en un distrito del Congreso, fuera del territorio bonaerense. Hubo de prevalecer este último criterio y la comisión apreció que debía amortizarse la Constitución con el pacto, por lo cual "la reforma del artículo se formuló de manera que consagrando el hecho ya expresado, permitiese a la Convención *ad hoc* adoptar la resolución que considerase más conveniente para dar a la República una capital" (94).

En la sesión del 25 de abril se inició el tratamiento de la reforma como la había propuesto la comisión en su dictámen: "Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare capital por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse" (95).

El diputado Estéves Saguí preguntó cuál había sido el objeto del artículo 3º de la Constitución de 1853, afirmando que "en una Constitución señalar la capital es tan innecesario, tan desventajoso también, que hasta me parece ocioso proponer otra cosa más sino la supresión completa del artículo. . .". Más adelante agregó el legislador que la capital debería establecerse donde residieran las autoridades nacionales porque "de otro modo, señor presidente, ¿Qué estableceríamos? Estableceríamos una ridiculez y en ese caso volvería por el honor de mis colegas. Estableceríamos una inconsecuencia en el derecho público constitucional sancionando semejante cosa, y además de esto, sancionamos tal vez un mal para la República si no dejásemos a las autoridades nacionales la facilidad de decretar y transportarse donde fuera más conve-

(93) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 786.

(94) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 786.

(95) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 793.

niente" (96).

En respuesta a Estéves Saguí, el diputado Mármol señaló que "la comisión no quiso arrebatarse al Congreso la facultad que el espíritu de éste artículo le concedía y dijo: no es Buenos Aires la capital, pero determine el Congreso el punto de la República que debe serlo. Pero hizo más: comprendió como se ha dicho muy bien, que el Congreso en ningún caso podía disponer del territorio de los Estados, que cada uno estaba en su derecho como lo estaba Buenos Aires, de negar a la legislatura nacional la competencia para disponer de su territorio, y entonces la comisión dijo: determine el Congreso legislativo el lugar de la capital, *previa la aceptación de las legislaturas provinciales*. Eso no solo conciliaba el espíritu de la Constitución, no sólo ponía en armonía con el pacto, sino que salvaba los derechos de las provincias, que era también uno de los mandatos de la Convención, como de todo cuerpo constituyente en el sistema federal, que, atendiendo a las exigencias de la Nación, no debe perjudicar a los intereses de las localidades" (97).

Más adelante le fue concedida la palabra al diputado Mitre, quien dijo "que una capital debe haber es principio general y constitucional, que no puede contestarse por lo que respecta a las federaciones; como lo observé antes, tiene sus especialidades en cuanto a su aplicación, pudiendo decirse que en ellas es materia de una ley constitucional de que no puede prescindirse sin dejar incompleto el sistema". Para terminar con su alegato, Mitre llevó al recinto una gráfica comparación no exenta de algún humor: "Así es que creo que no se ha meditado bien al pretender parangonar la capital de una Nación federal con la de una Nación unitaria, al menos que se quiera realizar entre nosotros la teoría sencillísima de aquel gobernante boliviano que decía: "la capital es el lomo de mi caballo" (98).

Estéves Saguí aclaró que no proponía una capital ambulante, sino que estaba en el convencimiento de que esta cuestión no era materia constitucional por cuanto "si la ley no ha de decir, para qué vamos a decirlo en la Constitución? Es como decir: diga a su tiempo la ley lo que haya que decir. Eso es ridículo, es, hasta cierto punto, una especie de farsa con la Constitución misma" (99).

En apoyo del despacho de la comisión, el diputado Elizalde señaló que "no habiendo nada previsto sobre el modo de dotar de capital a la República, ninguno de los poderes tendría la facultad de hacerlo. La

(96) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, ps. 795 y 796.

(97) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 798.

(98) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 798.

(99) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 798.

capital no es una mera creación fantástica; en el sistema federal la capital supone que el gobierno federal debe existir en ella y que es lo que el gobierno particular en cada Estado. La Constitución viene calcada bajo esta base, así es que le otorga una porción de atribuciones sobre el territorio federalizado, de modo que no se puede suprimir el artículo 3º porque no puede haber un Estado federal sin capital" (100).

Vélez Sarsfield, miembro de la comisión examinadora, advirtió prudentemente que no podía obviarse un problema tan serio y susceptible de acarrear con ulterioridad consecuencias negativas, ya que "por no haber dicho la Constitución de los Estados Unidos cual sería la capital, fueron y eligieron un desierto, y como a ese desierto la Constitución no le dio derecho de representación en el Congreso, hoy Washington, con cuatrocientos mil habitantes, no tiene derecho de representación" (101).

Por fin, sometida a votación la reforma propuesta, fue aprobada en esa sesión con modificaciones y, posteriormente, también aceptada por la Convención Nacional que se reunió en Santa Fe en septiembre de ese mismo año.

9. El período 1860 - 1880

El triunfo de la Confederación sobre Buenos Aires tampoco había podido solucionar definitivamente la cuestión capital de la República. A tal punto que con la normalización de la vida institucional de Entre Ríos, según ya vimos federalizada entre 1854 y 1858, la Convención Constituyente entrerriana, al sancionar en 1860 la Carta provincial, debió prever la permanencia de la capital provisoria de la Nación en la ciudad de Paraná (artículo 1º) y elevó al rango de capital local a la ciudad de Concepción del Uruguay (artículo 9º) (102).

La situación que atravesaba el país era en extenso tensa y no sería mucho el tiempo que habría de transcurrir para que se desplomara pesadamente el andamiaje de la "unión nacional" pergeñada en el campo de Cepeda. Es que como bien lo señala José María Rosa, más que para reintegrar a Buenos Aires a la nacionalidad, el articulado de San José de Flores sirvió, en gran medida, para protocolizar la coexistencia en el poder de liberales y federales (103). Los grupos minoritarios del puerto, en efecto, habían perdido una etapa de la guerra pero, merced al habilidoso manejo de los resortes palaciegos, habían ganado la paz sobreviniente.

(100) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit. T. IV, p. 799.

(101) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. IV, p. 799.

(102) CARRANZA, op. cit., T. II, ps. 234 y 236

(103) ROSA, op. cit., T. IV, p. 284.

Hacia fines de 1860 dos hechos parecieron indicar que, una vez más, el enfrentamiento era inminente. Por un lado, la convocatoria por el gobierno central a elecciones en las provincias cuyos representantes al Congreso federal no reunían las condiciones de la Constitución recientemente reformada. Por el otro, el asesinato del gobernador sanjuanino, José Antonio Virasoro, cometido por una banda opositora. El presidente Derquí navegaba entre dos aguas, sin saber si buscar el apoyo de su padrino político, el general Urquiza, cabeza visible del entonces desorganizado partido federal, o, por el contrario, recostarse en los grupos liberales que acaudillaba el gobernador de Buenos Aires, general Mitre.

El 17 de setiembre de 1861, después de haberse agotado todas las instancias de la negociación política, los ejércitos de Mitre y Urquiza chocaron en Pavón y, tras una corta lucha, el primero quedó dueño del campo de batalla mientras que el líder entrerriano se desbandó rumbo a su provincia. El 5 de noviembre, cuando las tropas porteñas iniciaban una fulminante ofensiva sobre Santa Fe, el presidente Derquí elevó su renuncia indeclinable al cargo. Su sucesor, el general Pedernera, declaró disuelto el gobierno nacional hasta tanto las provincias, reunidas en Congreso, resolvieran la futura suerte de la República. Esta vez Buenos Aires había ganado la partida.

En marzo de 1862, con el voto de diez provincias, el victorioso gobernador Mitre recibía la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional. Simultáneamente, se habían celebrado las elecciones generales para integrar la legislatura federal, que reiniciaría sus actividades el 25 de mayo de ese año.

El 6 de junio Mitre remitió al Congreso un mensaje en el que solicitaba el pronunciamiento del cuerpo sobre la cuestión capital. Según el criterio del Encargado del Ejecutivo Nacional, la solución definitiva a tan arduo problema sólo podría alcanzarse de dos modos, "o bien, poniendo desde luego, a disposición del gobierno nacional todas aquellas cosas que por su naturaleza le corresponden en el territorio de la provincia de Buenos Aires, aún renunciando voluntariamente (si fuese necesario) en el interés propio de la comunidad y hasta donde fuera compatible con su vida propia, la posición especial que le han hecho los pactos existentes; o bien dando por base a la organización nacional la misma provincia de Buenos Aires con sus elementos de gobierno, en el modo, forma y extensión que el Congreso lo halle conveniente, por lo que respecta a la Nación en general; y que dicha provincia en particular acepte libremente por el órgano de sus representantes, en la parte que le corresponda con arreglo al precepto constitucional" (104). Parecía que Mitre se hallaba tentado por la vieja solución de Rivadavia.

(104) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 580 y 581

El mensaje, que tuvo entrada por el Senado, pasó a estudio de una comisión especial formada por los legisladores Rufino de Elizalde, Valentín Alsina y Salvador María del Carril, quienes se expidieron el 14 de junio con un proyecto de ley por el que se declaraba capital de la República al territorio bonaerense formado por el partido de San Nicolás de los Arroyos y el comprendido entre los arroyos del Medio y Pavón, en la provincia de Santa Fe, hasta la altura de la línea del fondo del partido federalizado. El proyecto preveía asimismo que mientras el Poder Ejecutivo, dentro del término de cinco años contados desde la aceptación de la ley, prepararse los edificios necesarios para la residencia de las autoridades nacionales, estas residirían en la ciudad de Buenos Aires, que al igual que la provincia, quedaba federalizada en toda la extensión de su territorio. No obstante, transcurrido ese plazo, y una vez que el gobierno se estableciera en la localidad capitalizada, el Estado de Buenos Aires organizaría nuevamente sus poderes provinciales (105).

El 19 de junio, el senador Vélez Sarsfield presentó un proyecto de ley declarando capital argentina el pueblo de San Fernando, en la provincia de Buenos Aires, con el territorio de cuatro leguas cuadradas, dos de frente desde la boca del río de Las Conchas al sudoeste sobre la margen del Plata, y dos de fondo, debiendo ser uno de los lados la margen derecha del río primeramente citado. Según Vélez, su propuesta tenía varias ventajas que aconsejaban su aprobación, ya que al fijar la capital permanente, "se evita la provisorio que nada constituye; y el estar la capital inmediata a Buenos Aires es su mejor recomendación, porque apareciendo ante los Estados mismos que está en Buenos Aires, no embaraza al gobierno provincial; estando el presidente de la República en el centro de los recursos nacionales, en el punto donde llega todo el comercio fluvial de la Nación, y desde donde se puede inmediatamente dirigir el comercio y los establecimientos que son tan necesarios en las costas marítimas, los intereses todos de Buenos Aires estarían dirigidos y gobernados por los representantes nacionales" (106)

En la misma sesión del Senado del 19 de junio, el ministro de Hacienda, Norberto de la Riestra, propuso la residencia provisoria de las autoridades nacionales en la ciudad de Buenos Aires hasta que se determine la sede gubernamental definitiva, excluyendo la federalización de la provincia. Coexistirían en esa ciudad, pues, los Poderes Legislativos Nacional y Provincial, pero el Ejecutivo de la provincia sería reasumido por el presidente de la República, quedando sometida la ejecución de las leyes locales al gobierno federal (107).

(105) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 581 a 583.

(106) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 157 y 583

(107) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 583 y 584.

Ante la proliferación de iniciativas, en la sesión del 26 de junio, a propuesta de Alsina, la Comisión especial es ampliada con los senadores Vélez Sársfield, Cullen y Rawson. Pocos días más tarde, aquella presentó un nuevo proyecto, muy similar al primero, en el que si bien no se determinaba expresamente la capital permanente, se daba un plazo de cinco años al Poder Ejecutivo para que preparase los edificios necesarios para la residencia del gobierno nacional, y en tanto este permanecería en la ciudad de Buenos Aires, que, como su provincia, quedaba federalizada y bajo la inmediata y exclusiva dirección del Congreso y del Príncipe (108).

Finalmente, el 8 de julio, después de un extenso debate en particular, el Senado sancionó una ley estableciendo que en el período legislativo de 1863, el congreso determinaría la Capital de la República. Se reducía a tres años el término dentro del cual el gobierno residiría en la ciudad de Buenos Aires pero, al igual que el proyecto que le sirvió de base, imponía su federalización y la de la provincia hasta que las autoridades nacionales se trasladaran a su asiento permanente. Pasaba en revisión a la Cámara de Diputados, la ley obtuvo sanción definitiva el 20 de agosto y, tras su promulgación, fue registrada con el número 12 (109).

Como era de esperar, la resolución legislativa produjo un gran malestar en la provincia. Al ser sometida a la consideración de la Legislatura de Buenos Aires, el 1º de setiembre fue rechazada por el Senado y el día 6 por la Cámara de Diputados (110). Sin embargo, cuando todo parecía entrar en una vía muerta, el 25 de setiembre el presidente del Senado bonaerense, Vicente Cazón, dirigió una minuta al Poder Ejecutivo Nacional consignando las bases de una nueva ley ajustada a los intereses de la provincia. En ella se proponía la capitalización provisoria de Buenos Aires hasta que el Congreso dictara la ley de capital permanente. Las autoridades provinciales continuarían residiendo en esa ciudad y se salvaba su representación en la Legislatura estadual, lo mismo que la propiedad del Banco y demás establecimientos públicos de la provincia (111).

A poco de recibida la comunicación, el 29 de setiembre el general Mitre la envió con una nota al Congreso Nacional. El tiempo urgía y la Comisión de Negocios Constitucionales del Senado, conforme a la propuesta de la provincia de Buenos Aires, elaboró y aprobó un proyecto de ley. En la misma sesión del día 30 pasó al recinto y sin mayor discusión fue sancionado. El 1º de octubre entró en la Cámara de

(108) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 584 y 585.

(109) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 586 a 588; 590 y 591.

(110) CARRANZA, op. cit., T. III, p. 593

(111) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 595 y 596

Diputados y fue tratada por la respectiva comisión, que en todo aconsejó su adopción "creyendo que con ello consulta los primordiales intereses de la República". De este modo, el mismo 1º de octubre, quedó sancionada la ley N° 19, también conocida con el nombre de "*Ley de Compromiso*" (112). Entre los días 3 y 4 de octubre, fue aceptada por la Legislatura de Buenos Aires. El resultado debía computarse como una victoria política de Mitre.

La "*Ley de Compromiso*", como su nombre lo indicaba, era el producto de una transacción política, el punto de equilibrio entre los intereses contrapuestos, pero de ninguna manera una solución definitiva. Lo cierto es que, a partir de su sanción y hasta que en 1880 se federalizó la ciudad de Buenos Aires, habrían de sucederse una gran cantidad de proyectos, inclusive contando algunos de ellos con sanción legislativa.

El 21 de junio de 1866, el senador cordobés Martín Piñero presentó un proyecto de ley declarando capital de la República la localidad de Fraile Muerto o San Jerónimo, en la provincia de Córdoba, con una superficie de diez leguas cuadradas, tomando la Villa Fraile Muerto por centro, y con el límite sobre la ribera derecha del río Tercero. El Poder Ejecutivo Nacional debería solicitar del gobierno cordobés la cesión de ese territorio como así también la propiedad de los terrenos del dominio público existentes en el mismo. Las autoridades nacionales se instalarían en la nueva capital al vencimiento de la ley 19 —plazo prorrogable sólo por un año más— y los edificios nacionales y las mejoras realizadas en establecimientos de Buenos Aires, quedarían a favor y en propiedad de esa provincia (113). El autor de la iniciativa admitió que su primera idea había sido la capitalización de Rosario, pero el gran crecimiento demográfico que registraba esta ciudad la enfrentarían al poco tiempo con los mismos inconvenientes de Buenos Aires, y "no pudiendo, pues, ser, según mis ideas, el Rosario la capital, he llevado mi pensamiento al Fraile Muerto. Por allí va a pasar el Ferrocarril Central en agosto próximo, de manera que el gobierno nacional se pone en contacto con el interior de la República, y a ocho horas del Rosario. Me pareció que es una razón de buen criterio el buscar para la colocación de la capital de la República, un lugar un poco central para hacer efectivas en igual grado por todas las provincias—los movimientos de la administración pública, y el Fraile Muerto en su situación, es un punto, no diré

(112) CARRANZA, op. cit., T. III, ps. 512 a 534; 596 a 599. Disponía la Ley N° 19: "Artículo 1º. Las autoridades nacionales residirán en el municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo los términos y condiciones ofrecidas por la Legislatura de dicha provincia, en las bases sancionadas por ella el 25 de septiembre del corriente año, y comunicadas al Congreso por el Encargado del Poder Ejecutivo Nacional en la nota de fecha 29 del mismo mes; y hasta que se establezca la capital permanente de la Nación. Art. 2º De forma".

(113) CARRANZA, op. cit., T. IV, ps. 723 y 724.

equidistante, pero sí próximo al centro de la población sud y norte del territorio de la República Argentina, y sus límites este y oeste, casi distan igualmente del meridiano que pasa por el Fraile Muerto" (114).

El 12 de julio de 1867, la Cámara Legislativa cordobesa sancionó una ley autorizando al Ejecutivo provincial para ofrecer al Congreso de la Nación la ciudad de Córdoba y su municipio para capital permanente de la República. A los pocos días, el 28 de julio, la Cámara de Representantes de Santa Fé dictó una ley similar autorizando también al Poder Ejecutivo de la provincia para ofrecer al Congreso federal la capitalización de la ciudad de Rosario, con el radio comprendido entre los arroyos Ludueña y Saladillo, con una legua de fondo al oeste, partiendo desde el río Paraná. Recibidas ambas comunicaciones en la Legislatura Nacional, este sancionó el 13 de agosto la ley 216, agradeciendo por ella el ofrecimiento de Santa Fé y Córdoba (115).

El 8 de mayo de 1869, el senador por Santa Fé, doctor Joaquín Granel, dio entrada a un proyecto de ley en el que se proponía como capital de la Nación a la ciudad de Rosario. El representante santafecino seguía de cerca la delimitación geográfica de la ley sancionada por la Legislatura de su provincia en 1867, aunque aumentaba a dos leguas de fondo en vez de una el radio capitalino. Asimismo establecía que el 1º de enero de 1871, o antes si a criterio del Poder Ejecutivo fuera necesario, las autoridades federales se instalarían en dicha ciudad. El proyecto pasó a estudio de la Comisión de Negocios Constitucionales, la que, tras introducirle algunas modificaciones, se pronunció favorablemente, aunque con la disidencia de Piñero todavía aferrado a su vieja propuesta. El 5 de junio fue girado en revisión a la otra Cámara donde, con la sola enmienda del plazo para su cumplimiento, también fue aprobado. Vuelto al Senado, el 6 de julio quedó convertido en ley 294 (116). El 15 de julio, en un mensaje que firman el presidente Sarmiento

(114) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 99

(115) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 733.

(116) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 747. La mencionada ley establecía: "Artículo 1º. Designase para capital de la República la ciudad del Rosario con el espacio comprendido entre los arroyos Saladillo y Ludueña, con tres leguas de fondo desde el Paraná al oeste. Art. 2º. Todos los establecimientos y propiedades públicas ubicadas dentro del territorio designado por el artículo anterior, son nacionales. Art. 3º. Los artículos 1º y 2º de esta ley, serán ratificados por la Legislatura de Santa Fe, de acuerdo con la sesión que hizo por ley de 28 de julio de 1867. Art. 4º. El 1º de enero de 1878, o antes si fuese necesario las autoridades federales fijarán su residencia en la ciudad del Rosario. Art. 5º. La jurisdicción y los derechos que establece la Constitución con relación a la capital de la República, se ejercerán desde la traslación de las autoridades federales a la ciudad del Rosario. Art. 6º. Mientras no se verifique la traslación de las autoridades nacionales a la ciudad designada para capital de la República, conforme al artículo 4º, el gobierno nacional residirá en la ciudad de Buenos Aires, Art. 7º. Autoriza-

y su ministro del Interior, Vélez Sarsfield, el Poder Ejecutivo observó la ley y pese a que la Comisión de Negocios Constitucionales del Senado aconsejó insistir en la resolución legislativa, el cuerpo aceptó finalmente el veto (117).

En 1871 la cuestión capital tuvo de nuevo tratamiento parlamentario. En la sesión del Senado del 12 de agosto, se consideró un despacho pendiente de la Comisión de Negocios Constitucionales en el que se proponía como sede de las autoridades federales la ciudad de Buenos Aires o, en su defecto, la de Córdoba. Si bien ambas localidades obtuvieron el voto negativo de la corporación, por iniciativa del Senador Aróz se aceptó, en cambio, la capitalización de Villa María, en la provincia de Córdoba, con un área cuadrada de veintiseis kilómetros de lado que fijaría una comisión integrada por el Ministro del Interior, dos senadores y dos diputados elegidos por el Presidente. La nueva ciudad se denominaría Rivadavia (118).

Así fue aprobado el 17 de agosto y de inmediato pasó a la otra Cámara. En Diputados el proyecto comenzó a tratarse el 6 de septiembre y cinco días más tarde ya se había expedido la Comisión de Negocios Constitucionales aconsejando su aprobación en general. Al tratarse en el recinto se le introdujeron algunas reformas y se sancionó el día 13, volviendo en revisión a la Cámara de origen. Después de la aprobación de la comisión senatorial, el 19 de septiembre fue definitivamente sancionado como ley 462 (119). El 27 de septiembre sin embargo, el

se al Poder Ejecutivo para hacer los gastos que demande la ejecución de esta ley. Art. 8º. De forma”.

(117) CARRANZA, op. cit., T. IV, ps. 748 a 753

(118) CARRANZA, op. cit., T. IV, ps. 755 a 757.

(119) La ley 462 establecía: “Artículo 1º. La capital permanente de la República será establecida en la ciudad que ha de formarse dentro del territorio que por esta ley se federaliza. Art. 2º. Una comisión compuesta de un ministro del Poder Ejecutivo, de dos senadores y dos diputados, elegidos por el presidente de la República, acompañada de los ingenieros que ella juzgue necesarios, procederá desde luego a la designación del territorio mencionado en el artículo anterior, sobre una u otra margen del río Tercero en la provincia de Córdoba, y en las inmediaciones de Villa Nueva o Villa María, y con un área superficial que no exceda de doscientos veinticinco kilómetros cuadrados. Art. 3º. En el punto más conveniente de este territorio se fijará por la misma comisión el local de la ciudad, asignándole una superficie de veinticinco kilómetros y tanto el territorio federalizado, como el local en que ha de erigirse la ciudad, serán exactamente medidos y amojonados, quedando con esta operación definitivamente determinado el terreno que ha de servir a los objetos de la presente ley, y entendiéndose aceptada en esta forma la cesión hecha por la Legislatura de la provincia de Córdoba por ley de 22 de agosto de cte. año. Art. 4º. Una vez fijado el local de la ciudad, el Poder Ejecutivo adquirirá por compra, y en caso necesario, pro expropiación, la propiedad comprenda dentro de los límites asignados a la nueva ciudad. Art. 5º. En las primeras sesiones del año próximo la comisión ya nombrada, deberá presentar al Congreso: 1º. Una memoria de todos los trabajos y estudios practicados en cumplimiento y de conformidad con las disposiciones de esta ley. 2º.

presidente Sarmiento pidió en un mensaje al Congreso la reconsideración de la ley, y aunque el Senado insistió en la primitiva sanción, la Cámara de Diputados aceptó el veto (120).

Casi dos años más tarde, el 17 de mayo de 1873, el senador Joaquín Granel, presentó nuevamente un proyecto para convertir a Rosario en la Capital permanente de la República. Su propuesta difería levemente de la que había presentado en 1869 y fijaba el 1º de abril de 1875 como fecha definitiva para el traslado del gobierno federal a esa ciudad. El legislador santafecino dijo que su iniciativa "venía ahora en mejores condiciones, porque parecía que el espíritu de todos había llegado al convencimiento de que no era posible postergar por más tiempo el cumplimiento de este deber y que todos, hasta los que habíamos combatido en otras ocasiones, reclaman como una necesidad pública la sanción de esta ley" (121). En la sesión del 9 de septiembre se expidió la Comisión de Negocios Constitucionales a través de un proyecto de ley que incluía un par de enmiendas al de Granel, referentes a la superficie del área capitalizada —que se amplió a dos leguas— y al término en que deberían trasladarse las autoridades nacionales a Rosario fijándose el 1º de enero de 1877. Trás su aprobación el 12 de septiembre fue girado a la Cámara de Diputados donde se suprimió el artículo 3º relativo a la ratificación de la ley por la legislatura de Santa Fé. Vuelto al Senado, este desechó la modificación de la Cámara revisora. El 16 de septiembre, por fin, el proyecto tuvo entrada por segunda vez en Diputados, que no insistió en su anterior sanción. Ese mismo día, quedó sancionada la ley 620 (122). El 20 de septiembre, una vez más, el

Un plano completo de la ciudad que ha de formarse. 3º. Un presupuesto de gastos para la construcción de los edificios públicos y demás obras necesarias para la capital 4º. Y, finalmente, un proyecto de ley para la división y enajenación de los lotes destinados a edificios particulares, teniendo en vista la más rápida población y desarrollo de aquella localidad. Art. 6º. Para la ejecución y estudio de los trabajos mencionados, la adquisición de las tierras ya designadas y demás obras que se realicen en el corriente año, el Poder Ejecutivo podrá invertir hasta la suma de doscientos mil pesos fuertes haciendo uso del crédito en caso necesario. Art. 7º. Para el 1º de mayo de 1875, o antes, si fuese posible, las autoridades de la Nación deberán hallarse instaladas en la nueva capital de la República, que llevará por nombre "Rivadavia". Art. 8º. Durante la prosecución de las obras en la nueva capital, el Poder Ejecutivo informará anualmente al Congreso en el primer mes de sus sesiones ordinarias, sobre el estado en que se encuentran, y los fondos que sea necesario votar para su continuación. Art. 9º. De forma". (Conf.: CARRANZA, op. cit. T. IV, ps. 760 y 761).

(120) CARRANZA, op. cit., T. IV, ps. 761 y 764

(121) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 550.

(122) CARRANZA, op. cit., T. IV, ps. 771 y 772. Decía esta ley: "Artículo 1º. Designase para capital de la República la ciudad de Rosario, con el espacio comprendido entre los arroyos Saladillo y Ludueña, con dos leguas de fondo desde el río Paraná al oeste. Art. 2º. Serán nacionales todos los establecimientos públicos ubicados dentro del territorio designa-

presidente Sarmiento la devolvió observada con un mensaje donde expresaba que "este proyecto se presenta a las honorables cámaras todos los años, en diversas formas, y, sin embargo, durante dos presidencias, el Poder Ejecutivo le ha negado su sanción, sin que hasta ahora haya habido la mayoría constitucional suficiente para convertirlo en ley" (123). Aún cuando la Comisión de Negocios Constitucionales del Senado aconsejó insistir en su sanción, el cuerpo no lo hizo y, en consecuencia, quedó firme el veto presidencial (124).

Y llegamos así año 1877. En la sesión de la Cámara de Diputados del 2 de julio, Jesús M. del Campo y Guillermo San Román, legisladores por Entre Ríos y La Rioja respectivamente, presentaron un proyecto de ley de cinco artículos por el que se declaraba la necesidad de la reforma constitucional. El Poder Ejecutivo debía convocar al pueblo de la República en los primeros días de noviembre de ese año para la elección de una Convención *ad hoc* que se reuniría en la ciudad de Córdoba. La reforma, según esta iniciativa, debía alcanzar a los artículos 3º, 6º, 23, 37, 39, 45, 65, 91, 100, 104 y 108 de la Constitución Nacional (125). Al fundar la inclusión del artículo 3º de la Carta fundamental entre los que serían tratados por la Comisión, el diputado del Campo expresó que esta norma "tiene por objeto determinar la ciudad que ha de servir de asiento definitivo de las autoridades federales. La Nación necesita una capital, la capital que le da su Constitución y la que es indispensable para completar su organización definitiva. Esta cuestión ha sido y constituye una de las más grandes aspiraciones del país, y la que puede producir agitaciones que el patriotismo debe evitar. Y la solución que debe tener, pienso que no la encontraremos fácilmente, o no debemos esperarla del Congreso, sino en una Convención. Así habremos hecho desaparecer el fenómeno muy singular de nuestra política, que consiste en tener una Nación perfectamente constituida, pero a la cual le falta la cabeza" (126). Aunque el proyecto obtuvo el suficiente apoyo para pasar a la Comisión de Negocios Constitucionales, no consiguió posteriormente el pronunciamiento favorable de la misma.

do por el artículo anterior. Art. 3º. Los artículos 1º y 2º de esta ley serán ratificados por la Legislatura de Santa Fe, de acuerdo con la cesión que hizo por la ley de 28 de julio de 1867. Art. 4º. El día 10 de enero de 1877, las autoridades nacionales fijarán su residencia en la capital de Constitución en el territorio de la capital de la República, se ejercerán desde la traslación de las autoridades federales a la ciudad de Rosario. Art. 6º. El Poder Ejecutivo invertirá de las rentas generales, quinientos mil pesos anuales en la ejecución de esta ley. Art. 7º. De forma".

(123) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 772.

(124) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 773.

(125) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 776 y 777.

(126) CARRANZA, op. cit., T. IV, p. 706.

10. La federalización de la ciudad de Buenos Aires.

Cerca de veinte años había transcurrido desde Pavón y Buenos Aires seguía siendo, a la vez, capital provisoria de la República y capital provincial. El compromiso signado en 1862 optó por librar a la acción del tiempo la solución del problema. Pero el plazo de cinco años que arbitraba la ley para su revisión por el Congreso y la Legislatura bonaerense hacía mucho que había caducado y, por otra parte, todos los intentos legislativos de llevar la sede del gobierno federal a alguna ciudad mediterránea, como hemos visto más arriba, se estrellaron inexorablemente contra el veto presidencial. Es que, como apunta con acierto José María Rosa, "los porteños podían ser partidarios de ceder o no ceder su ciudad a la Nación, pero ninguno imaginaba que la capital de la República pudiera establecerse fuera de Buenos Aires (127).

Al inaugurarse la década del ochenta Buenos Aires había adquirido, sin duda, la fisonomía de una pujante ciudad. En una superficie extendida a unas cuatro mil hectáreas (128) su población alcanzaba a casi trescientos mil habitantes, cifra por demás significativa teniendo en cuenta los estragos producidos por la epidemia de fiebre amarilla que en 1871 la había asolado durante tres meses. En 1880, asimismo, se hallaba en plena ejecución un programa iniciado treinta y cuatro años antes para sustituir el kerosen por el gas en el sistema de alumbrado público, y también en esta época se instaló el primer teléfono para comunicaciones interurbanas. A partir de 1857, Floresta, San Fernando, el puerto de la Boca, Jeppener y Campana se hallaban unidas al centro de Buenos Aires por varias líneas ferroviarias, en tanto que para el transporte local de pasajeros se utilizaban tranvías arrastrados por caballos. Dos años atrás, en 1878, se había iniciado el ambicioso, proyecto del ingeniero Bateman para construir una red de provisión de agua de quinientos sesenta y tres kilómetros de extensión, complementada con desagües mixtos y cloacas domiciliarias. Se daba así un principio de solución a los serios problemas sanitarios de la metropoli. El aspecto físico de la planta urbana mejoró sensiblemente: por todas partes comenzaron a multiplicarse los parques para recreo y los nuevos edificios públicos, a la vez que el municipio disponía el ensanchamiento de las viejas calles de traza hispana, ya entonces beneficiadas por el

(127) ROSA, op. cit., T. III, p. 100.

(128) De acuerdo a la delimitación oficial de 2 de noviembre de 1867, la ciudad de Buenos Aires comprendía el área lindante con las riberas del Plata y del Riachuelo y por una línea quebrada que, luego de principiar en la desembocadura del arroyo Maldonado, remontaba su curso hasta la calle Rivera (hoy Avenida Córdoba), continuando por esta y las actuales calles Medrano, Castro Barros, Venezuela, Boedo y, siempre en línea recta, su prolongación imaginaria hasta alcanzar el puente Alsina.

pavimento y el empedrado (129).

Sin embargo, en 1880, con los dones del progreso material, también llegó a la ciudad el signo de un nuevo enfrentamiento político. En abril de ese año debían realizarse las elecciones presidenciales que determinarían la sucesión de Nicolás Avellaneda. Hacía algún tiempo que las relaciones entre éste y el gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor, eran visiblemente tirantes. Tejedor había presentado su candidatura presidencial enfrentando a la del general Julio A. Roca, a la sazón ministro de Guerra de Avellaneda. El primero levantaba las tradicionales banderas autonomistas y contaba con el éntusiasta apoyo del mitrismo. El segundo acumulaba a su favor los galardones de su exitosa campaña contra los indios en el sur y, aparte de ser el candidato auspiciado por el Presidente saliente, gozaba de grandes simpatías en las provincias del interior.

Triunfante Roca en los comicios del 11 de abril, de inmediato se advirtió el propósito de Tejedor de no reconocer el resultado de la compulsa. El 3 de junio el presidente Avellaneda dejó la ciudad y desde la Chacarita anunció el firme propósito de movilizar a las fuerzas nacionales contra el gobernador sublevado. A través de una proclama, Tejedor respondió afirmando su decisión de defender la autonomía de Buenos Aires. "En 1862 —dice Rosa— los nacionalistas pensaron nacionalizar Buenos Aires porque eran dueños de la Nación, y los autonomistas defendieron su autonomía porque tenían la provincia. En 1880 los términos se invertían: los nacionalistas defienden la autonomía porque son dueños de Buenos Aires, los autonomistas quieren la nacionalización porque tienen el gobierno nacional" (130).

El 4 de junio, en acuerdo general de ministros, Avellaneda dictó un decreto fijando el pueblo de Belgrano para la residencia provisional de las autoridades nacionales y hasta allí se trasladó con la Suprema Corte de Justicia y una parte del Congreso (131). El día 25, después

(129) Sobre el crecimiento de Buenos Aires registrado hacia 1880, consultar: MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES, *La arquitectura en Buenos Aires (1850-1880)*, 2a. Edición, Buenos Aires, 1972, ps. 9 a 21; MARONI, op. cit., ps. 39 a 50.

(130) ROSA, op. cit., T. VIII, p. 99.

(131) El texto del decreto era el siguiente: "Chacarita, junio 4 de 1880. No pudiendo los poderes de la Nación funcionar con seguridad y libertad en el recinto de la ciudad de Buenos Aires, mientras dure el estado de insurrección en que se ha colocado el gobernador de esta provincia, el Presidente de la República acuerda y decreta: Artículo 1º. Designase el pueblo de Belgrano para la residencia de las autoridades de la Nación. Art. 2º. Comuníquese esta resolución al Honorable Congreso y Suprema Corte de Justicia, para su conocimiento. Art. 3º. Los ministerios expedirán las órdenes necesarias para la ejecución de este decreto". Conf.: CARRANZA, op. cit., T. V., p. 709).

de furiosos combates en todos los frentes de la ciudad, Tejedor comprendió que la situación era insostenible para sus fuerzas y entonces envió al pueblo de Belgrano al jefe de la defensa local, general Mitre, para acordar con el presidente Avellaneda las condiciones del cese del fuego. Cuatro días más tarde quedó formalizado el arreglo según el cual Tejedor presentaría su renuncia a favor del vicegobernador José María Moreno y caería el manto del olvido sobre las pasiones desatadas.

El convenio de paz impuso a Buenos Aires condiciones que apenas si podían calificarse de tibias: el simple cese de las hostilidades y la renuncia de Tejedor. Nada menos que eso podía esperarse. Sin embargo, tan benigno corolario no logró conformar a nadie (132). Para Roca y sus seguidores no podía haber solución perdurable sin el remedio drástico de la intervención federal a los poderes bonaerenses y la convocatoria a nuevas elecciones. Tampoco si no se daba un corte definitivo a la remanida cuestión de la capital de la República. La victoria les había concedido derechos que, evidentemente, no pensaban declinar. Los porteños, por su parte, si bien mantenían el gobierno y la integridad territorial de la provincia, no se podían resignar a ser los vencidos en una guerra que descontaban ganada.

El Congreso Nacional, receptáculo de las tensiones que vivían en esos días todos los círculos políticos, cuestionó airadamente los términos del acuerdo Avellaneda—Tejedor. En la sesión del Senado del 3 de julio, el ministro Pellegrini debió contestar los cargos formulados por el cuerpo al Presidente de la República, a quien se responsabilizaba de haberse excedido en sus atribuciones al conceder amnistías sin el voto legislativo. "En la actitud de los senadores —advierte Rosa— no debe verse un prurito legalista. Roca no aprobaba la pacificación de la manera como se hizo; quería amplia mayoría en el Congreso y dominio pleno sobre Buenos Aires antes de hacerse cargo de la presidencia (133). Los acontecimientos se sucedían en un clima prebélico. Avellaneda se aferraba a lo pactado y no transigía en ceder ni un palmo. Roca, a través de su mayoría parlamentaria, procuraba arrancar a Buenos Aires alguna impronta que justificase la intervención federal. Moreno, por su parte, con el condicionado apoyo presidencial, se debatía entre las presiones de su Legislatura y los dardos que le arrojaba arteramente el Congreso Nacional.

El 24 de julio, el senador santafecino Manuel Pizarro, un hombre del roquismo, presentó en la Cámara alta un proyecto de minuta dirigida al Poder Ejecutivo según la cual el Presidente de la Nación, de con-

(132) ROSA, *op. cit.*, T. VIII, p. 93.

(133) ROSA, *op. cit.*, T. VIII, p. 95.

formidad al artículo 30 de la Constitución, debería gestionar el gobierno de la provincia de Buenos Aires la cesión de la ciudad homónima para capital permanente de la República. Si en el plazo de treinta días el gobierno provincial no se expedía, debería entenderse su rechazo. Mientras tanto, las autoridades federales continuarían residiendo en Belgrano sin perjuicio de su traslado a cualquier punto del país. Girado el proyecto a la Comisión de Negocios Constitucionales, ésta lo resolvió favorablemente en un despacho firmado por los senadores Igarzábal, Paz y Leguizamón, y en la sesión del día 27 su autor obtuvo el tratamiento sobre tablas. A propuesta del senador Civit, el plazo de intimación a Buenos Aires fue reducido de treinta a quince días, y, sin otras modificaciones, fue aprobado finalmente por el cuerpo (134). Era indudable que la minuta legislativa encerraba entre líneas un claro designio: provocar la negativa de Buenos Aires para forzar la intervención, Avellaneda, empero, no se dio por aludido y el mismo día de su sanción la remitió al gobernador Moreno (135).

El 28 de julio el Congreso sancionó la ley 1.025 declarando a Belgrano sede provisoria del gobierno hasta que se concretara la ley de capitalidad permanente (136).

Al iniciarse el mes de agosto, la negativa de rever la cesantía de los diputados nacionales tejedoristas, pese a las gestiones del gobernador Moreno, agravaron súbitamente el panorama. A ello se sumó la sugestiva invitación del Congreso para que Avellaneda convocase a elecciones en reemplazo de los legisladores expulsados. La retorsión de la Legislatura bonaerense no se hizo esperar. El día 11 designó una comisión para que se expidiera sobre la legitimidad de la capitalización provisoria de Belgrano dispuesta por ley 1.025, sin la cesión previa de su territorio por la provincia. Pero ya era demasiado tarde porque simultáneamente el Congreso había aprobado la disolución de la Legislatura porteña (137).

Avellaneda, apenas enterado de la medida, presentó su renuncia al cargo. Sin duda alguna, se vivían los momentos más difíciles de la postguerra civil. Si el Presidente se alejaba, asumiría Mariano Acosta, un

(134) CARRANZA, op. cit., T. V, ps. 45 a 63.

(135) Según José María Rosa, el ministro Pellegrini —que aspiraba a convertirse en el futuro gobernador de Buenos Aires— aconsejó a Avellaneda utilizar la minuta de Pizarro como un boomerang que golpee a quienes lo habían arrojado. Para ello era necesario, con el concurso de las autoridades porteñas, hallar entre otras cosas una solución viable para la capitalización definitiva de Buenos Aires. En tal sentido, Pellegrini propuso una suerte de fallo salomónico: convertir a Buenos Aires en capital de la Nación y de la provincia. "Roca gobernaría la Nación desde las ocho manzanas del centro, y Pellegrini a la provincia desde dos cuadras de distancia". (op. cit., T. VIII, ps. 101 a 103).

(136) CARRANZA, op. cit., T. V, p. 713.

(137) ROSA, op. cit., T. VIII, ps. 104 y 105.

político ligado a los círculos porteños. Roca decidió entonces tomar cartas en el asunto y alistó fuertes contingentes militares en previsión de un giro inesperado de los acontecimientos. No obstante, la sangre no llegó al río: el día 13 la Asamblea Legislativa casi por unanimidad rechazó la renuncia de Avellaneda aunque mantuvo firme la disolución de la Legislatura de Buenos Aires arrastrando, varios días después, la dimisión del gobernador Moreno (138).

Al cumplirse trece días de decretada la disolución de los poderes públicos provinciales, precisamente el 24 de agosto, el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso un proyecto de ley declarando capital de la República a la ciudad de Buenos Aires. Esa ley, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3º de la Constitución Nacional, empezaría a regir una vez que la Legislatura bonaerense hiciese la cesión competente. La Nación, a cambio del municipio cedido, tomaría sobre sí la deuda exterior de la provincia previos los arreglos necesarios (139). En el mensaje a las Cámaras legislativas el presidente Avellaneda señalaba que "la capital en Buenos Aires es el voto nacional, porque es la voz misma de la tradición y la realización bajo formas legales del rasgo más característico de nuestra historia; y se lo escucha claramente cuando los grandes dolores o los peligros supremos ha hecho acallar pasiones subalternas o intereses del momento. Puede mañana sobrevenir el debate y sobrevenirá, pero acabamos todos de vivir un día en el que la capital en Buenos Aires ha sido aclamada como una necesidad por el mayor número de los que habitan las catorce provincias argentinas. La capital en Buenos Aires nada innova ni transforma, sino que radica lo existente dando seguridades mayores para lo futuro. Es la única solución de nuestro problema, fecunda para el porvenir, por que es la sola que no se improvisa o inventa, la que viene traída por las corrientes de nuestra vida y la que se encuentra en la formación y en el desenvolvimiento de nuestro ser como Nación. (140).

Correspondió al doctor Dardo Rocha fundamentar el aludido despacho, quien hizo una extensa exposición sobre la realidad política nacional hasta los sacudimientos de ese año, concluyendo que era urgente la necesidad de resolver de una vez por todas la cuestión capital "para que el Congreso no tema las turbas y para que el Presidente no temiese encontrarse nuevamente en la necesidad de buscar refugio fuera de la ciudad". También se refirió el legislador a la nueva orientación política del autonomismo, que en 1864 había levantado la bandera opositora a la federalización de Buenos Aires "como uno de los principios funda-

(138) ROSA, op. cit., T. VIII, ps. 105 & 111

(139) CARRANZA, op. cit., T.V., p. 715

(140) CARRANZA, op. cit., T. V., p. 714.

mentales de su programa, y la levantada porque temía concurrir a la formación de un nuevo despotismo. . . ilustrado tal vez, pero despotismo al fin". Así en partido autonomista entendió en aquella época que debía encabezar la oposición, pero al desaparecer las causas "accidentales y transitorias", no había vacilado en revertir sus primitivas convicciones (141).

A continuación, el santafecino Pizarro criticó el proyecto alegando que "no resolvía la cuestión puesto que no era una ley especial, desde que el convenio o pacto con la provincia de Buenos Aires de que se hacía depender la sanción de la ley, hacía la carecer de la fuerza obligatoria o autoridad legislativa del Congreso" (142). O sea, en otras palabras, que según el artículo 3º de la Constitución Nacional, la ciudad que se declarase capital debía previamente cederse por la Legislatura respectiva. Para Pizarro, la inobservancia de aquel requisito convertía en inconstitucional la ley proyectada. Claro está que había un claro trasfondo político que el mismo senador por Santa Fe terminaría reconociendo: por el procedimiento utilizado la cuestión capital quedaba en manos del autonomismo, "enemigo irreconciliable de la federalización de Buenos Aires" (143). Sería Rocha el encargado de rebatir a Pizarro explicando que "el previa es un incidente en este caso, que el previa en cuanto es trascendental es en que esta ley no puede tener efecto sin una cesión clara y determinada de la Legislatura" (144).

Los argumentos de Rocha incluían, por supuesto, la posibilidad —remota pero no por ello descartable— de que Buenos Aires se negase a ceder el territorio requerido. No obstante, esa contingencia ya había sido prevista. En la cesión del día 13, el ministro del Interior, doctor Benjamín Zorrilla, admitió que el Poder Ejecutivo había tomado "todas las precauciones necesarias para que la Legislatura de Buenos Aires no la eluda". Tales precauciones fueron claramente explicitadas por el secretario de Estado: "Es la palabra empeñada ante el Presidente de la República por los hombres más eminentes del partido autonomista" (145).

Ese día, sometido el proyecto a la consideración del cuerpo, fue

(141) Aunque el discurso de Dardo Rocha falta del diario de sesiones del cuerpo debido a que el orador retiró posteriormente la versión taquigráfica, el periódico porteño *La Nación*, N.º 3.010 del 12 de septiembre de 1880, p. 1 columnas 4 a 6, reproduce un extracto del mismo. Conf.: SALVADORES, *Fundación de la ciudad de La Plata (Documentos editos e inéditos / Con la introducción sobre la federalización de Buenos Aires y la fundación de La Plata)*, La Plata, 1932, ps. XVI y XVII.

(142) CARRANZA, *op. cit.*, T. V, p. LXVI.

(143) SALVADORES, *op. cit.*, p. XVII.

(144) SALVADORES, *op. cit.*, p. XVII.

(145) SALVADORES, *op. cit.*, p. XVIII.

aprobado por diecinueve votos contra dos. Los dos sufragios por el rechazo de la iniciativa correspondieron a los santafecinos Pizarro y Argento, quienes tal vez acariciaban la esperanza de ver a Rosario elevada al rango de capital argentina (146).

Con la media sanción del Senado, el proyecto pasó a la Comisión de Negocios Constitucionales de la Cámara de Diputados y en la sesión del 20 de septiembre, el legislador santiaguense Absalón Rojas solicitó y obtuvo su tratamiento sobre tablas. La única voz contraria a la federalización de Buenos Aires fue la del diputado cordobés José Miguel Olmedo, quien no obstante inclinarse por la capitalización de algún pueblo mediterráneo, reconoció finalmente que "el pueblo argentino en su inmensa mayoría comprende, y nosotros tenemos el honor de hacernos sus intérpretes, que en las circunstancias actuales no había otra capital posible que Buenos Aires (147). El mismo 20 por unanimidad fue sancionada la ley 1.029 (148).

A esta ley se sumaron simultáneamente la 1.030 y la 1.031. La primera —sin duda otra de las "precauciones" para forzar la decisión favorable de la provincia de Buenos Aires— establecía que si hasta el 30 de noviembre de ese año la Legislatura porteña no había efectuado la sesión prevista por la ley 1.029, el Poder Ejecutivo convocaría a una Convención Constituyente —a reunirse en Santa Fe el 1º de enero de 1881— para reformar el artículo 3º de la Ley Fundamental designando en el la capital permanente de la República, como así también la segunda parte del artículo 104 referida al poder que las provincias

(146) CARRANZA, op. cit., T. V., p. LXVIII

(147) CARRANZA, op. cit., T. V., p. LXIX

(148) La ley 1.029, promulgada por el Poder Ejecutivo el 21 de septiembre de 1880, establecía: "Artículo 1º. Declárase capital de la República el municipio de la ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales y después que se haya cumplido el requisito constitucional de que habla el artículo 8º de esta ley. Art. 2º. Todos los establecimientos y edificios públicos situados en el municipio, quedarán bajo la jurisdicción de la Nación, sin que los municipales pierdan por esto su carácter. Art. 3º. El Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Montepío, permanecerán bajo la dirección y propiedad de la provincia, sin alteración en los derechos que a esta corresponden. Art. 4º La provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferrocarriles y telégrafos aunque empiece su arranque en el municipio de la ciudad, conservando asimismo la propiedad de los demás bienes que tuviere en el. Art. 5º. La nación tomará sobre sí la deuda exterior de la provincia de Buenos Aires, previos los arreglos necesarios. Art. 6º. El Gobierno de la provincia podrá seguir funcionando sin jurisdicción en la ciudad de Buenos Aires con ocupación de los edificios necesarios para su servicio hasta que se traslade al lugar que sus leyes le designen. Art. 7º. Mientras el Congreso no organice en la capital la administración de justicia, continuará desempeñándola los juzgados y tribunales provinciales con su régimen presente. Art. 8º. Esta ley solo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la sesión competente prestando conformidad a sus cláusulas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3º de la Constitución Nacional. Art. 9º. De forma" (CARRANZA, op. cit., T. V., ps. 718 y 719).

expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Por su parte, la ley 1.031, promulgada el 2 de octubre, derogaba la ley 1.025 que había declarado al pueblo de Belgrano capital del Estado y establecía, asimismo, que hasta que se dictara la ley de capital definitiva, las autoridades nacionales residirían en la ciudad de Buenos Aires (149).

El 7 de octubre el presidente Avellaneda dirigió por medio del interventor Bustillo un extenso mensaje a la Legislatura porteña, constituida precisamente el día anterior, solicitando la "libre y patriótica" cesión de la ciudad de Buenos Aires de conformidad con la ley 1.029. Reconocía Avellaneda que "la ley que declara a Buenos Aires capital de la República no hace sino ratificar un hecho, que es el resumen y una de las causas a la vez de toda nuestra historia", sentenciado por último: "decrétese la capital argentina en otro lugar que no sea Buenos Aires y pasarán algunos años y tal vez muchas perturbaciones antes que la capital de la ley lo sea en el hecho y en el derecho" (150).

En la sesión del Senado del mismo día 7, el mensaje presidencial se giró a la Comisión de Negocios Constitucionales, ampliada en dos miembros a iniciativa del senador Hueyo. El dictámen de la comisión fue considerado el 23 de ese mes y correspondió al doctor Nicolás Achával fundamentarlo en el recinto. El legislador señaló que "la historia, la tradición, la geografía, los intereses políticos, económicos y sociales aconsejaban, o mejor dicho exigían, que la capital definitiva de la Nación Argentina fuese la ciudad de Buenos Aires, que lo único que iba a perder la provincia era la jurisdicción sobre los bienes que tenía en el municipio cedido porque era una consecuencia lógica de la federalización del mismo..." (151).

En apoyo de la ley 1.029 se pronunciaron los senadores Diego G. de la Fuente y Federico de la Barra, cerrándose el tratamiento del despacho con el discurso del ministro de Hacienda, doctor Mariano Demaría, quien resaltó la adhesión del Ejecutivo bonaerense al mismo (152). Sin ninguna oposición, el proyecto quedó finalmente aprobado.

Pero si la media sanción senatorial se había obtenido sin mayores inconvenientes, todo parecía indicar que el voto positivo de la Cámara de Diputados debería salvar algunos escollos. En la sesión del 12 de noviembre, la Comisión de Negocios Constitucionales aconsejó su aprobación tal como venía del Senado. La fundamentación del despacho estuvo a cargo del diputado Dámaso Centeno, quien manifestó que sacar

(149) CARRANZA, op. cit., T. V., ps. 719 y 720.

(150) CARRANZA, op. cit., T. V., ps. 723 y 725.

(151) CARRANZA, op. cit., T. V., p. LXXVIII.

(152) CARRANZA, op. cit., T. V., p. LXXVIII.

la capital de Buenos Aires y llevarla a otro punto del país, "sería causarle daño porque tal vez se viese reducida a una triste condición, y que en las discusiones de 1826 y 1862 no se tomaron en consideración profundamente las cuestiones que se referían al orden geográfico de la República: una ciudad que tiene a su frente la majestad de un inmenso estuario y a su espalda la colosal montaña que limita al oeste nuestra Patria es, sin duda, la digna de estar a la cabeza de la gran Nación Argentina" (153).

A su turno el ministro de Gobierno, doctor Carlos D'Amico —un hombre cuya inteligencia y ponderación lo convirtieron en una destacada figura de aquella circunstancia política— remitió la esencia del debate a las atribuciones exclusivas que la Constitución asignaba al Congreso para saber si convenía o no a la República la sanción de esa ley y también si convenía a los intereses generales de la Nación que la ciudad de Buenos Aires fuera su capital. "No tenemos más función —agregó D'Amico— que conceder o negar el territorio en que se ha decidido sea la capital. Y si negamos, por una ley del Congreso esta cuestión pasa a una Convención Nacional, con lo que cerramos para siempre la posibilidad de que la ciudad de Buenos Aires sea designada para capital de la República. Y si queremos el gobierno de opinión, es necesario que el gobierno esté en la ciudad de Buenos Aires, en esta gran ciudad donde todos los intereses están representados, donde todos los actos se aquilatan, donde existe este aliciente supremo: la popularidad; donde el mayor de los castigos es el desprecio público. Y creo que dictada esa ley, la paz permanente de la República es indudable" (154).

Llegó entonces la ocasión del doctor Leandro N. Alem, líder del reducido pero combativo sector parlamentario que formaban los diputados Beracochea, Solveyra y Martínez, firmemente opuesto a la cesión de Buenos Aires. La palabra del político autonomista hubo de escucharse en el transcurso de cuatro sesiones, los días 12, 15, 17 y 23, señalando enfáticamente que "para el régimen centralista unitario, la capital en Buenos Aires es necesaria, es indispensable, tiene que ser uno de los resortes principales del sistema. Y para la tendencia opuesta, para el principio democrático y régimen federal en que aquel se desarrollara, la capital en este centro poderoso entraña gravísimos peligros y puede comprometer seriamente el porvenir de la República constituida en esa forma y por ese sistema" (155). Más adelante Alem enumeró cuidadosamente los antecedentes históricos de la cuestión capital desde la Revolución de Mayo, a su criterio todos contrarios a la federalización

(153) CARRANZA, op. cit., T. V., p. LXXX.

(154) CARRANZA, op. cit., T. V., p. LXXX.

(155) CARRANZA, op. cit., T. V., p. LXXXI.

de Buenos Aires, sin olvidar por supuestos idénticos argumentos expuestos por Sarmiento, Estrada y Ugarte, hasta llegar a la Constitución bonaerense de 1873 que preveía el requisito de convocar a una Convención para autorizar cualquier cesión territorial. En coincidencia con este último aspecto, juntamente con sus tres colegas, presentó un proyecto de ley por el que se convocaba a una Convención Constituyente de la provincia a la que se sometería la consideración de la ley 1.029 para aceptarla en su totalidad, modificarla o rechazarla, según conviniese. (156).

De nada sirvieron las pretendidas razones jurídicas ni las frases de barricada del fogoso legislador. Después de una brillante defensa del proyecto a cargo del diputado José Hernández y del ministro D'Amico, con un agregado introducido a propuesta del diputado Ugalde, fue aprobado por treinta y seis votos contra cuatro. Vuelto en revisión al Senado, este lo trató sobre tablas en su sesión del día 26, y tras aceptarse la enmienda de la cámara joven, fue finalmente sancionado como ley 1.355. (157).

El 4 de diciembre, el gobernador Romero remitió la ley de cesión al Poder Ejecutivo Nacional acompañada de una nota al ministro del Interior, doctor Antonio del Viso. En ese mensaje el mandatario provincial señalaba que "con la solución de esta grave y trascendental cuestión, queda cerrado para siempre el período de las luchas y discordias internas; que las necesidades de los pueblos o el pretexto de los partidos o círculos provocaban en holocausto de la formación de la nacionalidad argentina y sus instituciones definitivas. Buenos Aires, capital de la República, es la paz, y con esta el engrandecimiento presente y futuro de toda la República queda asegurado" (158). El 6 de diciembre, el presidente Roca expidió un decreto dando por cumplimentado los requisitos de la ley 1.029. Tres días después, el Poder Ejecutivo de la Nación y el de la provincia celebraron un acuerdo general sobre la transferencia

(156) CARRANZA, op. cit., T. V., p. ps. 726 y 727.

(157) El texto de la ley provincial 1.355 era el siguiente: "Artículo 1º. A los efectos del Artículo 3º de la Constitución de la Nación, la Legislatura de la Provincia cede el territorio del municipio de la ciudad de Buenos Aires, que ha sido declarado capital de la República por ley nacional de septiembre 21 de 1880. Art. 2º. Queda facultado el Poder Ejecutivo para celebrar con el gobierno nacional los arreglos necesarios para el cumplimiento de esta ley, debiendo someterlos a la aprobación de la Legislatura. Art. 3º. Mientras el Honorable Congreso no dicte las leyes de impuestos para la ciudad, esta abonará las contribuciones generales y municipales que actualmente paga, con excepción del impuesto de alcoholes y tabacos, que solo se cobrará hasta el 31 de diciembre del año presente. Art. 4º. De forma". (CARRANZA. op. cit., T. V., ps. 726 y 729).

(158) ALBERDI, La República Argentina consolidada en 1860 con la ciudad de Buenos Aires por capital, Buenos Aires, 1881, ps. 281 a 285.

de los servicios administrativos que debían pasar a cargo del gobierno federal (159). Buenos Aires, con sus tres siglos de existencia, ya era la capital definitiva de la República Argentina (160).

(159) CARRANZA, op. cit., T. V., ps. 729 y 731.

(160) El 3 de julio de 1884, el P.E. solicitó al gobernador D'Amico la cesión de los pueblos de Belgrano y San José de Flores para ensanchar la Capital Federal. Por ley del 26 de octubre de la Legislatura bonaerense, aquella fue parcialmente concedida bajo ciertas condiciones. Uno de los requisitos no fue aceptado luego por el Congreso Nacional y la cesión no se efectivizó. Vuelto a plantearse el tema en 1887, siendo Presidente el doctor Juárez Celman, por ley 1899, la Legislatura de Buenos Aires una más amplia cesión que comprendía a ambos pueblos en su totalidad. Por ley 2.089 del 29 de septiembre, el Congreso acepta la transferencia, Conf.: HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. VI, p. 358 y ss.

CAPITULO III

ORDENAMIENTO JURIDICO DE LA CAPITAL FEDERAL

- 11. La polémica sobre la naturaleza del régimen municipal de la Capital.**
- 12. La ley 1.260 y las ulteriores modificaciones del régimen local de la Capital Federal.**
- 13. La reforma constitucional de 1949.**
- 14. El período 1955 – 1972**
- 15. El ordenamiento jurídico vigente: decreto-ley 19.987/72.**

CAPITULO III

ORDENAMIENTO JURIDICO DE LA CAPITAL FEDERAL

11. La polémica sobre la naturaleza del régimen municipal de la Capital.

El artículo 67 de la Constitución Nacional, al enumerar las atribuciones del Congreso, le asigna en su inciso 27 la de "ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación. . ." La misma Carta, al referirse en el artículo 86 a los atributos del Presidente de la República, dice en su inciso 3º que éste "es el jefe inmediato y local de la capital de la Nación".

Ambas disposiciones reconocen su antecedente nacional en la ley de capitalización de Buenos Aires sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de mayo de 1826 a solicitud del presidente Rivadavia. Según el artículo 3º de la mencionada ley, el territorio capitalizado quedaba "bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura Nacional y del Presidente de la República" (1). Pero los convencionales de 1853 también tuvieron a la mano otros precedentes. La cláusula del artículo 67 inciso 27, en efecto, ha sido casi textualmente tomada del artículo I, sección 8a., inciso 17 de la Constitución estadounidense, que dispone: "El Congreso tendrá facultad. . . para ejercer una legislación exclusiva en todos los casos, cualesquiera que fueren, sobre un distrito —no excediendo de diez millas cuadradas— que por cesión de los Estados particulares y aceptación del Congreso, venga a ser el asiento del gobierno de los Estados Unidos. . ." (2). El inciso 3º del artículo 86,

(1) RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas*, cit., T. II, p. 696.

(2) Fundado el aludido inciso, decía Madison en *El Federalista* —y repiten

por su parte, no es sino la reproducción del mismo inciso del artículo 83 contenido en el proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi (3).

A partir de la federalización de Buenos Aires, y más precisamente desde que en 1881 se procuró dotar a la ciudad de sus instituciones locales, los dos textos constitucionales citados promovieron una larga polémica —llegada inclusive hasta nuestros días— sobre los alcances de las atribuciones conferidas por la Ley Fundamental al Presidente y al Congreso en lo referente al gobierno de la Capital Federal y, por extensión, a la misma naturaleza jurídica del régimen metropolitano.

De un lado se alinearon quienes hacían una *interpretación restrictiva* de ambos artículos y consideraban necesario, por lo tanto, distinguir entre el gobierno político de la Capital Federal, derivado de la jefatura presidencial y de las particulares atribuciones legislativas del Congreso, y el gobierno edilicio —vale decir el régimen municipal propiamente dicho—, que debía estar a cargo de instituciones u órganos especiales.

Esta tesis fue defendida por el senador Carlos Pellegrini cuando se debatió, en el año 1881, la ley 1.129 de organización del municipio capitalino. Sostuvo entonces el mencionado legislador que “la Constitución declara que el Presidente de la República es el jefe de la capital; pero esto sólo puede entenderse en cuanto se refiere al poder político. Es evidente que en la capital de la República no puede haber ningún otro poder político concurrente con el Poder Ejecutivo de la Nación; pero de ninguna manera puede extenderse esto hasta hacer del Presidente de la República el jefe de la parte administrativa comunal de este municipio; y no puede considerarse, porque no hay interés nacional alguno que pueda haber inspirado ese precepto constitucional, mientras que lo hay en que el Presidente de la República sea el único poder político en este local donde ejerce su jurisdicción. Por el contrario, sería un grave inconveniente para la Nación, que el Presidente de la República, que debe dedicar todos sus esfuerzos y tiempo a las grandes cuestiones de interés nacional, tenga al mismo tiempo que distraerse en los servicios municipales, secundarios, de una ciudad, como son los que se refieren al cuidado de hospitales, barridos de calle y extracción de basuras, etc. Todos esos son ramos de la administración que, por su misma importancia y naturaleza, están indicados claramente que no son del resorte del

el fundamento Story, Paschal, Campbell Black, Watson y otros —que en el sitio destinado a ser residencia de las autoridades federales debía ejercerse por estas un gobierno exclusivo, por cuanto la coexistencia de dos autoridades acarrearía negativas consecuencias para los intereses nacionales.

(3) ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, cit., p. 337.

Presidente de la Nación" (4).

La interpretación restrictiva del ordenamiento constitucional también fue sostenida durante el tratamiento de la ley antes mencionada por los diputados Tristán Achával Rodríguez (5) y Pedro Goyena (6). En la doctrina pueden contarse asimismo algunos tratadistas que han apoyado esta tesis, entre los que podemos mencionar a Juan Antonio González Calderón (7), José María Sáenz Valiente (8), Rafael Bielsa (9), Alcides Greca (10) y Máximo Gómez Forgués (11).

- (4) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. II, p. 256.
- (5) En la sesión del 11 de mayo de 1881 señaló el diputado Achával Rodríguez que "el gobierno nacional para llenar sus fines, sus propósitos, absolutamente no necesita manejar directamente los intereses que son propios de este municipio. El lleno de sus fines, de sus propósitos absolutamente no será perjudicado por tener a su cargo la administración de la edilidad de la ciudad, por tener a su cargo, los intereses que constituyen lo común del municipio. No lo necesita absolutamente y no sólo no lo necesita, sino que el gobierno nacional es inapto para manejar esos intereses" (Conf.: HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. II, p. 31).
- (6) Según Goyena, en aquella misma sesión, "no puede sacarse de la facultad del Congreso para legislar exclusivamente en la capital, un argumento en el sentido de probar que es inconstitucionalmente imposible admitir en la ciudad de Buenos Aires un régimen municipal digno de tal nombre, es decir, con vida, con atribuciones propias y tan extensas como lo exigen las necesidades a que una municipalidad responde". Y refiriéndose en otra parte al alcance del artículo 86 inciso 3º de la Constitución, dijo el diputado que "también en las provincias, el gobernador es el jefe inmediato y local, sin que se entienda amenguada su autoridad por el hecho de haber una municipalidad en la capital de cada provincia. . . Me parece que es preciso sutilizar mucho para pensar que la Constitución ha querido hacer al Presidente de la República jefe inmediato y local para fines municipales" (Conf.: HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. II, ps. 52 y 53).
- (7) "Es verdad que el Congreso, por prescripción expresa de la Constitución (art. 67, inc. 27), ejerce sobre ella (se refiere a la Capital Federal) una legislación exclusiva y que, según otra cláusula (art. 36, inc. 3º), el Presidente es el jefe inmediato y local. . . ellos significan que a esos dos poderes federales incumbe el alto gobierno político de la ciudad metrópoli, de ningún modo las funciones meramente administrativas, el gobierno comunal, que los constituyentes reservaron a sus vecinos calificados" (Conf.: GONZALEZ CALDERON, op. cit., T. I, p. 524).
- (8) SAENZ VALIENTE, op. cit., Ver en particular la segunda parte, cap. II, p. 151 y ss.
- (9) Procurando compatibilizar la jefatura presidencial que surge del artículo 86 inciso 3º de la Constitución con la elección popular del Intendente Municipal de Buenos Aires, deduce este autor que ". . . se trata de dos esferas políticas distintas, de dos órdenes de intereses distintos y de atribuciones jurídicamente distintas" (Conf.: BIELSA, Principios de régimen municipal, Buenos Aires, 1930, p. 60, nota 36).
- (10) GRECA, Derecho y ciencia de la administración municipal, 2ª. Edición Santa Fe, 1943, T. IV, ps. 8, 9, 11, 13 y 15.
- (11) GOMEZ FORGUES, El régimen municipal en la Capital Federal en:

Por otro lado se encuentran quienes, merced a una *interpretación amplia* de los artículos 67 y 86 de la Constitución, han sostenido que el gobierno y administración de la Capital Federal, trátase de sus aspectos políticos o los simplemente edificios, corresponden al Congreso y al Presidente. De tal modo, tanto el intendente como el cuerpo colegiado municipal no son sino meras delegaciones del gobierno nacional.

Esta interpretación se puede sintetizar con las palabras del doctor Clodomiro Zavalla, pronunciadas hace treinta y cinco años en el Instituto Popular de Conferencias: "la ciudad de Buenos Aires, con sujeción estricta a los principios constitucionales, debe ser gobernada por los mismos organismos políticos —el Presidente y el Congreso— creados para el gobierno general de la República; pero resultando evidente que ni al Presidente ni a las cámaras nacionales les sería posible atender a todas las minucias de una administración municipal, pudo preverse la necesidad y conveniencia de que, en lo ejecutivo, actuase un funcionario que fuese como la prolongación de la persona del primer magistrado de la Nación, y de que funcionase también un cuerpo colegiado que tuviera a su cargo la tarea —también minuciosa y, por lo tanto, difícil de realizar por el Congreso, ya recargado con la función legislativa general— de dictar las numerosas ordenanzas llamadas a resolver los problemas sencillos de la administración local. Y si unas veces esta función fue encomendada a un Concejo cuyos miembros se eligen popularmente, no ha de seguirse que ello sea lo que más armonice con la economía de nuestras instituciones gubernativas" (12).

Por esta tesis se inclinaron entre otros, el diputado Quinteros en 1881, el diputado Pizarro en 1882 y el ministro del Interior, doctor Joaquín V. González, en 1901 (13). También en la doctrina ha encontrado varios adherentes como Carlos Saavedra Lamas (14) y Adolfo

Cuadernos Periódicos (publicación del Instituto de Derecho Político Constitucional y de la Administración de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires), año 1949, Nº 1, ps. 51 a 57.

- (12) ZAVALIA, *El gobierno de la ciudad de Buenos Aires*, conferencia reproducida por la revista *Jurisprudencia Argentina*, T. 65, sección doctrinaria, p. 125 y ss.
- (13) Quinteros adhirió a esta interpretación en la sesión de la Cámara de Diputados del 11 de mayo de 1881, cuando se discutió la ley 1129; Pizarro lo hizo en la sesión del mismo cuerpo del 17 de agosto de 1882, durante el tratamiento de la ley 1.260 y, por último, el ministro Joaquín V. González en la sesión del 20 de noviembre de 1901, al considerarse en la Cámara Baja la ley 4.029. Para las respectivas exposiciones, ver HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. II, p. 43; T. III, ps. 203 y 204; T. V, p. 105.
- (14) Después de analizar en su tesis doctoral el alcance de los artículos 67 y 86 citados, dice Saavedra Lamas que "bajo la Constitución vigente, sin apasionamientos, afirmamos que no puede organizarse la municipalidad de la Capital con las autonomías que algunos sueñan, porque lo impedirá

Korn Villafañe (15), y ha sido el criterio sentado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (16). Esta concepción, según veremos más adelante, fue expresamente consagrada con la reforma constitucional de 1949.

Por último, en opinión de Gómez Forgues (17), cabe admitir una interpretación intermedia de los artículos 67 y 86. Ella surgiría del mensaje del Presidente Roca al remitir al Congreso, en 1881, el proyecto de ley orgánica municipal: "No creyendo que en materia de instituciones políticas y sociales sea posible aplicar en la práctica teorías absolutas, no ha admitido (el Poder Ejecutivo) en consecuencia que en la delicada tarea de preparar el gobierno local de la Capital, debiera inclinarse a las exageraciones de los que sostienen, como se vió no hace mucho tiempo en el Congreso Americano, que solo este cuerpo debía gobernar directamente por sí el distrito de la capital, ni a las teorías contrarias que profesan los sostenedores de un gobierno municipal, absolutamente popular e independiente dentro del seno mismo de la República", ya que admitir lo primero, sería llevar más allá de lo que un celo discreto aconseja, la concentración de la administración local, en los gobiernos políticos. Adoptar lo segundo importaría ponerse en pugna con la Constitución y arrancar al gobierno nacional elementos de acción y de influencia, propios y legítimos, que son indispensables para conservar su poder constitucional" (18).

—mientras no sea modificada— la ley vigente en el país (Conf.: SAAVEDRA LAMAS, *Sistema municipal en la capital de la República*, Buenos Aires, 1903, ns 61 a 64).

(15) "Las facultades del Intendente son delegaciones de poder hechas por el Presidente de la Nación y el Congreso. Jurídicamente es un lugarteniente. Las facultades que posee el Concejo Deliberante son delegaciones de poder hechas por el Congreso; y de ninguna manera derivan de la elección popular de los concejales" (Conf.: KORN VILLAFÑE, *La República Representativa Municipal*, en: *Boletín de la Biblioteca del Congreso*, N° 42, año 1941, ps. 1078 y 1079).

(16) En el caso *Banco de la Provincia de Buenos Aires, y Ocampo y otros*, al conformar una sentencia de la Cámara Federal de la Capital, la Corte Suprema de Justicia dijo que la soberanía de la Nación en el territorio de la Capital es absoluta e incommunicable y que "no está dividida en los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial que forman el gobierno, sino que, por el contrario, la Nación lo ejerce por medio de sus diversos departamentos. Desde luego, aceptar que otro poder pueda extender su autoridad en la capital de la Nación, es aceptar la coexistencia de dos poderes, es aceptar el *imperium et imperium*, es herir la integridad de tan privilegiada soberanía conferida a la Nación sobre ese territorio" (Fallos, 61: 746).

(17) GOMEZ FORGUES, *La Municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, Buenos Aires, 1953, p. 54.

(18) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. II, p. 4.

Así pues, conforme a esta tesis, si bien se admite la necesidad de crear un gobierno comunal con sus propias instituciones, se conceden para ello amplias facultades al Congreso para organizarlo en la forma y con las atribuciones que estimare convenientes. "La Municipalidad de Buenos Aires —dijo el diputado Centeno en 1890 al tratarse en la Cámara joven la ley 2.760— no es un gobierno ni un poder. . . es un régimen, una institución, una circunscripción administrativa de intereses locales, cuya creación, emana de la ley que los poderes públicos han decretado" (19). O sea, en síntesis, que la Municipalidad de la Capital es hija de la ley.

Estos han sido, brevemente expuestos, los distintos criterios sustentados sobre la naturaleza del régimen municipal del Distrito Federal. La polémica —repetimos lo expresado al comienzo de este acápite— es casi tan vieja como la definitiva coincidencia para elevar a Buenos Aires el rango de capital argentina. Y pensamos que, aún cuando se haya recurrido a la exégesis constitucional o al derecho público comparado en favor de uno u otro punto de vista, el problema del régimen local metropolitano, tanto a más que una controversia jurídica, es esencialmente política. La misma historia de sus vicisitudes así parece demostrarlo.

12. La ley 1.260 y las ulteriores modificaciones del régimen local de la Capital Federal.

A poco de federalizada la ciudad de Buenos Aires, el gobierno nacional se preocupó por organizar su régimen local. El 11 de mayo de 1881 tuvo entrada en la Cámara de Diputados un proyecto de ley orgánica municipal remitido por el presidente Roca. La consideración parlamentaria de la iniciativa demandó casi seis meses. El 31 de octubre de ese año fue sancionado como ley 1.129 (20) pero en razón de haberse introducido en el proyecto original una modificación que confería al presidente del Concejo General Deliberante la titularidad del Departamento Ejecutivo en casos de impedimento del Gobernador Municipal, el Poder Ejecutivo la vetó en salvaguardia de sus atribuciones constitucionales (21).

Al año siguiente —1882—, en la sesión del 29 de mayo, la Cámara baja inició el tratamiento de un proyecto sustitutivo sobre organización

(19) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. IV, ps. 44 y 45.

(20) El debate parlamentario y el texto definitivo de la ley 1.129 pueden verse en HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. II, ps. 3 a 343.

(21) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. II, ps. 349 y 350.

de la Municipalidad capitalina, presentado por el diputado Angel D. Rojas (22). El 23 de octubre fue definitivamente sancionado por el Senado y el 1º de noviembre la promulgación del presidente Roca lo convirtió en la ley 1.260 (23).

La Municipalidad de la Capital Federal, en su carácter de persona jurídica representante del antiguo municipio de la ciudad de Buenos Aires, estaba compuesta de un Concejo deliberante y un Departamento Ejecutivo (arts. 1º y 67).

El Concejo Deliberante se componía de dos municipales o concejales por cada parroquia de la ciudad que se elegían por dos años, renovándose anualmente por mitades (arts. 29 y 34). Para ser elegido concejal era necesario ser ciudadano con veinticinco años de edad cumplidos, estar inscripto en el padrón de la parroquia con residencia en ella desde por lo menos seis meses antes de la elección, saber leer y escribir, y, por último, ser contribuyente municipal o ejercer alguna profesión liberal. Tratándose de extranjeros, además de reunir las condiciones anteriores, los candidatos debían pagar al municipio un impuesto mayor de cien pesos, conocer el idioma nacional y hallarse domiciliados en la Capital desde cinco años antes de la elección (24). Según el artículo 31, el cargo de concejal era incompatible con toda comisión o empleo de carácter político y cualesquiera otros rentados de la Nación o las provincias. También señalaba la ley que las funciones concejales eran gratuitas y tenían el carácter de carga pública, de la que nadie podía excusarse sin razón legítima bajo pena de multa de quinientos pesos. Las causas de excusación admitidas²⁴ eran la imposibilidad física, las ausencias frecuentes y justificadas de la capital, el haber alcanzado la edad de sesenta años, el recargo de otras tareas en la administración pública y el desempeño del cargo en el período anterior (arts. 35 y 36).

Las atribuciones del Concejo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 43, eran las de "dictar todas las medidas, ordenanzas y disposiciones cuyo objeto sea la dirección y administración de las propiedades e intereses locales del municipio". En otras palabras, había sido concebido el organismo normativo de las funciones que la ley comentada ponía a cargo de las autoridades comunales. Dichas atribuciones estaban referidas a las siguientes tres materias:

a) **Hacienda.** Fijar el monto de los impuestos municipales; pro-

(22) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit. T. III, ps. 4 a 17

(23) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. III, ps. 308 a 320.

(24) Ley 1.260, artículo 30 inciso 2º.

veer a la administración de las propiedades del municipio; establecer multas por infracciones a las ordenanzas dentro del máximo legal; contraer empréstitos hasta el límite legal permitido o solicitar al Congreso la respectiva autorización si se quisiera sobrepasar dicho límite; consolidar la deuda flotante; crear una lotería pública municipal; votar anualmente el presupuesto; aprobar las cuentas de inversión y proveer a los demás gastos comunales no incluidos en el presupuesto general (art. 44).

b) **Obras Públicas.** Ordenar el ensanche y la apertura de calles; fijar la altura de los edificios particulares; delinear la ciudad; establecer plazas, paseos y parques; proveer a la circulación de las aguas y al establecimiento de aguas corrientes; determinar la construcción de caminos, puentes y desagües por medio de empresas particulares y por el sistema de peaje; otorgar permisos para la circulación de tranvías; vigilar el mantenimiento de la ribera en colaboración con la policía fluvial o aduanera; proveer a la conservación de los edificios y monumentos públicos y, en general, disponer sobre todo lo que se relacionare con las obras públicas municipales (art. 46).

c) **Seguridad, higiene, beneficencia y moralidad pública.** Intervenir en la construcción de teatros, escuelas y demás edificios de reunión públicos, en cuanto a seguridad y comodidad se refiera; intervenir en la construcción o refacción de los edificios particulares para garantizar su solidez, ordenando, según su estado, la reparación o demolición de éstos; adoptar las medidas tendientes a evitar inundaciones, derrumbes e incendios dictar ordenanzas sobre la dirección, pendiente y cruzamiento, de los ferrocarriles y tranvías; proveer al alumbrado público; controlar las pesas y medidas; reglamentar el servicio doméstico; determinar el estacionamiento de vehículos en lugares públicos; fijar la tarifa de los taxímetros; reglamentar el tránsito; crear un registro de vecindad; proveer a la limpieza de la ciudad, la desinfección del aire, el agua y las habitaciones; propagar la vacuna; reglamentar la higiene de los edificios públicos, casas de diversión e inquilinatos; el expendio de las sustancias alimenticias; la conservación y reglamentación de los cementerios; el aseo de los mercados, mataderos y corrales; dictar aquellas medidas tendientes a evitar las epidemias; fundar asilos y hospitales; proteger a la Sociedad de Beneficencia; dictar normas sobre espectáculos públicos; acordar permisos para casas de baile, juegos permitidos y prohibir la venta o exposición de escritos o dibujos contrarios a la moral (arts. 47, 48 y 50).

El Departamento Ejecutivo, por su parte, estaba a cargo de un funcionario —el Intendente Municipal—, nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado (art. 53). La ley 1.260 omitía los requisitos que debía cumplimentar quien hubiere de desempeñarse

al frente de la comuna metropolitana. El Intendente Municipal duraba dos años en el ejercicio del cargo, pudiendo ser reelecto, y gozaba de un sueldo que el colegiado local le fijaba al sancionar el presupuesto de gastos (25). En los casos de mala conducta o negligencia grave en el cumplimiento de sus deberes, el artículo 56 establecía que podía ser destituido por el Concejo Deliberante mediando la concurrencia de los dos tercios de votos de los concejales presentes. Con igual proporción de votos, al iniciarse la acusación y luego de ser oído en el recinto, podía ser suspendido hasta por el término de dos meses. Asimismo, según rezaba el artículo 57, en caso de enfermedad, ausencia, suspensión, renuncia o muerte del Intendente y hasta tanto se cubriera la vacante, sus funciones debían ejercerse por el Presidente del Concejo o, en su defecto, por los Vicepresidentes primero y segundo sucesivamente.

Conforme al artículo 59, los principales deberes y atribuciones del Intendente Municipal eran: representar a la Municipalidad en sus relaciones con el gobierno nacional y frente a terceros; promulgar o vetar, según correspondiere en cada caso, las ordenanzas dictadas por el Congreso Deliberante; hacer cumplir las ordenanzas y leyes en vigencia e imponer las multas por su incumplimiento; nombrar y remover el personal municipal a su cargo; reglamentar el funcionamiento de las oficinas y reparticiones municipales bajo su dependencia; reglamentar, asimismo, las ordenanzas para su correcta aplicación; preparar y presentar al Concejo Deliberante, para su aprobación, el presupuesto de gastos e inversión de rentas; ejecutar, por medios municipales o por contrato con terceros, las obras que sean necesarias para la buena marcha del municipio, la comodidad de los vecinos y el embellecimiento de la ciudad; remitir al Concejo los informes solicitados y concurrir a las sesiones de éste cuando así lo considere oportuno, tomando parte en las discusiones de voto; celebrar contratos; expedir órdenes de pago y efectuar todas las diligencias y los actos necesarios para la buena marcha del municipio que no sean facultades expresas del Concejo Deliberante o del Congreso Nacional.

Los artículos 60 y 64 de la ley 1.260 legislaban sobre el presupuesto general del municipio y el régimen contable. Por el artículo 65 se establecían los siguientes impuestos y rentas municipales: el impuesto de abasto: el de extracción de arena, resaca y cascajo; el derecho de piso en los mercados de frutos del país; el impuesto y arrendamiento de los mercados de abasto; el impuesto de alumbrado, barrido y limpieza; el de contraste de pesas y medidas; las patentes sobre mercados particulares, tranvías, carruajes y vehículos en general, establecimientos de di-

(25) Ley 1.260, artículos 55 y 58.

versión y recreo, etc.: el impuesto de delineación en los casos de nuevos edificios o de renovación o refacción de los ya construídos; el impuesto de tránsito a las empresas de tranvías; el impuesto sobre telégrafos urbanos y demás empresas de este género; el producto del arrendamiento de locales para carruajes, mercados y demás propiedades municipales; el producto del entierro de cadáveres y de la venta y reparto de sepulturas; el producto de las "hospitalidades" y de las casas de dementes; el producto de la venta de residuos de basuras; el producto de los derechos de oficina y el de las multas establecidas por la ley y las ordenanzas municipales; el veinte por ciento del producto de las patentes comerciales e industriales del municipio y, finalmente, el producto de la lotería municipal y el de un impuesto del cincuenta por ciento sobre el valor de los billetes de loterías extranjeras vendidas en el municipio.

Recapitulando, puede decirse que la solución legislativa adoptada en 1882 para la comuna capitalina —una rama deliberativa elegida por voto calificado y un ejecutivo unipersonal desempeñado por un delegado del Presidente— procuró armonizar las tendencias contrapuestas que pugnaban por definir la fisonomía institucional de la primera ciudad argentina.

Con el decurso del tiempo el régimen de la ley 1.260 sufrió varias alternativas en su aplicación. Conflictos políticos entre el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante unas veces, o la misma necesidad de adecuar a los nuevos tiempos y requerimientos el funcionamiento de la Municipalidad metropolitana otras veces, justificaron sucesivas modificaciones al cuerpo legal sancionado en 1882. Brevemente las exponemos:

a) **Concejo Municipal Mixto de 1885.** En 1884, a raíz de un litigio entre el Concejo Deliberante y el intendente Torcuato de Alvear, el primero, por aplicación del artículo 56 de la ley 1.260, dispuso la suspensión del Jefe del Departamento Ejecutivo. Este, por su parte, lejos de acatar la medida y alegando ciertas irregularidades en la formación del padrón de electores porteños, resolvió suspender la elección de concejales que debían integrar el colegiado local. Ante esta emergencia, el Presidente de la República, general Julio Roca, por decreto del 4 de abril de 1885, decidió aprobar la resolución del intendente Alvear y designar diecisiete personas para que integren el Concejo en reemplazo de los municipales que cesaban, hasta que el Congreso, a quien se daba cuenta de lo obrado, resolviera en definitiva (26).

b) **Comisión Municipal de 1889.** El 6 de noviembre de 1889, el

(26) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. V, ps. 5 a 8.

Congreso sancionó la ley 2.675 por la que se disponía que hasta tanto fuese reformada la ley orgánica municipal vigente, las funciones conferidas por ella al Concejo Deliberante serían desempeñadas por una comisión compuesta de quince personas y un presidente, todos designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Esta Comisión comenzó a actuar el 26 de noviembre de 1889 y terminó su cometido el 27 de febrero de 1891 (27)

c) **Ley 2.760 de 1890.** El 16 de octubre de 1890, fue sancionada la ley 2.760 que otorgaba nuevamente vigencia a la ley 1.260 a la vez que autorizaba al Poder Ejecutivo a cambiar las fechas establecidas para la apertura del padrón electoral, las tachas y la celebración de las elecciones, con el fin de que la Municipalidad de Buenos Aires pudiera instalarse el 1º de marzo de 1891 (28)

d) **Comisión de Vecinos de 1901.** La ley 4.029 del 28 de noviembre de 1901 autorizó de nuevo al Poder Ejecutivo para designar con acuerdo del Senado, hasta tanto se modificará la ley 1.260, una Comisión compuesta de veintidos vecinos con las atribuciones propias del Concejo Deliberante. Esta Comisión funcionó entre el 21 de diciembre de 1901 y el 6 de febrero de 1908 (29)

e) **Reforma impositiva de 1902.** Por ley 4.050 del 20 de enero de 1902, se especificaron los impuestos y rentas de la Municipalidad, modificándose en consecuencia el artículo 65 de la ley 1.260. Entre los nuevos recursos fiscales que contemplaba la reforma pueden citarse el impuesto de niveles; el del uso de subsuelo de las vías públicas; la parte de los beneficios líquidos correspondientes al municipio de las extracciones de la lotería nacional; el impuesto por colocación de avisos en la vía pública interior y exterior de artículos y establecimientos públicos; los derechos de inspección a los establecimientos insalubres, peligrosos o incómodos; a los beneficios de la venta, fabricación o introducción de artículos o sustancias alimenticias; a las casas de compra y venta de ropa y de objetos usados; el derecho de piso a los vehículos para transporte de artículos de abasto dentro del ejido urbano; la patente anual de los vendedores ambulantes; el derecho por las denuncias efectuadas por los particulares ante la Municipalidad; el derecho de inscripción de fondas, hoteles, etc.; los derechos de sótanos; los derechos de copia y de revisión de planos (30).

(27) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. V, p. 20.

(28) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. IV, p. 69.

(29) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. V, p. 163.

(30) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. IV, ps. 206 y 207.

f) **Reforma de 1907.** En junio de 1906, el presidente Figueroa Alcorta remitió al Congreso Nacional un proyecto modificatorio de la ley 1.260. El 24 de julio de 1907 fue sancionada la ley 5.098 que mantenía el voto calificado para los electores nacionales y extranjeros, convirtiendo a la ciudad en un solo distrito electoral (arts. 7º y 1º respectivamente). Adoptaba el sistema de lista incompleta, adjudicando dieciséis concejales a la mayoría y seis a la minoría (art. 1º). Establecía además, que el Intendente Municipal duraría tres años en el ejercicio de sus funciones (art. 9º) y se adoptaba un nuevo sistema para su enjuiciamiento. A tal efecto, se constituiría un jurado compuesto de dos concejales y veinte ciudadanos sorteados entre los sesenta mayores contribuyentes, bajo la presidencia del juez federal más antiguo de la Capital (art. 12).

Asimismo, la ley delimitaba las respectivas facultades financieras y policiales del Departamento Ejecutivo y del Concejo. El Intendente quedaba autorizado para promover el cobro de todos los impuestos municipales, ordenar el allanamiento de domicilios particulares y la cláusula de locales para asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones referentes a higiene, moralidad y seguridad (arts. 16, 17 y 18). El Concejo, por su parte, podía establecer penas de multas o arrestos, aplicables a los contraventores de las ordenanzas sancionadas por el cuerpo, con un límite máximo de quinientos pesos para las multas y treinta días para el arresto (art. 20) (31)

g) **Comisión de Vecinos de 1915.** A principios de 1915, con motivo de una crisis en el Concejo Deliberante, este entró en afealdía por no haberse podido constituir con el quorum de ley y por la cesantía de la mayoría de los concejales dispuestos por un sector minoritario que había asistido a las agitadas sesiones del cuerpo. Ante tal situación, el 22 de marzo, en acuerdo general de gabinete, el presidente Victorino de la Plaza dictó un decreto en el que disponía que hasta tanto el Congreso adoptara las medidas del caso, las funciones encomendadas por la ley orgánica municipal al Concejo serían desempeñadas por una Comisión compuesta de veintidos vecinos.

La Legislatura Nacional, por ley 9.665 del 7 de setiembre de ese año, aprobó el temperamento adoptado por el Presidente de la Nación y determinó que mientras se reformase la ley orgánica municipal las atribuciones del Departamento Deliberativo seguiría a cargo de una Comisión de veintidos vecinos designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Esta Comisión había comenzado a actuar el 24 de

(31) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. op. cit., T. IV., ps. 273 a 276.

marzo de 1915 y cesó el 30 de septiembre de 1917 (32)

h) **Reforma al régimen electoral de 1917.** Sobre la base de sucesivos proyectos presentados entre 1913 y 1916 por los diputados Bravo, Molina y Cozrea, el 4 de agosto de 1917 el Congreso sancionó la ley 10.240.

Por el artículo 2º de esta ley, "tienen derecho y obligación de votar en las elecciones municipales todos los ciudadanos que deben votar en las elecciones nacionales, de acuerdo con las leyes 8871, 9129 y 8130". Vale decir que adoptaba el sufragio universal para los electores argentinos, a la par que ampliaba la calificación de los extranjeros —art. 3º—, acordando el derecho de sufragio a los casados con mujeres argentinas o con descendencia argentina legítima.

El Concejo Deliberante estaría compuesto de treinta miembros, formando la ciudad, a los fines de la elección, un solo distrito. El Intendente Municipal sería nombrado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado, debiendo reunir los mismos requisitos que para ser concejal y ser argentino (33)

i) **Ley 10.341 de 1917.** El 30 de septiembre de 1917 se sancionó la Ley 10.341 que introdujo algunas enmiendas a la ley 4.058 de 1902, la que a su vez, según ya vimos, había modificado el artículo 65 de la 1.260. La nueva norma legal, entre otras disposiciones, eximía de cualquier gravámen a la introducción, transporte y venta de los artículos de consumo (art. 6º) y promovía la instalación de ferias municipales para la comercialización de algunos artículos de la canasta familiar (art. 6º) (34).

j) **Leyes 11.789 y 11.740 de 1933.** Con fecha 23 de septiembre de 1933 el Congreso sancionó las leyes 11.739 y 11.740. Por la primera se disponía la simultaneidad de elecciones de diputados nacionales y concejales. Por la segunda se establecía que cuando los cocientes no alcanzasen al número total de miembros del Concejo Deliberante correspondientes a la convocatoria, se adjudicaría un candidato más a la lista con cocientes que hubiere arrojado mayor residuo. Se determinaba, asimismo, que no tendrían representación las listas que no hubiesen alcanzado el cociente electoral.

Conforme al artículo 3º de la ley 11.740, en caso de inhabilidad,

- (32) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. V., ps. 170, 171 y 311.
- (33) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. IV, ps. 454 a 456.
- (34) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. IV., p. 467.

fallecimiento, renuncia o cesantía de un concejal, el cuerpo llenaría la vacante con el candidato que la siga en la misma lista en el orden correspondiente (35)

k) **Ley aclaratoria 12.266 de 1935**. La ley 12.266, sancionada el 30 de septiembre de 1935, modificó la ley 10.240 en lo referente a la adjudicación de las bancas en el Concejo Deliberante. En efecto, tendía a suplir una omisión de aquella norma por la cual, fundada en una falsa interpretación de la Junta Electoral, las concejalías podían quedar vacantes sin llenar cuando después de practicado el escrutinio, se habían agotado los cocientes y los residuos. Al respecto, el artículo 1º inciso e) establecía que si la suma de los cocientes de representación promocional no alcanzaban el número de concejales señalado en la convocatoria, se adjudicaría uno más a cada lista por orden decreciente de residuos hasta totalizar dicho número. Y si dos o más listas tuvieran idéntico residuo y correspondiere adjudicar un concejal más, este se atribuiría a la lista que hubiere obtenido mayor número de votos (36).

l) **Comisión Interventora de Vecinos de 1941**. El 10 de octubre de 1941, el Vicepresidente de la Nación en ejercicio del Poder Ejecutivo, doctor Ramón S. Castillo, dictó el decreto 102.843 por el que se declaraba intervenido y disuelto el Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires y canceladas las representaciones de sus miembros (art. 1º) En los considerandos de dicho decreto se expresaba que varios concejales "han sido implicados en incorporaciones y aún en delitos cuyo esclarecimiento esta pendiente de la justicia", y si bien salvaba la honrabilidad, personal de otros, "es indudable que ellos no han ejercido con la debida diligencia y energía las atribuciones de contralor que debieron poner en movimiento para la defensa de los prestigios del cuerpo". Por último se conocía "que existe y ha existido una visible tendencia de la rama deliberativa de la administración comunal a extralimitar sus funciones propias, con olvido de que la misma fue concebida —y se remitía al pensamiento de los constituyentes del 53— cuidando de no dar a la Municipalidad ingerencia alguna en el gobierno político, para que esta institución permanezca siempre dentro de la órbita policial en que ha de prestar servicios incalculables e indispensables".

Para fundamentar desde el punto de vista jurídico la adopción de tal medida, el decreto rescataba la jefatura del Presidente de la República sobre el territorio de la Capital Federal, atribución conferida por el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Nacional.

(35) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. IV., ps. 508 y 509.

(36) HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, op. cit., T. IV., ps. 518 y 519.

El artículo 2º del decreto señalaba que las funciones acordadas al Concejo Deliberante por las leyes orgánicas, serían ejercidas honorariamente por una Comisión Interventora de Vecinos, compuesta de veintún miembros designados por el Poder Ejecutivo. Por vía del Ministerio del Interior, en tanto, se realizaría un estudio del régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires, con el fin de proponer en su oportunidad las medidas conducentes a la mejor administración de los intereses locales (art. 3º) (37).

Integrada el 15 de noviembre de 1941, esta Comisión Interventora habría de funcionar hasta el 25 de junio de 1943 en que, por decreto 1.299, el flamante gobierno surgido de la revolución militar dispuso su disolución. (38).

13. La reforma constitucional de 1949

Al poco tiempo de asumir las nuevas autoridades el 4 de junio de 1946, el presidente Perón sometió a la consideración del Congreso el Primer Plan Quinquenal. El 21 de octubre de ese año, en efecto, en una alocución ante la Asamblea Legislativa, el Jefe del Estado se refirió, entre otros aspectos, al régimen municipal de la Capital, anticipando que era propósito del Poder Ejecutivo "dotar a la Capital de la Nación de un régimen municipal concordante con la Constitución Argentina. En ese sentido ha estructurado las formas que están determinadas en el gráfico correspondiente, cuyos fundamentos se expondrán a continuación" (39)

Tocó entonces al Secretario Técnico de la Presidencia, doctor José Figuerola, desarrollar el proyecto incluido en el plan de gobierno, advirtiendo que se trataba de un problema heredado de otras gestiones anteriores no definido en la Constitución Nacional. Prueba de ello —según Figuerola— son las discrepancias de la doctrina y los distintos moldes institucionales adoptados para la ciudad de Buenos Aires desde antes inclusive de su federalización. El nuevo gobierno buscaría una fórmula susceptible de garantizar el pleno ejercicio de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo y el Congreso. "Sobre estas bases se desenvuelve el proyecto de ley cuyo carácter marcadamente democrático no se podrá poner en duda, por lo menos en término de buena fe ,

(37) *Anales de Legislación Argentina*, 1941 - I, p. 343.

(38) *Anales de Legislación Argentina*, 1943 - III, p. 188. Las disposiciones del decreto 1.299/43 fueron complementadas más adelante por los decretos 2.162/43 y 9.381/43, del 8 de julio y 21 de septiembre respectivamente. Estos últimos concedían al Intendente Municipal las atribuciones que la ley orgánica fijaba al Concejo Deliberante, con excepción de algunas de orden presupuestario y fiscal que serían de competencia del Poder Ejecutivo (Conf.: *Anales de Legislación Argentina*, 1943-III, ps. 206 y 366).

(39) PRESIDENCIA DE LA NACION, *Plan de gobierno 1947 - 1951*, Buenos Aires, 1946, T. I., p. 32.

porque el gobierno de la ciudad queda en manos de dos poderes democráticamente elegidos, que son el Presidente y el Congreso de la Nación. En lo que hace al primero, con facultad de delegar sus funciones integradas por senadores y diputados elegidos por la Capital Federal y representantes de los grupos mayoritario y minoritario. No queda desconocida ninguna representación popular y se gana en eficacia mediante este sistema. Naturalmente —concluía el Secretario Figuerola— que el Congreso en pleno podrá recabar para sí el conocimiento de cualquier asunto y, desde luego intervendrá forzosamente en la aprobación de los presupuestos de la Comuna" (40)

Sin lugar a dudas, la iniciativa gubernamental a que nos hemos referido imprimiría un sello institucional definitorio al viejo problema de la organización y el funcionamiento del municipio metropolitano. La interpretación amplia de los artículos 67 inciso 27 y 86 inciso 3º de la Constitución Nacional, ulteriormente, sería recogida por algún proyecto legislativo (37) y también se convertiría en la palabra oficial

- (40) PRESIDENCIA DE LA NACION, op. cit. ps. 32 y 33. El texto del proyecto de ley de bases era el siguiente: "I — La Intendencia será ejercida por el Presidente de la Nación en su condición de Jefe local de la Capital Federal II — Estará asistido por cuatro Secretarios, a saber: Hacienda y Administración; Obras Públicas e Industria; Salud Pública y Abastecimiento; Cultura, Moralidad y Policía Municipal. II — El Presidente de la Nación podrá delegar total o parcialmente sus funciones de Intendente, bien en uno de los Secretarios, bien en otra persona de su libre designación. IV — El Presidente de la Nación o la persona en quien delegue la Intendencia, juntamente con los Secretarios, constituirán el Departamento Ejecutivo que tendrá las funciones y competencias asignadas al mismo por la ley 1.260 orgánica de la Municipalidad de la Capital, modificada por las leyes 5.098, 10.240, 11.739, 11.740 y 12.166 y concordantes. V — Todas las funciones y competencias que la ley 1.260 y sus complementarias citadas atribuyen antes al Concejo Deliberante, serán ejercidas por el Congreso de la Nación el cual podrá delegarlas en una Comisión integrada por uno de los dos senadores de la Capital Federal, designado por el Senado, quien actuará como Presidente de la Comisión, y por la mitad de los elegidos por la propia Cámara de Diputados a propuesta de los respectivos grupos mayoritario y minoritario. VI — El Congreso podrá recabar para sí el conocimiento de cualquier asunto que haya resuelto o en que intervenga la Comisión VII — Los presupuestos serán confeccionados por el Departamento Ejecutivo, sometidos a la consideración de la Comisión y elevados por esta con informe al Congreso para su aprobación o modificación. VIII — El Poder Ejecutivo articulará los preceptos sustantivos contenidos en las bases precedentes" (ps. 91 y 92).

- (41) En la sesión del Senado Nacional del 21 de mayo de 1948, los legisladores Alberto Tesaire y Pablo Ramella presentaron un proyecto de ley sobre régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires. El gobierno de la Capital estaría a cargo del Presidente y del Congreso de la Nación. El primero delegaría sus atribuciones en un comisionado, asistido por cuatro secretarios. El Congreso, por su parte, haría recaer sus facultades en una comisión compuesta por un senador por la Capital, designado por el mismo Senado y que la presidiría, y por la mitad de los diputados por la Capital designados por la Cámara baja. Puede advertirse que este proyecto era casi un calco de la ley de bases incluida en el Plan Quinquenal, aunque perfeccionado desde el punto de vista de su técnica legislativa por cuanto delimi-

del partido político mayoritario (42). Y así por último, habría de ser consagrada por la reforma constitucional de 1949.

Reunida la Asamblea Constituyente, los convencionales justicialistas Domingo Mercante, Mario Goizueta, Bernardino Garaguso, Héctor Cámpora, José Espejo, Angel Miel Asquía, José Visca, Raúl Mendé, Lorenzo Rivarola e Hilario Salvo presentaron un proyecto de enmiendas a los artículos 67 inciso 27 y 86 inciso 3º de la Constitución vigente, conforme al texto oportunamente aprobado por el Consejo Superior del partido gobernante (43). Con ulterioridad, tres de ellos, Domingo Mercante, Héctor Campora y Mario Goizueta, propusieron la adición de un nuevo inciso al artículo 67, en el que se consignaba como Facultad del Congreso la sanción del régimen impositivo de la Capital y la determinación anual, o por períodos de hasta tres años, a propuesta del Poder Ejecutivo, del presupuesto de gastos del distrito federal (44). En estos términos, los citados proyectos fueron girados a la Comisión Revisora.

Correspondió al convencional por Buenos Aires, doctor Arturo Sampay, en la sesión del 10 de marzo, informar en general sobre las reformas aprobadas por la aludida Comisión. Dijo entonces el ilustre jurista, refiriéndose al punto que nos toca, que "el régimen administrativo de la ciudad capital de la República ha sido rigurosamente precisado. Entre los dos sistemas que asume el ordenamiento de la capital en los Estados federales, esto es, la atribución a una de las grandes ciudades existentes, y que pertenece a algunos de los Estados miembros, la calidad

taba con precisión —en los artículos 3º y 6º— las respectivas atribuciones del comisionado y del cuerpo delegado. El proyecto pasó a la Comisión Municipal del Senado, la que se expidió favorablemente el 24 de junio. No obstante ello, no fue votado (Conf.: *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1948, T. I, ps. 336 a 338 y 673 a 679).

- (42) En vísperas de la reunión de la Convención Constituyente, el 6 de enero de 1949, el Consejo Superior del Partido Peronista aprobó un anteproyecto de reformas a la Constitución Nacional. Expresaba el artículo 67 inciso 27, cuya enmienda se propiciaba, que sería atribución del Congreso "ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación..." y también que "las funciones normativas de orden municipal que se refieren a la Capital Federal, serán ejercidas indelegablemente por el Congreso de la Nación, con arreglo a lo que una ley especial determine". Por otro lado, el nuevo inciso 3º propuesto para el artículo 86, refiriéndose a las atribuciones del Presidente de la República decía que "es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación y en tal sentido ejercerá las funciones de jefe de la comuna, las que podrá delegar en la forma que determine los reglamentos administrativos" (Conf.: *PARTIDO PERONISTA, Anteproyecto de reforma de la Constitución Nacional*, Buenos Aires, 1949, ps. 36, 37 y 43. Ver asimismo, *Reforma de la Constitución Nacional*, Anexo I, ps. 22 y 23).
- (43) *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, T. I, ps. 36 y 37. Ver también la nota anterior.
- (44) *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, T. I, p. 199.

de capital común —tal, por ejemplo, Suiza—, o la creación de una capital sobre un territorio de jurisdicción federal, neutro, esto es, no común a ninguno de los Estados miembros —tal el sistema americano de Méjico, Venezuela, Brasil, Estados Unidos y tradicionalmente el nuestro—, la reforma mantiene, por esta misma razón, el último. La autoridad administrativa del distrito federal —prosiguió al orador— pertenece al Presidente de la República, como jefe de la administración nacional, quien la ejerce de acuerdo con las ordenanzas que dicte; la función legislativa del distrito federal, que la reforma reduce a la sanción de su presupuesto y de su régimen impositivo, compete al Congreso de la Nación. Y concluyó Sampay diciendo: "Con ello restablecemos el régimen existente en la Constitución, que fue desnaturalizado por las leyes que el Congreso dictó acerca del gobierno y la administración del distrito de la Capital Federal" (45)

En esa misma sesión, el convencional Julio Avanza debió fundamentar en particular el despacho de la Comisión Revisora sobre el ordenamiento jurídico—institucional de la Capital. "Nosotros —expresó Avanza— aspiramos a dar solución constitucional a esta cuestión, porque entendemos que si bien la Constitución del 53 la resuelve de manera clara, es necesario evitar que intérpretes apresurados u hombres de gobierno sin sentido de lo nacional, de lo federal, puedan volver a darle a la cláusula constitucional una interpretación distorsionadora y equívoca". Se refirió también el dicente a los sucesivos enfrentamientos entre el Estado de Buenos Aires y las demás provincias argentinas, que habrían de culminar con la federalización de la capital de aquel en 1880. "Aspiramos a que la solución que da el despacho de la mayoría concluya para siempre con una cuestión que ha sido causa de graves perturbaciones políticas e institucionales".

En lo tocante al plano jurídico, apreció Avanza que "el gobierno del distrito federal, de acuerdo con nuestra forma federal de gobierno, corresponde a las autoridades nacionales, el Poder Ejecutivo de la Nación y al Congreso Nacional. ¿En qué medida —se preguntaba— este gobierno ha de hacerse efectivo y por que normas ha de practicarse? ¿La ciudad de Buenos Aires, cuyo gobierno municipal ha estado tradicionalmente representado por la Municipalidad de la Capital, debe tener un gobierno organizado por el sistema de un departamento ejecutivo y un cuerpo de base electiva o debe reemplazarse ese tipo de representación por otra más adecuada a la naturaleza de la institución?". Había llegado el orador hasta la raíz de la vieja polémica doctrinaria que dividió a juristas y políticos. Censuró entonces a quienes, mediante una

(45) Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, T. I, ps. 445 y 446.

interpretación restrictiva de los preceptos constitucionales, sostuvieron la vigencia de un gobierno municipal de base electiva. "Se ha dicho también por los intérpretes de la Constitución de 1853— continuó el convencional bonaerense—, que el decreto del Director Provisorio de la Confederación, general Urquiza, dictado el 2 de septiembre de 1852, y la ley dada por el Congreso Constituyente del 53 el 6 de mayo de ese año, son los antecedentes decisivos para demostrar que el régimen municipal, y en especial el régimen municipal de la Capital Federal, debe tener un cuerpo deliberante de base electiva. Yo contesto con palabras muy sabias de Bernardo de Irigoyen que decía que esás dos normas, el decreto y la ley, era la prueba de la sabiduría política de los hombres del 53, porque la provincia de Buenos Aires podía esgrimir contra la Confederación el argumento de que, quitándosele su sede capital, su adhesión a la Constitución del 53 estaba viciada por una razón fundamental; y para evitar, precisamente, que ese argumento —que no obstante eso fue esgrimido por los hombres de Buenos Aires en aquella oportunidad— pudiese hacer fracasar las obras de la Constitución, los constituyentes y el Director Provisorio tomaron esa decisión que no fue más una medida transitoria y que no puede invocarse, porque ño la fundamentan ni razones jurídicas ni razones históricas, para demostrar que la solución que nosotros damos el gobierno del distrito federal puede estar destruída en sus fundamentos por una interpretación proveniente de los mismos hombres que dictaron la Constitución" (46). Finalmente, tanto el inciso 3º del nuevo artículo 86 proyectado - artículo 83 de la Constitución de 1853— como el inciso 28 agregado al artículo 68 —antes artículo 67—, fueron sancionados por la Comisión Reformadora (47).

El 30 de septiembre de 1949, el doctor Arturo Sampay pronunció una conferencia auspiciada por la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, cuyo texto, incluido después por su autor en una compilación de trabajos jurídicos, constituyó sin lugar a dudas el mejor desarrollo de la filosofía inspiradora de la reforma constitucional

(46) *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, T. I., ps. 526 y 529.

(47) El artículo 68 inciso 28 de la Constitución de 1949 comenzaba diciendo: "Corresponde al Congreso. . . Ejercer una legislación exclusiva sobre todo el territorio de la Capital de la Nación. . ." A este artículo se le agregó el inciso 28 que confería al Congreso la facultad de "sancionar el régimen impositivo del distrito federal y fijar por un año o por períodos superiores, hasta un máximo de tres años, a propuesta del Presidente de la República, el presupuesto de gastos de su administración". El artículo 33 inciso 3º señalaba que el Presidente "es el jefe inmediato y local de la Capital de la Nación, pudiendo delegar estas funciones en la forma que determinen los reglamentos administrativos".

en lo que hacía al gobierno y la administración de la Capital Federal (48). A ella, pues, nos remitimos.

Inició el disertante su exposición señalando que la técnica constitucional "por la naturaleza de su saber, que es un juicio de prudencia, y por su materia propia, que es contingencia histórica, está siempre vinculada a la circunstancia sociológica". De allí que esa técnica constitucional encierre dos modos extremos de legislar sobre la estructura jurídica básica del Estado: el *flexible* y el *rígido*. "Por fidelidad al momento histórico que vivimos —acotó el orador—, la reforma constitucional argentina en 1949 debía conjugar la rigidez, para conservar lo que es inmutable en el tiempo, con la inflexibilidad para lo que es contingente en nuestra época, porque nada se conformó aún sobre lo deformado por la crisis del Estado liberal burgués, y ello explica esa continua remisión a las soluciones por ley" (49).

Al entrar específicamente en la consideración del texto constitucional, Sampay no quiso soslayar una referencia al artículo 3º, transcripción inalterada del de la Constitución de 1853. Contra la opinión de quienes se inclinaron por la expresa determinación de Buenos Aires como capital argentina en la letra de la ley suprema, "una realidad que los argentinos de hoy —admitió sin embargo— no concebimos como inexistente en el pasado, en el presente o en el porvenir", el conferencista estimó acertada la decisión de no innovar. Pero ello no por inexplicable capricho del legislador, sino porque resultaba conveniente conferir a las autoridades nacionales la posibilidad de desplazarse hacia otros puntos del país ante cualquier evento que lo hiciera imperativo. Especialmente en el caso de una guerra internacional, hoy en día de graves consecuencias por la utilización de armamento de enorme poder destructivo (50).

Después de explicitar las razones que impusieron la flexibilidad constitucional en lo referente a la determinación de la sede gubernamental, Sampay pasó a señalar los motivos político-sociológicos de la solución ideada para el problema del gobierno de ese distrito capital. "En primer lugar —dijo—, si se elige el sistema de federalizar una ciudad como cabeza del Estado, o sea, como sitio de radicación del gobierno federal, desechando el otro sistema inventado, al que aludí, y que hace incidir en un mismo lugar dos potestades no trabadas en una relación de subordinación —semillero de conflictos de poderes, como lo atestiguó nuestra historia política— es evidente que ese distrito debe ser

(48) SAMPAY, *El Distrito Federal en la Constitución reformada*, en: *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, 1951.

(49) SAMPAY, *op. cit.*, ps. 74 y 76.

(50) SAMPAY, *op. cit.*, ps. 78 a 82.

gobernado por las autoridades federales en modo directo. Tal es el sentido del inciso 3º del artículo 33 de la Constitución. . . y del inciso 26 del artículo 68. . .". Y como por otra parte los centros urbanos "necesitan de una administración propia, pues son entidades naturales con vida y problemas peculiares, la Constitución reconoce el distrito federal como una entidad administrativa que no puede ser desleída en la administración nacional". Este era el sentido de la atribución asignada al Congreso para sancionar el presupuesto de gastos de la administración del distrito federal, según lo preceptuado por el artículo 83 inciso 28.

"De ahí que el régimen de gobierno de la capital —agregó el expositor sea una centralización política, pero una descentralización administrativa, como una resultante de la imposibilidad de admitir en el distrito federal dos gobiernos políticos, a que condujo el régimen municipal autonómico, porque la administración de los intereses vecinales —desde que la comuna fue concebida como una adunación familiar— perdió todo sustrato de realidad con las aglomeraciones urbanas de millones de habitantes que designaron sus administradores poniendo en juego los modos de elección popular y las fuerzas de los partidos políticos de masas, con lo que ese poder, que debía ser administrador de intereses vecinales, se convirtió necesariamente en gobierno político, y así ocurrió que dos poderes de la misma índole vinieron a actuar sobre una sola circunscripción. Una experiencia vivida obligó, entonces, a reprimir el sentido de la institución de un distrito federal como capital de la República, porque las leyes que establecían una municipalidad autónoma en el territorio de la capital desvirtuaban el texto de la Constitución. . ." (51).

A partir de las consideraciones precedentes, para Sampay la Constitución consagraba una administración local autárquica para el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Por eso dedicaba por separado los incisos 1º y 3º del artículo 83 para hacer del Presidente de la Nación el encargado de la administración general del país y el jefe inmediato y local de la Capital respectivamente. Del mismo modo, dos incisos del artículo 68, el 7º y el 28, conferían al Congreso la atribución de sancionar, por un lado, el presupuesto nacional y, por otro, el presupuesto de la administración del distrito federal.

Por el agregado que fue introducido en el inciso 3º del artículo 83, el Presidente podía delegar las funciones derivadas de su jefatura sobre la Capital en la forma que determinaran los reglamentos administrativos. "Se ha puesto en claro, por tanto —enseñaba Sampay— que el Presidente es el jefe inmediato y local del distrito federal y que los

(51) SAMPAY, op. cit., ps. 84 y 85

órganos delegados del Presidente lo son por reglamentos administrativos y no por una ley del Congreso, con el fin de evitar la recaída en las desinteligencias pretéritas. Esta amplitud constitucional, esta remisión a soluciones por delegación administrativa, permitirá ensayar nuevos modos de colaboración orgánica de los administrados, de los usuarios de servicios públicos, etc., con las autoridades, por que el problema de la dirección de los intereses vecinales comunes se resolverá cuando se halle la fórmula de intervención de las fuerzas orgánicas para "despolitizar" las funciones que son rigurosamente administrativas, de colaboración vecinal en cuestiones locales. . .". De esta manera, para el ilustre constitucionalista, "la Constitución, pues, al mismo tiempo que establece la potestad directa del Presidente de la República para la administración local del distrito federal, deja abierta la vía, por ejemplo, para instaurar orgánicamente la cooperación vecinal" (52). Planteo este que, sin duda alguna, recogía las aspiraciones más caras de la tradición municipalista.

Según Sampay, en lo que hacía al rol del Congreso, la Constitución de 1949 distinguía su función legislativa en sentido estricto para la Capital, en tanto legislatura local, de su participación en la administración del distrito federal, "que se reduce a la sanción del régimen impositivo y del presupuesto de gastos de la administración de la ciudad capital, ya que la facultad reglamentaria de las previsions concretas cuya necesidad es determinada por la vía comunal, pertenece originariamente al Presidente de la República y a las autoridades delegadas en la medida y con el alcance establecido por los reglamentos administrativos". Reconocía más adelante el autor citado que "la delimitación entre la materia propia a la potestad legislativa que el Congreso ejerce sobre la Capital Federal, y la materia propia a la potestad reglamentaria del Presidente de la República y de sus delegados en potestad reglamentaria del Presidente de la República y de sus delegados en cuestiones públicas de índole comunal, no está trazada por criterios objetivos dados por la Constitución, por lo que el ordenamiento jurídico deberá determinarse tras especificar lo que se entiende por cuestión administrativa comunal, mediante generalizaciones empíricas de lo que el derecho positivo, la costumbre y la doctrina han considerado materia de administración comunal" (53).

Concluyó el doctor Arturo Sampay su notable estudio con una calificación jurídico-política del régimen administrativo de la Capital Federal. Tras preguntarse si este régimen era autocrático o democrático, llegó a interpretar que era lo último, "porque está puesto bajo la directa

(52) SAMPAY, op. cit., ps. 85 a 87

(53) SAMPAY, op. cit., ps. 88 a 92

potestad del Presidente de la República y del Congreso, y ya que estos órganos federales, en virtud de la reforma constitucional, son elegidos inmediatamente por el pueblo, la administración autárquica de la Capital Federal es un instrumento de democracia; además, la reforma constitucional no impide la directa participación de los administrados en la forma en que puedan establecerlo los reglamentos administrativos, para cumplir una colaboración orgánica. . ." (54).

Fundado en las facultades que la nueva Constitución le atribuía, el Poder Ejecutivo dictó, con fecha 15 de octubre de 1954, el decreto 17.687, (55) por el que declaraba a la Capital de la Nación, bajo la denominación de "Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires" y actuando como ente de derecho público y privado de existencia necesaria, un "organismo político-administrativo descentralizado del Estado nacional" (art. 2º).

La administración de la Municipalidad —así lo establecía el artículo 3º del decreto 17.687/54— estaría a cargo de un delegado del Poder Ejecutivo con el título de "Intendente municipal de la ciudad de Buenos Aires", quien ejercería las facultades necesarias para el desenvolvimiento de la comuna metropolitana en sus aspectos ejecutivos (art. 6º). El Poder Ejecutivo, empero, se reservaba en forma expresa la sanción de las medidas comprendidas en los artículos 43, 44, 46, 47, 48, 49 y 50 de la ley 1.260; las cuestiones referentes al presupuesto y a los gravámenes municipales; la aprobación de las contrataciones directas mayores de quinientos mil pesos moneda nacional y las atribuciones acordadas por las normas legales "al Poder Ejecutivo a administración del Distrito Federal mientras no sean objeto de delegación expresa" (art. 6º). De acuerdo al artículo 7º, el Intendente quedaba facultado para designar "los funcionarios y empleados de su dependencia con excepción de los secretarios de la Municipalidad, contador general, directores generales o directores, inspectores generales, jueces de faltas, jefes presidentes, directores o administradores de organismos autárquicos o descentralizados y otros funcionarios de categoría similar, todos los cuales serán designados y removidos por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Intendente".

De las resoluciones del Intendente relativas a materias regladas por leyes, decretos, ordenanzas o disposiciones generales del mismo titular del Ejecutivo municipal, se podía recurrir en subsidio, dentro de

(54) SAMPAY, *op. cit.*, ps. 93 a 96. Son asimismo interesantes las consideraciones de Máximo Gómez Forgues, a quien citamos enrolado en la interpretación restrictiva de los textos constitucionales de 1853, en su trabajo *La municipalidad de Buenos Aires y la reforma constitucional de 1949*, cit., ps. 62 a 87.

(55) *Anales de Legislación Argentina*, 1954 (XIV - A), ps. 617 y 618.

los cinco días hábiles de producidas las notificaciones, ante el Ministerio del Interior y Justicia, quien resolvería en definitiva (art. 9º).

Por el decreto 17.688/54 (56), dictado en la misma fecha que el anterior y modificado por el decreto 21.136 del 15 de diciembre de 1954 (57), se creaba un Tribunal de Cuentas a cuyo cargo estaría, juntamente con la contaduría general de la Municipalidad, el control contable de la ejecución del presupuesto y de la gestión patrimonial y financiera de la comuna. El mencionado tribunal se compondría de tres miembros, uno de los cuales lo presidiría, y dos secretarios, todos designados por el Poder Ejecutivo (arts. 1º, 2º y 3º). Conforme al artículo 8º del último decreto citado, correspondería en especial al tribunal examinar las rendiciones de cuentas de la administración municipal a efectos de emitir opinión respecto de la cuenta de inversión que sería anualmente remitida al Poder Ejecutivo para su ulterior consideración por el Congreso, como así también pronunciarse sobre los actos de oposición formulados por la contaduría general.

Simultáneamente, el decreto 18.959 del 5 de noviembre de 1954 (58), disponía que en caso de vacancia del cargo, ausencia o impedimento del Intendente municipal, este sería reemplazado en forma interina por el secretario de Hacienda y Administración, y en su defecto, por el de Obras Públicas y Urbanismo (art. 1º). Asimismo —lo contemplaba el artículo 2º— el Intendente podría encargar transitoriamente a cualquiera de los secretarios el despacho de una secretaría vacante o cuyo titular se encontrare ausente, impedido o a cargo de la Intendencia.

Por último, el decreto 3.378 del 10 de marzo de 1955 (59), facultaba al Intendente para aceptar donaciones y legados; conceder permisos precarios para el uso gratuito de bienes del dominio público o privado de la Municipalidad; autorizar la subsistencia de obras no ajustadas expresamente a las normas en vigor; autorizar, en las mismas condiciones, la habilitación y el funcionamiento de locales de industria y comercio; reglamentar el tránsito y el estacionamiento; fijar las tarifas del servicio público de taxímetros; celebrar contrataciones directas y sin limitación de monto con reparticiones o empresas del Estado; vender los terrenos sobrantes no edificables; disponer las ornamentaciones para los actos y efemérides públicas; instituir premios para las actividades de interés general; etc.

Parecía que, de una vez por todas, las contiendas alrededor de la

(56) *Anales de Legislación Argentina*, 1954, (XIV - A) ps. 618 y 619.

(57) *Anales de Legislación Argentina*, 1954, (XIV - A) p. 637.

(58) *Anales de Legislación Argentina*, 1954 (XIV - A), ps. 623 y 624.

(59) *Anales de Legislación Argentina*, 1955 (XV - A), p. 91.

organización del municipio capitalino habían terminado. Sin embargo, no fue así.

14. El período 1955 — 1972

A poco más de un mes de haber triunfado el golpe de Estado que derrocó a las autoridades constitucionales (60), el 25 de octubre de 1955, el presidente Eduardo Lonardi dictó el decreto 1.760 (61), modificadorio del régimen municipal de la ciudad de Buenos Aires. Al fundamentar en los considerandos la adopción de tal medida, se expresaba el propósito de las autoridades provisionales de "dotar a los cuerpos municipales del país de una creciente autonomía", admitiendo no obstante ello que "resulta conveniente, de acuerdo a nuestros antecedentes institucionales, determinar la dependencia de la Intendencia de la ciudad de Buenos Aires a la Presidencia de la República".

El artículo 1º del decreto 1.760/55 en efecto, señalaba expresamente que la administración metropolitana estaría a cargo de un delegado del Poder Ejecutivo con el título de "Intendente municipal de la ciudad de Buenos Aires", dependiente en forma directa de la Presidencia de la Nación. El Intendente ejercería todas las facultades necesarias para el gobierno y administración municipal de la Capital, con excepción de las referencias del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos la ordenanza general impositiva y de recursos; los planes de urbanización y tareas conexas; los planes anuales de obras, trabajos y servicios públicos financiados con recursos extraordinarios; el código de la edificación; el código de faltas y los regímenes básicos para el personal municipal en materia de retribuciones y previsión social (art. 2º). El artículo 3º reproducía el texto del artículo 9º del decreto 17.687/54, establecido que de las resoluciones del Intendente concernientes a materias regladas por leyes, decretos, ordenanzas o disposiciones generales del mismo jefe de la comuna, podría solicitarse reconsideración dentro de los cinco días hábiles de notificadas y recurrirse en subsidio dentro del mismo término para ante el Poder Ejecutivo, por vía del Ministerio del Interior y Justicia.

El 23 de agosto de 1956, el gobierno *de facto* presidido por el

(60) Como dato ilustrativo y próximo al tema de nuestro estudio, recordamos que por decreto N° 1 del 20 de septiembre de 1955 —no publicado en el Boletín Oficial— el jefe de la sublevación militar, general Lonardi, declaró a la ciudad de Córdoba "sede del gobierno hasta tanto éste pueda trasladarse a la Capital Federal" (art. 6º). Varios años más tarde, también otro, mandatario, el teniente general Onganía, habría de constituir su gobierno fuera de Buenos Aires. En efecto, entre los días 7 y 9 de abril de 1969 lo hizo en Río Gallegos, y entre el 10 y 12 de ese mes y año, en Rawson (ver diario La Nación del 6 de abril de 1969).

(61) Anales de Legislación Argentina, 1955 (XV - A), p. 557.

general Pedro Eugenio Aramburu dictó el decreto-ley 15.374 (62), por el que se declaraba en vigor el régimen municipal de la Capital Federal establecido por la ley orgánica 1.260 y sus complementarias. En los considerandos de la disposición se apuntaba, entre otras cosas, que "dentro del marco constitucional restablecido, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, como lo tiene reiteradamente declarado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, no puede ser confundida con una simple repartición nacional", señalando también más adelante que "como consta en las directivas básicas que son ley de la Revolución, es propósito fundamental del Gobierno provisional fortalecer la autonomía municipal y propender a la descentralización administrativa".

De esta manera, y hasta tanto se constituyera el Concejo Deliberante, el gobierno de la comuna estaría a cargo del Intendente municipal, quien ejercería las funciones de los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo, excepto la aprobación y modificación del presupuesto de gastos y la ordenanza impositiva; la contratación de empréstitos; la sanción de ordenanzas y disposiciones generales sobre faltas municipales; el exámen, la aprobación o el rechazo de las cuentas de inversión presupuestaria y el otorgamiento de concesiones de servicios públicos (art. 2º). Tales funciones —conforme al artículo 3º— serían de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo, quien las ejercería por intermedio de los ministerios de Hacienda o del Interior, según los casos, o bien en acuerdo general de ministros. En cuanto a los asuntos de carácter contencioso-administrativo, las resoluciones del Intendente serían recurribles ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital, conforme a lo previsto en el artículo 80 inciso 3º de la ley 1.893 (art. 4º).

Por el decreto-ley 5.507 de la fecha 24 de mayo de 1957 (63), se dispuso que en caso de ausencia o impedimento transitorio del Intendente municipal, este sería reemplazado interinamente por el secretario general de la intendencia y en su defecto por el secretario de Administración y Coordinación (arts. 1º y 2º).

El 19 de noviembre de ese mismo año, mediante el decreto ley 15.200, (64) las autoridades provisionales realizaron la convocatoria a elecciones nacionales y municipales en la Capital Federal para el 23 de febrero de 1958, incluyendo el inciso d) del artículo 1º la elección de treinta concejales. Por el artículo 3º se ratificaba la vigencia de la ley 1.260 y sus complementarias, modificándose el texto de las leyes

(62) *Anales de Legislación Argentina*, 1956 (XVI - A), ps. 893 y 894.

(63) *Anales de Legislación Argentina*, 1957 (XVII - A), p. 511

(64) *Anales de Legislación Argentina*, 1957 (XVII - A), ps. 930 y 931

10.240 y complementarias, a la vez que se sustituía la mención de la ley 8.871 y concordantes por las de decretos-leyes 4.034/57 y 15.099/57 sobre régimen electoral y se extendía el derecho al sufragio a los ciudadanos de ambos sexos.

Por fin, con fecha 10 de diciembre de 1957, el decreto-ley 16.282 (65) dispuso la reducción del número de secretarías de la Municipalidad de Buenos Aires, fijándose las siguientes: Hacienda y Administración; Obras Públicas y Urbanismo; Abastecimiento y Policía Municipal y Cultura y Acción Social (art. 1º). Por el artículo 2º del mencionado decreto-ley se dejaba librada su organización interna al Departamento Ejecutivo comunal.

El 28 de junio de 1966, una Junta Revolucionaria integrada por los comandantes en jefe de las tres armas, teniente general Pascual Pistarini, almirante Benigno Varela y brigadier mayor Teodoro Alvarez, derrocó al presidente Arturo Illia. Ese mismo día, por el decreto que llevaba el número 4 (66), la Junta disolvió el Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires.

A los pocos días, el 15 de julio, el presidente Juan Carlos Onganía dictó el decreto-ley 16.897 (67), disponiendo que el Intendente municipal de la Capital ejercería, además de las funciones que originariamente eran de su competencia, todas aquellas que las disposiciones legales en vigor acordaban el disuelto Concejo. El decreto-ley citado, empero, establecía como excepciones la sanción o modificación de las ordenanzas fiscal y tarifaria; la sanción del presupuesto general de gastos o las modificaciones que importen aumento de erogaciones vigentes; el pronunciamiento sobre órdenes de pago observadas por la contaduría general; la sanción o reforma de regímenes básicos de contrataciones; el exámen, la aprobación o el rechazo de las cuentas de inversión del presupuesto; la contratación de empréstitos; la sanción o reforma de regímenes básicos para el personal municipal y el otorgamiento de concesiones de servicios públicos, salvo los hechos por licitación pública. Las decisiones sobre tales asuntos serían de competencia del Poder Ejecutivo por conducto del Ministerio del Interior (art. 1º). El artículo 2º establecía que en caso de vacancia del cargo, ausencia o impedimento del Intendente, este sería interinamente reemplazado por el secretario de Hacienda y Administración y en su defecto por el de Obras Públicas y Urbanismo. De las resoluciones del Intendente en materia contencioso-administrativa, correspondería directamente ante la

(65) *Anales de Legislación Argentina*, 1957 (XVII - A), p. 972

(66) *Anales de Legislación Argentina*, 1966 (XXVI - B), p. 759

(67) *Anales de Legislación Argentina*, 1966 (XXVI - B), p. 777

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital el recurso contemplado por el artículo 80 inciso 3º de la ley 1.893 (art. 3º).

Llegado el año 1969, en cumplimiento de los objetivos del Plan de Racionalización de la Administración Municipal aprobado por las autoridades comunales, éstas propiciaron la modificación de la estructura del Departamento Ejecutivo a nivel orgánico de secretarías. El 22 de enero de ese año, por decreto-ley 18.060 (68), el Poder Ejecutivo estableció que "la consideración y despacho de los asuntos de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires se hallará a cargo de las siguientes secretarías: de Gobierno; de Economía; de Obras Públicas; de Servicios Públicos y de Cultura" (art. 1º). Como consecuencia de ello, el 31 de marzo fue dictado el decreto-ley 18.164 (69), estableciéndose que en caso de vacancia del cargo, ausencia o impedimento del Intendente, este sería interinamente reemplazado por el secretario de Gobierno y en su defecto por el de Economía (art. 1º).

Cabe señalar también que hallándose disueltos los partidos políticos, el gobierno alentó, en el caso particular de los municipios, un sistema de representación funcional a través de organizaciones intermedias. Así, por decreto-ordenanza 24.693 del 10 de noviembre de 1969 (70), el Departamento Ejecutivo aprobó las normas para la constitución y el funcionamiento de las Juntas Representativas Vecinales (71). Por el artículo 2º se definían como tales a las asociaciones voluntarias de vecinos delegados por entidades de bien común de cada barrio porteño, reunidos con el fin de colaborar con el municipio de la solución de los problemas propios de dichas circunscripciones. Serían funciones de estos organismos informar y asesorar a la Intendencia respecto del estado de cada barrio, coadyuvando a la formulación de los planes de obras y proponiendo los proyectos para su mejor cumplimiento; emitir opinión sobre los planes, programas y proyectos que la Intendencia sometiera a consideración; elaborar y presentar a la Municipalidad el plan de obras y presupuesto correspondiente a sus barrios, tomando conocimiento del destino de los fondos municipales para la ejecución de las obras realizadas por iniciativa vecinal; ejecutar, con la supervisión de los organismos comunales, las obras financiadas por el vecindario y promover la participación de la población en el progreso material del barrio y en la

(68) Anales de Legislación Argentina, 1969 (XXIX - A), p. 86

(69) Anales de Legislación Argentina, 1969 (XXIX - A), ps. 185 y 186

(70) Boletín Municipal N° 13.687. Ver anexo.

(71) Tal vez deba buscarse su antecedente histórico en las ideas expuestas por José Manuel Estrada sobre el régimen municipal argentino (Conf.: ESTRADA, La política liberal bajo la tiranía de Rosas, Buenos Aires, 1897, p. 279)

elevación moral y espiritual de sus habitantes (art. 4º). Las Juntas se integrarían con representantes de entidades barriales en número no menor de cinco ni mayor de quince, cuyos delegados —con carácter honorario— durarían dos años en sus funciones (arts. 5º y 6º). Finalmente, estos entes vecinales deberían constituirse conforme a ciertos requisitos legales, llevar sus libros, dictar un estatuto de organización y funcionamiento y prever la formación de por lo menos seis comisiones de trabajo, una por cada secretaría del Departamento Ejecutivo, para el tratamiento de los problemas específicos de su competencia (arts. 5º a 9º).

Cuando parecía que el ordenamiento jurídico-institucional del municipio capitalino ya no daba para más modificaciones que engrosaran su texto ordenado y cuando no era mucho el tiempo que restaba para transferir los destinos del país a las autoridades constitucionales, el gobierno de la denominada "Revolución Argentina" estimó que las normas legales en vigor no se adecuaban satisfactoriamente a los nuevos tiempos (72). Comenzaron entonces a prepararse las bases de una nueva ley orgánica municipal. Pero es el tema del acápite siguiente.

- (72) Recordemos que tampoco escapó a los propósitos del gobierno de la "Revolución Argentina" el viejo tema del traslado de la Capital Federal al interior del país. El 3 de mayo de 1972, el presidente Alejandro Lanusse dictó el decreto - ley 19.610, cuyo texto completo es el siguiente: "Considerando: Que, con miras a realizar una armónica integración nacional y superar una de las causas que conspira contra el mejor desenvolvimiento espiritual, económica y cultural de la Nación, se debe determinar la factibilidad del traslado de la capital de la República al interior. Que no resulta necesario recurrir a las razones que antaño fundamentaron las distintas propuestas de traslado de la capital de la República, pues en el sentir del país —que es el de su pueblo todo— existe conciencia de la necesidad de superar ese marcado desequilibrio y coadyuvar al crecimiento integral de la Nación, a fin de lograr el deseado desarrollo armonioso en sus distintas regiones geográficas. Que no puede ni debe ocultarse que la hoy Capital Federal constituye, desde hace siglos, la parte principal en el complejo comercial del país y que el proceso de desconcentración recibirá, sin duda, un impulso significativo si la autoridad nacional se proyecta en y hacia el resto del país. Que la materialización del traslado independizará al Gobierno Nacional de las gravitantes influencias insertas en el marco de la gran ciudad. Que la creación de una nueva sede política para el poder central hará concluir, asimismo, una estéril disputa que ha encontrado en la cuestión capital un motivo de explicación a la continua y cada vez mayor postergación del interior. Que este cambio rectamente entendido, servirá para romper un círculo vicioso que inmoviliza las grandes energías nacionales y, por encima de toda otra consideración, constituirá la suma y síntesis de las parcialidades que componen la sociedad argentina, marcando el ocaso definitivo de la desunión y del empobrecimiento de la mayoría de un todo inescindible y comunicará nueva vitalidad al ser nacional. Que, desde esta perspectiva, su concreción se constituya, en sí misma, en una estimulante empresa de fe, unión y porvenir. Por todo ello, el uso de las atribuciones conferidas por el art. 5º del Estatuto de la Revolución Argentina, el Presidente de la Nación Argentina, en Acuerdo General de ministros, sanciona y promulga con fuerza de ley: Artículo 1º. Declárase la necesidad de trasladar la capital de la República a otro lugar del territorio nacional. Art. 2º. El Poder Ejecutivo nombrará una comisión nacional; la que deberá

15. El ordenamiento jurídico vigente: decreto-ley 19.987/72

El 2 de septiembre de 1971, por decreto 5.284, el Intendente metropolitano Montero Ruiz dispuso la creación de "una comisión de funcionarios para estudiar y proponer los textos que deberán reemplazar a las disposiciones de la ley orgánica municipal, de sus complementarias y modificatorias, cuya sustitución o eliminación se estime necesaria para adaptar dicha legislación a las normas que la técnica y la experiencia local y extranjera aconsejan introducir para el mejor gobierno y administración del municipio" (art. 1º). Dicha comisión, de acuerdo al artículo 2º del mencionado decreto, sería presidida por el secretario de Gobierno, doctor Roberto Ramé, e integrada por el director general de Asuntos Jurídicos, doctor Norberto Albisetti y el Director del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas, doctor Germán J. Bidart, Campos. Asimismo, se facultaba al titular de la comisión para requerir el asesoramiento de los doctores Miguel S. Marienhoff y Carlos Mouchet, especialistas en derecho administrativo y municipal respectivamente, y del contador público Carlos A. Montero (art. 3º). Con posterioridad, se habrían de sumar los doctores Alfredo Cantilo, Fernando Cuevillas y Omar Bartolomé y los contadores Mario Farrando, Julio López Mosquera y Héctor Mac Ewan.

Poco más de dos meses después, el 14 de diciembre, la comisión, de estudios elevó al Intendente municipal las conclusiones de la labor que había realizado, adjuntando también un anteproyecto de ley orgánica destinada a reemplazar a la 1.260.

La propuesta en cuestión introducía sustanciales modificaciones al ordenamiento jurídico vigente. Entre otras cosas, contemplaba la posibilidad de la elección popular del Intendente (art. 18); instituía un Viceintendente para reemplazar al titular del Departamento Ejecutivo en caso de vacancia (art. 28); consagraba la vigencia institucional de las Juntas Vecinales con funciones de asesoramiento (art. 35 y ss); modificaba la organización y el funcionamiento de la Justicia municipal de faltas (art. 40 y ss); creaba el Tribunal Fiscal municipal para atender de los recursos y demandas interpuestos por los contribuyentes de la Municipalidad (art. 57 y ss); legislaba sobre los principios de procedimiento (art. 66 y ss) e innovaba, asimismo, en lo referente a los recursos económicos de la comuna (art. 74 y ss).

El 17 de diciembre de ese mismo año, el Intendente municipal de la ciudad de Buenos Aires elevó a consideración del Poder Ejecutivo

producir dictámen antes del 31 de diciembre próximo. Art. 3º. La presente ley será referendada por los señores ministros en Acuerdo General. Art. 4º De forma". Conf. Anales de Legislación Argentina, 1972 (XXXII-B), ps. 1986 y 1987).

el nuevo anteproyecto de ley a los efectos de su ulterior sanción en el caso de existir sobre el mismo opinión favorable.

En el Ministerio del Interior fue otra vez objeto de revisión y estudio y, finalmente, con nuevas modificaciones al texto original, el 29 de noviembre de 1972, por el decreto - ley 19.987 (73) obtuvo la sanción que lo convirtió en el actual ordenamiento jurídico del municipio de Buenos Aires.

El decreto - ley 19.987/72 consta de ciento diez artículos dispositivos, y uno de forma divididos en cuatro títulos, el primero de los cuales, a su vez, se halla subdividido en dieciséis capítulos. Los restantes títulos constan de un capítulo único.

El artículo 1º confiere a la Municipalidad de la Capital el carácter de "persona jurídica pública" estatal encargada de ejercer el gobierno y la administración de la ciudad de Buenos Aires. Tiene para ello competencia en los asuntos referentes a la confección de planes, directivas, programas y proyectos sobre política urbanística; la cultura, educación y recreación, fomento de las artes, promoción y asistencia social, moralidad y buenas costumbres; la instalación de centros sanitarios y asistenciales y de educación, contralor de la salud pública, bromatológico y salubridad de los elementos del ambiente ecológico; el contralor de las construcciones; obras y embellecimiento de la ciudad y la prestación de servicios; el aseo público, la intervención en la comercialización de productos de consumo y la instalación de ferias y mercados; la construcción y conservación de puentes, túneles, calles, calzadas y demás obras públicas; el alumbrado público; el tránsito de personas y vehículos y la fijación de tarifas de cualquier servicio, salvo los correspondientes a otros organismos; la fijación de los recursos económicos - financieros, determinación del monto de los impuestos de la ley, así como las tasas y multas; la disposición y administración de los bienes del patrimonio municipal; la sanción del régimen escalafonario y de previsión social de los agentes comunales; el bien común del vecindario y el ejercicio del poder de policía en las materias de su competencia (art. 2º).

El ordenamiento jurídico vigente establece la existencia de tres órganos institucionales del gobierno municipal de Buenos Aires, que son la Sala de Representantes, el Departamento Ejecutivo y los Consejos Vecinales (74).

La Sala de Representantes (75) —que no es sino el tradicional Con-

(73) Anales de Legislación Argentina 1972 (XXXII - D), ps. 5222 a 5237

(74) Decreto - ley 19.987/72, artículo 3º.

(75) En el mensaje que acompaña al decreto-ley, se aduce que el cambio de denominación responde a una nueva dimensión del Cuerpo deliberativo

cejo Deliberante— está compuesta de sesenta miembros elegidos directamente por los ciudadanos de la Capital. O sea que se duplica el número de miembros que componían el Departamento Deliberativo antes de su disolución en 1966. De los sesenta representantes, treinta y dos son elegidos por el sistema establecido en el decreto-ley 19.945/72. Los veintiocho restantes se eligen a razón de uno por cada sección electoral, en forma directa y a simple pluralidad de sufragios, formando cada sección, a estos efectos, un distrito (arts. 4º y 8º).

Para ser elegibles como representantes, los ciudadanos deben reunir las condiciones exigidas para ser diputado nacional y tener además una residencia inmediata en la ciudad, anterior a la elección, no inferior a dos años. Duran cuatro años en sus mandatos y pueden ser reelegidos (arts. 5º y 7º). La Sala de Representantes, de acuerdo al artículo 6º, debe elegir de su seno un presidente, un vicepresidente 1º y un vicepresidente 2º.

Conforme al artículo 9º, corresponde a la Sala sancionar ordenanzas, nombrar y remover a las autoridades y al personal del cuerpo, dictar su reglamento interno; aprobar o desaprobar, a propuesta del Intendente la creación de entidades autárquicas; sancionar las ordenanzas fiscal y tarifaria y el presupuesto de gastos y recursos; contraer, a propuesta del Departamento Ejecutivo, empréstitos cuyo servicio anual no exceda el treinta por ciento de su renta total y mediante el pronunciamiento favorable de los dos tercios de los miembros del cuerpo; autorizar gastos previa asignación de los recursos o previstas su financiación; promover la descentralización de los servicios; dictar el estatuto del personal municipal; establecer la remuneración de sus integrantes, insistir con el voto de los dos tercios de sus miembros, en la sanción de las ordenanzas vetadas por el Departamento Ejecutivo, aprobar o rechazar las observaciones formuladas por el Departamento Ejecutivo el reglamento interno de los Consejos Vecinales; disponer la adquisición de bienes por compra o expropiación; requerir la presencia del Intendente y de los secretarios del Departamento Ejecutivo para dar informaciones; aceptar o efectuar donaciones y conceder subsidios, condonar recargos y multas a iniciativa del Intendente, aceptar legados con cargos y eximir de gravámenes a personas indigentes o a instituciones de bien público; otorgar concesiones y permisos de uso sobre bienes municipales por un plazo mayor de veinte años; imponer nombres calles, parques y demás sitios,

"de una ciudad-Estado de las singularidades de Buenos Aires". En nuestra opinión, aún cuando sea meramente formal, tal innovación se colisiona con una tradición institucional casi centenaria. Recordamos, por otro lado, que la Sala de Representantes fue el viejo legislativo de la provincia de Buenos Aires. En fin, pensamos que al aceptar la existencia del colegiado local, hubiera sido más prudente dejar las cosas como estaban.

públicos; prestar acuerdo a desestimar las propuestas de nombramiento efectuadas por el Departamento Ejecutivo; reglamentar la edificación y la zonificación de la ciudad.

Asimismo —según el artículo 10— se establece que la Sala puede, con la mayoría de dos tercios de sus miembros, hacer lugar a la formación de causa contra el Intendente y sus secretarios por mal desempeño o delito en el ejercicio de sus funciones. La Sala se constituirá en tribunal y, en caso de culpabilidad, solo podrá destituir e inhabilitar al acusado sin perjuicio de su responsabilidad ante los tribunales ordinarios. También fija el decreto-ley 19.987/72 el período de sesiones ordinarias —desde el 1º de abril hasta el 30 de noviembre— y reconoce al cuerpo la facultad de autoconvocarse. Determina también que el colegiado podrá sancionar, por la mayoría absoluta de sus miembros, a cualquiera de sus integrantes por inconducta en el ejercicio de sus funciones y con la mayoría de dos tercios decidir su exclusión (arts. 11 y 16).

Ningún representante, desde el día de su elección y hasta el cese de sus funciones, podrá ser detenido sin orden expresa del juez competente, salvo el caso de flagrante delito, ni molestado por motivo proveniente del ejercicio de su mandato, o en razón de las opiniones que sustente (76)

El artículo 27 determina que el Departamento Ejecutivo estará a cargo de un funcionario denominado Intendente municipal, quien deberá reunir las condiciones para ser senador nacional y será nombrado por el Presidente de la Nación. Dura cuatro años en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. No puede desempeñar ningún otro cargo público o actividad privada, salvo la docencia universitaria. Su retribución debe ser igual a la correspondiente a un ministro del Poder Ejecutivo Nacional. El Intendente y los secretarios del Departamento Ejecutivo gozan de las mismas inmunidades de arresto establecidas para los representantes (arts. 28 y 29). Para el reemplazo interino del jefe de la comuna, el actual ordenamiento mantiene la prelación establecida por el decreto-ley 18.164/69, esto es, el secretario de Gobierno y en su defecto el de Economía (77).

Por el artículo 31 se establece que son deberes y atribuciones del Intendente representar legalmente a la Municipalidad; nombrar y remover a los secretarios del Departamento Ejecutivo y demás agentes del mismo; nombrar, con acuerdo de la Sala, a los jueces de los tribunales de Faltas, de Cuentas y Fiscal y al contador general; establecer la

(76) Decreto-Ley 19.987/72, artículo 20.

(77) Decreto-Ley 19.987/72, artículo 30.

estructura y organización funcional de las reparticiones dependientes del Departamento Ejecutivo; presentar proyectos de ordenanza y participar en su formación, promulgarlas, reglamentarlas o vetarlas total o parcialmente; atender la prestación de los servicios públicos; proponer la creación de entidades autárquicas; convocar a sesiones extraordinarias a la Sala; presentar a la Sala, antes del 31 de agosto, el proyecto de presupuesto de gastos y recursos y los de ordenanzas fiscal y tarifaria; aprobar u observar el reglamento interno del Consejo Vecinal; presentar anualmente a la Sala de cuenta de inversión de recursos; proporcionar a la Sala los antecedentes e informes que se le requieran; ejercer la superintendencia del personal bajo su dependencia; concurrir a las sesiones de la Sala por propia iniciativa o a requerimiento del cuerpo, participando en los debates sin voto; expedir órdenes de pago; celebrar contratos; ejecutar las obras públicas; administrar los bienes del patrimonio municipal; verificar la exactitud y fidelidad de las pesas y medidas; recaudar los recursos municipales; calificar los espectáculos públicos y limitar o prohibir su exhibición; limitar o prohibir la venta, circulación y exposición de publicaciones o imágenes inmorales o atentatorias de las buenas costumbres; otorgar permisos y habilitaciones para el ejercicio de actividades sujetas al poder de policía municipal; ordenar el allanamiento, desocupación y clausura de inmuebles o instalaciones para asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad, higiene y moralidad; ordenar el secuestro de mercaderías u objetos utilizados para la comisión de contravenciones; aplicar las sanciones previstas en leyes, ordenanzas y contratos e imputar a los secretarios facultades propias en las materias vinculadas a sus respectivas competencias.

En el decreto-ley 19.987/72 está previsto, como ya apuntamos, el establecimiento de un Consejo Vecinal en cada sección electoral —catorce en total—, como organismos de base del régimen municipal. El Consejo Vecinal está compuesto de nueve vocales elegidos en forma directa por los ciudadanos, aplicándose las normas y el sistema establecidos en el artículo 8º. De su seno elige un Presidente con la representación y funciones que le asigne el reglamento interno (arts. 39 y 40). El artículo 42 determina que para ser vocal del Consejo Vecinal se requiere tener como mínimo veinticinco años de edad, ser argentino y tener una residencia en la jurisdicción territorial de consejo inmediata anterior a la elección no inferior a dos años. Los vocales duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles indefinidamente. El desempeño de su cargo es *ad honorem* (78).

(78) Decreto-ley 19.987/72, artículo 43.

Son funciones del Consejo Vecinal estimular la actividad cívica y la participación comunitaria; informar y asesorar respecto del estado y necesidades del vecindario, colaborando en la formulación de programas de interés comunal; proponer al Departamento Ejecutivo anteproyectos de obras, servicios y trabajos para el cumplimiento de los planes antes señalados; emitir opinión sobre los programas y proyectos que las autoridades municipales sometan a su consideración; ejecutar, bajo la supervisión de los organismos municipales, y realizar el control de gestión de las obras dentro de su jurisdicción que cuenten con la financiación directa del vecindario; prestar servicios de conformidad con las ordenanzas y reglamentaciones que sancione o expida la Sala y el Departamento Ejecutivo; promover la participación de la población en el progreso material del vecindario y en la elevación moral y cultural de sus habitantes, elevar al Intendente, antes del 1º de julio de cada año, su presupuesto de gastos y recursos; supervisar dentro de su ámbito la ejecución del presupuesto; promover la formación de consorcios para obras de interés zonal y propiciar ante el Departamento Ejecutivo toda otra iniciativa que haga el desenvolvimiento más eficaz de su cometido. (79)

El funcionamiento de cada Consejo Vecinal se halla ajustado a las normas del reglamento interno dictado al efecto por el mismo ente y aprobado por el Departamento Ejecutivo. Su período de trabajo ordinario se extiende entre el 1º de abril y el 30 de noviembre de cada año, prorrogable hasta un plazo no mayor de treinta días corridos. También puede ser convocado extraordinariamente por el Intendente, o a solicitud de tres de sus miembros (arts. 45, 48 y 49).

El capítulo XII, título I, del decreto-ley 19.987/72 está dedicado a la Justicia Municipal de Faltas y viene a sustituir al decreto-ley 5.572/58 y concordantes, a su vez derogatorio del decreto-ley 4.297/44 (ley 13.030) sobre creación y organización del Tribunal municipal de Faltas. Conforme al régimen vigente, el juzgamiento de las contravenciones a las disposiciones municipales y normas nacionales cuya aplicación corresponde a la Municipalidad de la Capital, con excepción de las imputadas a menores de dieciocho años, compete a la Justicia Municipal de Faltas, integrada por jueces de primera instancia, una Cámara de Apelaciones y un Ministerio Público. El procedimiento es oral y público (80). Los jueces y camaristas de faltas, según el artículo 51, son designados por el Intendente con acuerdo de la Sala. No pueden desempeñar otro empleo público o privado, excepto la docencia, ni ejercer el comercio, ni tampoco asesorar en actuaciones extrajudiciales en las que

(79) Decreto-ley 19.987/72, artículo 44.

(80) Decreto-ley 19.987/72, artículo 50.

la Municipalidad sea parte.

Para ser juez de la Cámara de Apelaciones se requiere ser ciudadano argentino, poseer título de abogado con cuatro años de ejercicio y treinta años de edad como mínimo. Para ser juez de primera instancia también se requiere la ciudadanía argentina y el título de abogado con dos años de antigüedad y veinticinco años de edad como mínimo. Los jueces y camaristas son inamovibles y conservan sus cargos mientras dure su buena conducta. Pueden ser removidos previo juicio sustanciado ante la Sala de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional que se determine por sorteo. La acusación debe formularse por escrito y estar fundada por cualquier interesado o por el Ministerio Fiscal (81).

El Ministerio Público está integrado por fiscales designados por el Intendente, quienes deben llenar los requisitos exigidos para los jueces de primera instancia (art. 57).

Los emolumentos de los jueces de faltas no pueden ser inferiores a los de agente fiscal nacional de primera instancia. Los de los camaristas no pueden ser inferiores a los de juez nacional de primera instancia. Los sueldos de los fiscales, por su parte, son fijados por el presupuesto general de gastos y recursos de la Municipalidad (art. 56 y 57 *in fine*). Tanto jueces como camaristas y fiscales deben residir en la ciudad de Buenos Aires o en un radio de hasta setenta kilómetros de la misma (82).

La Cámara de Apelaciones designa su presidente por mayoría de votos y por el término de un año. También la Cámara ejerce la superintendencia sobre todos los integrantes y el personal de la Justicia Municipal de Faltas; dicta las normas internas para su mejor funcionamiento; designa y remueve a los funcionarios y agentes conforme a las reglamentaciones pertinentes y puede imponer a los jueces y camaristas sanciones disciplinarias (arts. 59 y 62).

Establece asimismo el decreto-ley 19.987/72, artículo 63, que cuando fuese necesario unificar la jurisprudencia contradictoria, la Cámara, en pleno y por mayoría de votos, debe fijar la doctrina aplicable, con carácter obligatorio aún para los magistrados disidentes. También la faculta a dividirse en salas de acuerdo a la reglamentación que al efecto se dicte (art. 64).

Finalmente, por el artículo 66, se precisa que la Justicia Municipal de Faltas debe funcionar durante todo el año en forma continua y como mínimo doce horas al día. Para los días sábados, domingos y

(81) Decreto-ley 19.987/72, artículos 52, 53 y 55.

(82) Decreto-ley 19.987/72, artículo 58.

feriados, por lo menos debe haber un juzgado de turno para entender en las causas de urgencia o en aquellas en que el imputado se hallase preventivamente detenido.

El capítulo XIII dispone sobre la organización y competencia del Tribunal Fiscal. Este nuevo organismo creado por el decreto-ley 19.987/72 debe entender, en procedimiento oral y público, de los recursos y demandas que interpongan los contribuyentes y responsables con relación a impuestos, tasas, derechos y sanciones que aplicase la Municipalidad en ejercicio de los poderes fiscales que le acuerde la ordenanza respectiva (83).

El Tribunal Fiscal está integrado por seis vocales, tres abogados y tres contadores, dispuestos en dos salas. Son nombrados por el Intendente con acuerdo de la Sala de Representantes y removibles por el procedimiento y las causales establecidas para los jueces del Tribunal de Faltas (arts. 68, 69 y 71). Los miembros del Tribunal Fiscal no pueden ejercer el comercio, realizar actividades políticas o cualquier actividad profesional vinculada con la materia tributaria, asesorar en actuaciones judiciales o extrajudiciales en las que la Municipalidad sea parte, ni desempeñar empleos privados, excepto la comisión de estudios especiales o la docencia universitaria (art. 72).

Además de designar su presidente y vicepresidente a mayoría de votos y por el término de un año, el Tribunal Fiscal dicta las normas para dar el procedimiento mayor rapidez y eficacia; efectúa la designación de los secretarios; concede licencias y formula anualmente su proyecto de presupuesto (84).

En lo que hace a su competencia, de acuerdo al artículo 79, entiende de los recursos de apelación contra las resoluciones de la Dirección General de Rentas que determinen impuestos, tasas y derechos accesorios superiores a trescientos pesos o que impongan multas o recargos por importes también superiores a dicha suma; de los recursos de apelación contra las resoluciones denegatorias de reclamaciones de repetición de impuestos y accesorios formuladas ante la Dirección General de Rentas y demandas de repetición que se entablen directamente ante el tribunal y, finalmente, de los recursos por retardo en las resoluciones de causas radicadas ante la Dirección General de Rentas.

Ante el tribunal, los interesados pueden actuar personalmente, o por medio de sus representantes legales, o por mandatario. Las audiencias son públicas. El procedimiento debe ser regulado por una ordenanza municipal sancionada al efecto y sobre la base de las normas

(83) Decreto-ley 19.987/72, artículo 67.

(84) Decreto-ley 19.987/72, artículos 69 in fine, 76 y 77.

vigentes para el Tribunal Fiscal de la Nación (85).

El capítulo XIV, también del título I, instituye el Tribunal de Cuentas Municipal, un nuevo organismo que en cierta medida reconoce su antecedente en el decreto 17.688 y su modificatorio 21.136, ambos de 1954 según ya vimos en el acápite correspondiente. El Tribunal de Cuentas está encargado del contralor del ejecución del presupuesto y de la gestión financiero - patrimonial de la Municipalidad y sus entes autárquicos, y en particular le compete examinar las cuentas de percepción, gastos e inversión de las rentas municipales; inspeccionar y auditar las oficinas; adoptar las medidas necesarias para prevenir irregularidades; emitir opiniones sobre la cuenta de inversión elevada para su tratamiento por la Sala y efectuar el contralor de gestión de la ejecución presupuestaria (arts. 35 y 36).

Este tribunal creado por el decreto - ley 19.987/62, está integrado por un presidente, dos vocales, igual número de suplente y un secretario, designados todos por el Intendente con acuerdo de la Sala. El presidente debe ser abogado y los demás miembros contadores, todos con cinco años de antigüedad en el ejercicio profesional como mínimo. Además, se requiere ser argentino y no tener menos de treinta años de edad. Son inamovibles y permanecen en sus cargos mientras dure su buena conducta. Pueden ser removidos por las causas y el procedimiento previstos para los jueces del Tribunal de Faltas. Tienen las incompatibilidades y obligaciones establecidas para los vocales del Tribunal Fiscal. Su remuneración es igual a la de secretario del Departamento Ejecutivo (86)

En el capítulo XV, artículos 95 y 96, se establece que las cuestiones de competencia entre los distintos órganos del gobierno municipal, son resueltas en instancia única por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital. Deducida la demanda, la Cámara debe requerir del otro organismo municipal el envío de los antecedentes constitutivos del conflicto dentro del plazo de cinco días, con prevención de resolver con los presentados por el órgano demandante. El fiscal de cámara debe expedirse en el plazo de cinco días y el tribunal, a la vista de las actuaciones, resuelve en forma expresa, positiva y precisa, comunicando la resolución a quien corresponda.

El título II, en un capítulo único, legisla sobre las acciones y recursos, disponiendo el artículo 97 que todas las causas originadas por la actividad de la Municipalidad que se manifiesten por actos de contenido general, en el ámbito del derecho público o privado, o individual, o por hechos, han de sustanciarse por vía de acción con arreglo a

(85) Decreto-ley 19.987/72, artículos 80 a 84.

(86) Decreto - ley 19.987/62, artículos 83 in fine y 87.

las formas previstas por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ante los juzgados nacionales de primera instancia en lo civil o especial en lo civil y comercial de la Capital, de acuerdo al decreto-ley 19.809/72 y con los recursos que este establece. Se determinan, no obstante, las siguientes excepciones: el cobro judicial de impuestos, tasas y demás contribuciones municipales, deben tramitarse por vía de ejecución fiscal ante la Justicia Nacional Especial en lo Civil y Comercial o ante los juzgados antes mencionados según corresponda; las resoluciones recaídas en ejercicio del poder de policía en materia de ornato, edificación, seguridad, salubridad, higiene y moralidad pública, son apelables directamente, en efecto devolutivo, mediante recurso ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital; las resoluciones recaídas en materia de previsión social son apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital; las sanciones disciplinarias al personal municipal que den lugar a la interposición de habeas corpus y amparo, se han de sustanciar conforme a las leyes que regulen dichos procedimientos; las resoluciones del Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas se rigen por el régimen de las leyes específicas y, por último, la sentencia del Tribunal Fiscal son apelables mediante recurso ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital. En cuanto a las causas originadas por actividad de los particulares, según el artículo 98 se deben sustanciar por vía de acción, con arreglo a las formas de juicio prevista por el Código Consejal Civil y Comercial de la Nación, ante los juzgados nacionales de primera instancia, en lo civil y especial en lo civil y comercial de la Capital, según corresponda, de acuerdo a lo preceptuado por el decreto ley 19.809/62.

El título III trata de los recursos económicos de la Municipalidad y en un capítulo único enumera como tales a la contribución por servicio de alumbrado público; la contribución por servicio de barrido y limpieza; la contribución territorial; la contribución por el ejercicio de cualquier comercio, industria, profesión, oficio, negocio o actividad lucrativa habitual en la ciudad de Buenos Aires, excluida toda actividad por cuenta ajena, en relación de dependencia y el ejercicio de las profesiones liberales; la contribución correspondiente a los espectáculos deportivos y diversiones en general; las patentes sobre vehículos en general; los derechos de delineación y construcción, en caso de nuevos edificios, o de renovación y refacción de los ya construídos; las contribuciones por conexión de teléfonos, de energía eléctrica, de gas y demás servicios públicos equivalente; el canon por el uso de mercados y demás bienes del dominio público municipal; los derechos por uso y goce de bienes del dominio privado municipal; el producido de concesiones, permisos y

delineamiento de sepulturas; el producido de la venta de residuos de basuras; el producido de los derechos de timbre y el de multas establecidas por leyes y ordenanzas municipales; el importe de la participación correspondiente a la Municipalidad sobre el producido del impuesto a los réditos y a las ventas, a los hipódromos y demás establecido por las leyes vigentes; la contribución por fijación de niveles de edificación; el uso de la superficie y el espacio aéreo de las vías públicas; la contribución a cargo del público sobre los boletos de entrada a los hipódromos de la Capital; los derechos de habilitación e inspección a los garages con capacidad para más de un automóvil; el derecho por protestos que se hagan ante la Municipalidad; los derechos de sótano, de copias y de revisión de planos; el impuesto a la mayor altura de los edificios, catastro y fraccionamiento de terrenos; la contribución a cargo del público sobre entradas de teatros, cineteatros y cinematógrafos; las retribuciones por la asistencia que presta en sus establecimientos hospitalarios a quienes quedan costearlas y la contribución de pavimentos y aceras a cargo de los propietarios de inmuebles (87).

Conforme al artículo 107, la tasa de cada uno de los gravámenes autorizados debe ser fijada anualmente por ordenanza municipal y el procedimiento para su percepción compulsiva, por normas especiales.

El título IV, el último del decreto-ley 19.937/72, se refiere a la publicidad y vigencia de las normas. El artículo 109 dispone al respecto que el nuevo ordenamiento legal comienza a regir desde el 25 de mayo de 1973, salvo en lo que hace a la designación de las autoridades electivas, que deben ser elegidas en la primera convocatoria electoral. Finalmente, el artículo 110 deroga las leyes 1.260, 2.760, 3.031, 4.058, 5.098, 10.240, 10.341, 11.740, 12.266, 12.704, 13.487, 13.979, 14.002 y el decreto-ley 16.282/57 (88).

(87) Decreto - ley 19.987/72. artículo 106

(88) "La actualización normativa orgánica - funcional de la administración municipal" ha sido prevista en el plan de tareas del Ministerio del Interior, elevada al Congreso Nacional el 1º de mayo de 1974. Por ello pensamos que el decreto - ley 19.897/72 puede sufrir modificaciones en un futuro, próximo (Conf.: PRESIDENCIA DE LA NACION, Mensaje y reseña general de actividades desde el 25 de Mayo de 1973, Buenos Aires, 1º de mayo de 1974, parte II, p. 12).

CAPITULO IV

PRESENTE Y FUTURO DE BUENOS AIRES EN EL PROCESO DE DESARROLLO NACIONAL

- 16. Buenos Aires: de la ciudad al área metropolitana**
- 17. Los organismos interjurisdiccionales para la prestación de servicios públicos en el área metropolitana.**
- 18. Propuestas jurídico-institucionales para el desarrollo planificado del área metropolitana de Buenos Aires.**

CAPITULO IV

PRESENTE Y FUTURO DE BUENOS AIRES EN EL PROCESO DE DESARROLLO NACIONAL

16. Buenos Aires: de la ciudad al área metropolitana.

El siglo XX ha sido, por excelencia, el tiempo histórico de las mayores y más vertiginosas transformaciones del hombre y su medio. Casi ningún aspecto de la vida social o económica de nuestra época, por insignificante que fuera, ha podido escapar al influjo de los complejos factores determinantes de ese acelerado proceso. Ni tan siquiera, por supuesto, los relativos al contorno urbano en donde el ser humano asienta sus actividades, hoy mensurados en función de amplios espacios geográficos densamente poblados.

Así, cuando en nuestros días se trata de grandes núcleos urbanos formados por el crecimiento de una ciudad central sobre otras vecinas, o de nuevas entidades formadas por la conexión entre varias poblaciones adyacentes —unidas desde el punto de vista del desarrollo físico y socio-económico, aunque sus límites reales no reflejen los preexistentes— por lo general acontece que los tradicionales conceptos de *ciudad* y de *municipio* no coinciden. Resulta necesario entonces estudiar la superposición de competencias que, dispersa u ordenadamente, existen en una ciudad extendida sobre una región y transformada en metrópoli, o en una ciudad-región conformada por la unión de varios centros. Si el área no está ordenada y coordinada, las competencias locales sufren distorsiones por el surgimiento de nuevas competencias. Si la región o área, por el contrario, está ordenada y organizada desde el punto de vista técnico-administrativo y es sometida a una planificación sectorial o global, se torna imprescindible una distribución racional de competen-

cias mediante la creación de instituciones metropolitanas (1).

Según Ursula Hicks, el concepto de ciudad físicamente delimitada —esto es, "cerrada" en lo espacial— es un anacronismo de nuestra época, cuando la población tiende a desplazarse, ensanchando y ramificando la explosión urbana y formando sub-centros vecinos, conectados a su vez con otras poblaciones (2). En opinión de Richard Forstall y Victor Jones, las diversas actividades que se cumplen en las ciudades tienen la característica común de ser efectuadas por o en la ciudad para la región, que por otra parte incluye la misma ciudad (3). Lewis Mumford, otro notable estudioso de los problemas de la ciudad contemporánea, sostiene que las funciones urbanas realizadas en otro tiempo necesariamente en el interior de un centro urbano compacto, exigen en la actualidad un espacio regional más vasto. Para el mencionado autor, las antiguas medidas urbanas se han convertido hoy en centenares de millas cuadradas, y el problema del ordenamiento de los alrededores de la ciudad ha dejado de ser el de la expansión de un solo centro para transformarse en el de la distribución de varios centros interconectados (4).

Recién en los últimos tiempos todos los países han aceptado la existencia de áreas y regiones metropolitanas como una realidad física y socio-económica, con problemas que requieren la atención del erudito, del técnico y del hombre de Estado. Lo que por otro lado, por encima de justificables sentimientos localistas, hace que los habitantes de los grandes centros urbanos comprendan cada vez más su integración en un conglomerado que excede los intereses y preocupaciones de cada localidad que forma parte de las áreas o regiones metropolitanas (5). Claro está que no toda ciudad constituye una metrópoli ni tampoco existen, al menos hasta ahora, principios comunes aplicables para su caracterización.

En los Estados Unidos, por ejemplo, para definir las áreas metropolitanas a los efectos censales, se ha establecido una cantidad mínima de cincuenta mil habitantes para el núcleo central. William Robson ha cuestionado esta cifra por estimar que es muy reducida y carente de toda significación socio-política. A su vez, indica como aceptable una

(1) MOUCHET, Las competencias municipales en las áreas metropolitanas (comunicación presentada en el IV Congreso Hispano-luso-americano-filipino de Municipios, Barcelona, 6-12 de octubre de 1967), p. 1.

(2) HICKS, Le financement de l'administration métropolitain, publicación del Bureau of Municipal Research, Toronto, 1967, p. 82.

(3) Conf.: FORSTALL Y JONES, Aspects démographiques économiques et administratifs de la métropole contemporaine, publicación de Bureau of Municipal Research, Toronto, 1967.

(4) MUMFORD, Le contrôle de l'explosion urbaine, en: Compte rendu du Congrès de La Haye, 1958, p. 22.

(5) MOUCHET, op. cit., p. 4.

base de cuatrocientos mil habitantes y considera que el área en cuestión debe ser un importante centro político-administrativo, o industrial y comercial, o cultural, o simultáneamente todas estas condiciones o, al menos, dos de ellas (6).

Para Ernest Weissmann, a la definición basada en la existencia de un núcleo central con una región urbana vecina, los técnicos de la Organización de las Naciones Unidas han adicionado otros aspectos referidos usualmente a la expansión de las áreas metropolitanas. Ellos son: a) la presencia de una ciudad principal o de una aglomeración de ciudades en una zona urbana continua o en vía de crecimiento rápido; b) una concentración de funciones económicas, sociales, culturales y administrativas; c) una población muy densa que se acrecienta rápidamente y cuyos ingresos provienen principalmente de los trabajos no agrícolas; d) la existencia de una vasta gama de ocupaciones que exigen una especialización e) el dominio por la ciudad central de la vida social, cultural, política y económica de la región y a veces del mismo país; f) la presencia de un nudo carretero, ferroviario, aéreo, etc., de importancia; g) un crecimiento rápido de las necesidades de vivienda y de servicios, instalaciones urbanas y colectivas; h) una afluencia de campesinos que no conocen bien el modo de vida urbano; i) la falta de instalaciones necesarias para ayudar a los recién llegados a adaptarse a su nuevo estado (7).

Señalan los profesores Forstall y Jones que la interpretación de algunos conceptos se han complicado por la introducción del término *región metropolitana*. Una región metropolitana, entendiéndose por tal a una ciudad con sus alrededores (*banlieu*), se distingue de la ciudad propiamente dicha. El término *metrópoli* o *ciudad metropolitana* es utilizada —agregan los autores citados— para distinguirlas de las ciudades de menor importancia o más reducidas. Por otro lado, la doble significación de *metropolitano* —esto es, *metrópoli* y *región metropolitana*— quiere decir que existen dos tipos de problemas metropolitanos. Una primera categoría abarca todas las cuestiones propias de los grandes centros poblados; rápida expansión, dificultades para la circulación, ordenamientos sanitarios, población heterogénea, etc. La otra categoría de problemas tiene su origen en la diferenciación entre los límites administrativos de la ciudad y los límites socio-económicos (8).

(6) ROBSON, *Great cities of the World*, London, 1957, p. 33;
3ª Edición, London, 1972, Vol. I, p. 29 y ss.

(7) WEISSMANN, *Planificación et esthétique urbaine*, publicación del Bureau of Municipal Research, Toronto, 1967, p. 61.

(8) FORSTALL Y JONES, *op. cit.*, ps. 3 a 5.

Antes de entrar en la consideración del desarrollo metropolitano en nuestro país, haremos una somera referencia a algunos antecedentes registrados en otras naciones (9).

En los Estados Unidos hace ya varios años que el Congreso Federal realizó estudios sobre la cuestión. Otro tanto hizo el Poder Ejecutivo mediante la creación de una oficina para el tratamiento de los problemas metropolitanos, dependiente de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. El área metropolitana de Washington incluye, además del Distrito Federal varios municipios de los Estados de Maryland y Virginia. Para coordinar el desarrollo del área, las autoridades de los diferentes centros integran el *Metropolitan Washington Council of Governments*, mientras, que para la elaboración del plan general de la región existe el *National Capital Planning Council*, también con sede en Washington. El área de Nueva York, una de las ciudades más grandes del mundo, se encuentra el *Metropolitan Regional Council*, que incluye a numerosos condados y municipios ubicados en los Estados limítrofes de Nueva York, Nueva Jersey y Connecticut. Al frente de este Consejo se encuentra el alcalde neoyorquino, quien es asistido por una Secretaría Ejecutiva. Su actividad se enlaza con la *Regional Planning Association* y con la *Metropolitan Council of Planning Agencies* (10).

En la ciudad canadiense de Toronto, desde hace más de veinte años existe un gobierno metropolitano formado por la unión de trece municipios, con dos niveles de competencia local. A partir de 1957, las unidades comunales fueron reducidas a seis con el objeto de proveer a un mejor ordenamiento territorial.

También en varias naciones latinoamericanas la organización metropolitana ha recibido la particular atención de sus respectivas autoridades. Así, la ciudad de México y sus alrededores configuran un área administrativamente unificada y sin superposición de jurisdicciones. De allí la formación del Distrito Federal que, de acuerdo a lo estatuido por la Constitución, está sometido al Congreso y al Presidente de la República. Este último, conforme a la Ley Orgánica del 31 de diciembre de 1941, delega sus atribuciones en el Jefe del Departamento del Distrito (11). En Venezuela, por otro lado, el área metropolitana de su

(9) Sobre todos los antecedentes citados ver, en general, MOUCHET, La institucionalización, organización administrativa y planificación del área metropolitana de Buenos Aires, en: *Revista Argentina de Administración Municipal*, Año II, Nº 2, Buenos Aires, julio - setiembre 1973, ps. 107 a 173.

(10) En particular, ver MOUCHET, Notas sobre los aspectos jurídicos del planeamiento urbano, regional y metropolitano en los Estados Unidos, en: *revista La Ley*, T. 100, año 1960, p. 968 y ss.

(11) Ver capítulo I, c apapite 2.

capital, la ciudad de Caracas, delimitada desde 1950 para fines estadísticos, ha alcanzado categoría constitucional con la Carta fundamental de 1961 (12).

Lo mismo ha ocurrido en el Brasil, cuya Constitución de 1967, artículo 157 parágrafo 10, establece que "la Unión mediante ley complementaria podrá establecerse áreas metropolitanas constituídas por municipios que, independientemente de su vinculación administrativa, integran una misma comunidad socio-económica, considerando la realización de servicios de interés común". Con posterioridad, el gobierno federal dictó las disposiciones reglamentarias de la norma constitucional citada, estableciendo al efecto cinco regiones metropolitanas cuyo epicentro está constituido por las ciudades de Belem, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre y San Pablo. Precisamente las autoridades de este último centro, el más importante del Brasil, han instituido el Consejo de Desarrollo del Gran San Pablo, formado por representantes del Estado, de la Unión, de la comuna capitalina, de cada uno de los treinta y siete municipios de la región y de algunas entidades representativas. En forma simultánea, también fue creado el Grupo Ejecutivo del Gran San Pablo, integrado por un organismo deliberativo y un equipo de planeamiento regional.

Tampoco en Colombia la ley fundamental ha obviado el tema que nos toca. El artículo 198 de la Constitución reformada en el año 1968 establece que "para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios del mismo departamento cuyas relaciones dan al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlas como tales, bajo autoridades y regímenes especiales, con su propia personería, practicando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas".

Europa occidental ha sido, en este sentido, también fértil. En Francia creó en 1961 el Distrito de la Región de Paris, con sus propias autoridades y su estructura administrativa. Desde el punto de vista jurídico, es un ente de derecho público con autonomía financiera, cuyos recursos son establecidos por el Parlamento. Tiene a su cargo la ejecución del Plan general de la región, previamente elaborado por el *Institut d'aménagement et urbanisme de la région parisienne*, que actúa como, una fundación.

(12) En efecto, en su artículo 11, párrafo tercero, establece que "una ley federal podrá coordinar las distintas jurisdicciones existentes dentro del área metropolitana de Caracas, sin menoscabo de la autonomía municipal".

Desde el año 1963 en España se ha creado el área metropolitana de la ciudad capital, formándose asimismo la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área metropolitana de Madrid, organismo autónomo que funciona en la órbita del Ministerio de la Vivienda. La Comisión está presidida por un delegado gubernamental, su vicepresidente es el Alcalde de Madrid y vocales los representantes de los ministerios, municipios de la región y organismos relacionados con el desarrollo metropolitano. Todos los planes para el área deben ser previamente evaluados por la Comisión a los efectos de comprobar su adecuación al planeamiento global y, bajo determinadas circunstancias, puede tomar a su cargo la gestión de servicios regionales comunes.

También desde 1963 funciona en Gran Bretaña el *Greater London Council* al que se encomienda el gobierno y el ordenamiento territorial del Gran Londres, como así también la prestación de determinados servicios (incendios, ambulancias, prevención de inundaciones, drenaje del Támesis, otorgamiento de licencias para automotores, cinematógrafos, museos, investigación científica y abastecimiento). Otros servicios, en cambio, son repartidos entre el Consejo y los municipios de la región (P. ej.: planificación, vialidad, defensa civil, desagües y disposición de residuos, viviendas, recreación, etc.). Todas las demás materias son de la exclusiva competencia de los municipios.

Finalmente, la capital del Japón, Tokio, otra de las urbes más populosas del mundo, tiene un área metropolitana constituida por una división administrativa única y un gobierno municipal también único. Cuenta con un cuerpo ejecutivo a cargo de un gobernador y un organismo colegiado —la Asamblea Metropolitana— formada por ciento veinte miembros elegidos directamente por el sufragio popular.

A quienes tocó vivir los difíciles trances que precedieron a la federalización de Buenos Aires, allá por 1880, sin duda alguna la evolución demográfica y económica que llevó a la gran urbe de nuestros días resultaba ya entonces previsible. Y si decimos que esta macrocefalia no escapaba al juicio de los hombres de la generación del ochenta, es porque es definitiva sus orígenes deben buscarse en la formación histórica argentina. Sus efectos, pues, no requieren otra comprobación más que la estadística. A nuestro frente tenemos una realidad indisimulable. Buenos Aires ha dejado de ser un simple municipio y se ha convertido en una metrópoli proceso que arranca en el siglo pasado con la anexión de los partidos de Flores y Belgrano. Esta región es, desde el punto de vista socio-económico, el núcleo de la vida nacional.

En la actualidad, la Capital Federal y los partidos vecinos de la provincia de Buenos Aires, con tan sólo el 1 % de la superficie total de

país concentra el 35 % de la población, el 45 % del producto bruto interno y tal vez un porcentaje mayor del ingreso disponible. El porcentaje de Buenos Aires y el área metropolitana es, según los censos nacionales, de 14,3 % en 1869; de 20,5 % en 1895; de 26,3 % en 1914; de 30,1 % en 1947; de 34,3 % en 1960 y de 35,6 % en 1970 (13). Se estima que para 1980 la proporción se corresponderá con los actuales índices, ya que sobre un total de veintinueve millones de habitantes previstos para el país, Buenos Aires y el área metropolitana alcanzará a los diez millones (14).

Pero hay otros datos que perfilan esta realidad. Conforme a estudios basados en el Censo Nacional Económico de 1963, del total de industrias manufactureras del país, en la Capital Federal y municipios del Gran Buenos Aires se concentra el 33,4 % de los establecimientos el 53 % del personal ocupado; el 43,6 % de la fuerza motriz y el 56,1 % de la producción. Por otro lado, su población —que según ya vimos es aproximadamente un tercio de la del total de la República— consume más del 50 % de la energía producida, de la cual los usuarios aprovechan el 85 %. Según informes oficiales del año 1966, la capacidad instalada del servicio público aludido provee para el área 935 Kwh. *per capita* por año y para el país un promedio de 510 Kwh. también anuales y por habitante. En cuanto al tránsito nacional y regional, éste converge sobre el área metropolitana llegando a su máxima concentración en la ciudad de Buenos Aires. Su puerto, en efecto, es el más importante centro de intercambio con el exterior ya que, de acuerdo a cifras del año 1966, por él entró el 46,56 % del tonelaje importado y salió el 36,1 % del exportado. La relación entre el tradicional puerto y la zona productora ha originado, en consecuencia la concentración radial y puntual de la red ferroviaria y, paralelamente, el desarrollo de una red vial de características y resultados similares (15).

Pasaremos ahora a reseñar los antecedentes más destacables de la institucionalización del área metropolitana de Buenos Aires.

El primer antecedente que hemos encontrado sobre la consideración conjunta de la ciudad de Buenos Aires y su zona de influencia es la ordenanza municipal 13.908 del año 1942. Por ese entonces, uno de los

(13) Conf.: CALCAGNO, *Algunas reflexiones sobre el desarrollo regional a propósito del caso argentino*, CEPAL (ECLA/IDE/DRAFT/38/Rev. 1), 15 de octubre de 1973, segunda versión, p. 1.

(14) MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Situación demográfica*, Buenos Aires, 1969, p. 27. Sobre el particular, conf. asimismo CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, *Bases para el desarrollo regional argentino*, Buenos Aires, 1963.

(15) MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, *Situación demográfica*, cit., ps. 27 y 28.

miembros de la Comisión Interventora de Vecinos —que reemplazaba al disuelto Concejo Deliberante—, el ingeniero José M. Ahumada, presentó un proyecto para la creación de la Comisión del Plan Regional de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores (16). La Comisión estaría constituida por el ministro del Interior, el ministro de Guerra, el ministro de Marina, el gobernador de la provincia de Buenos Aires, el intendente municipal de la ciudad de Buenos Aires, el presidente de la Comisión Interventora de Vecinos, el rector de la Universidad de Buenos Aires y tres miembros nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de la misma Comisión (art. 1º). El organismo debería realizar estudios sobre: a) la necesidad de fundación de nuevas ciudades y de remodelación de las existentes; b) el desarrollo de la región bonaerense; c) la descentralización de las actividades económicas y biológicas de la ciudad de Buenos Aires; d) el análisis y coordinación de los servicios y obras públicas y privadas existentes y proyectadas; e) la organización del planeamiento urbano, provincial, regional y nacional en la República Argentina; f) los problemas relativos al planeamiento de la región bonaerense (art. 7º). Para la realización de tales investigaciones, la Comisión se dividiría en cinco subcomités técnicos, a saber: Planeamiento, Zonificación, Comunicaciones, Economía y Sociología (art. 4º).

Un año más tarde, el gobierno nacional admite la existencia de un contorno geoeconómico que excede los límites de la Capital. Por el decreto 1580 del 29 de junio de 1943 (17). El Poder Ejecutivo fijó una escala de reducción de alquileres "para la Capital Federal y dentro de un radio que abarque los partidos de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Las Conchas, General Sarmiento, Moreno, Seis de Setiembre, Merlo, San Martín, Matanza, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela y Almirante Brown, de la Provincia de Buenos Aires" (art. 2º).

El 17 de abril de 1944, en acuerdo general de ministros, el presidente Farrell dicta el decreto 9434, autorizando a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires a establecer restricciones al dominio privado con fines urbanísticos. La comuna capitalina queda facultada para celebrar "con los municipios limítrofes de la provincia de Buenos Aires los convenios que juzgue convenientes para completar y extender

(16) AHUMADA, Plan regional de la ciudad de Buenos Aires, en: Boletín del Honorable Concejo Deliberante, año 1942, N° 29/30, p. 7 y ss.

(17) Anales de Legislación Argentina, 1943-III, ps. 191 a 193. Otro ejemplo de la realidad indisoluble que constituye Buenos Aires y los partidos bonaerenses adyacentes está reflejada en la fijación de los precios máximos, a cuyo efecto el área metropolitana es una unidad.

la división en zonas autorizadas por este decreto o acordar la respectiva cooperación a la que a su vez se establezcan en ellos" (art. 5º).

Tampoco soslayaba el tema el anteproyecto de Ley Orgánica de la Gobernación del Distrito Federal, elaborado en 1953 por una comisión que encabezaba el entonces director general de Asuntos Legales de la Municipalidad de Buenos Aires, doctor Carlos Mouchet (18). En su artículo 72 establecía que "la Gobernación desarrollará su actividad conforme a criterios de planeamiento y regulación previos y creará los organismos que sean necesarios a tales efectos. Cuando sea necesario unificar o coordinar criterios respecto a la solución de problemas derivados de la existencia del núcleo territorial y humano del Gran Buenos Aires o cuando la unidad de las actividades administrativas o de los servicios públicos lo requieren, la Gobernación podrá celebrar acuerdos con otros organismos estatales. Igual procedimiento podrá seguir cuando haya razones que exijan un criterio unitario de orden urbanístico respecto a zonas limítrofes con otras jurisdicciones o cuando sea necesario evitar superposiciones impositivas injustas".

La cuestión fue retomada en 1958 al disponerse, por ordenanza municipal de Buenos Aires Nº 14.627, la creación de la Organización del Plan Regulador. Por aquella norma se autorizaba a la Municipalidad de la Capital a proponer los puntos básicos para el establecimiento de relaciones y la celebración de convenios con las comunas limítrofes conforme al decreto 9434/43 y los acuerdos necesarios con la provincia de Buenos Aires, los ministerios nacionales, organismos descentralizados y autárquicos, institutos universitarios y empresas del Estado (art. 7º). Dos años más tarde, por las ordenanzas 16.014 y 16.015, se autorizó a la Intendencia Municipal de Buenos Aires a celebrar convenios con la provincia homónima para coordinar sus actividades en el área metropolitana. El acuerdo entre la Municipalidad y el primer Estado argentino tenía por objeto: a) determinar un área común de planeamiento y el desarrollo conjunto del núcleo territorial y humano formado por la Capital Federal y sus adyacencias en la provincia de Buenos Aires; b) posibilitar el desarrollo planeado de sus áreas urbanas, rurales y de reserva y de común acuerdo y frente a su conjunto interrelacionado con el Plan Regulador de la ciudad de Buenos Aires, los demás planes reguladores y las actividades técnicas locales, para que respondan a principios que permitan que el conjunto se adecúe a una idea de planeamiento común (19). La Organización del Plan Regulador ha distinguido: a)

(18) MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Anteproyecto de Ley Orgánica de la Gobernación del Distrito Federal, Buenos Aires, 1953.

(19) MOUCHET. La institucionalización, organización administrativa y planifi-

La Capital Federal, determinada por sus límites administrativos; b) *El área metropolitana*, que comprende la Capital Federal más veintidos comunas vecinas; c) *La región metropolitana*, formada por la Capital Federal, los municipios antes mencionados que integran el área, rural de contorno, esto es, un total de cuarenta y cuatro comunas incluyendo la Capital Federal (20):

El 30 de septiembre de 1966, el Poder Ejecutivo dictó el decreto-ley 16.964 (21) instituyendo el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. De acuerdo al artículo 3º, integran el sistema el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y su Secretaría, las oficinas regionales de desarrollo, las oficinas sectoriales de desarrollo, los organismos estatales de información técnica y los entes de consulta y participación. Asimismo, en cada región de desarrollo se establece una Junta de Gobernadores, quienes son responsables de la formulación de las políticas y estrategias regionales de desarrollo, en forma conjunta, y de la ejecución de los planes y programas de desarrollo en sus jurisdicciones, en forma individual.

Meses después, el 21 de marzo de 1967, el presidente Onganía dictó el decreto 1.907, reglamentario de la norma antes citada, por el que se delimitaban las regiones y se establecían las funciones de sus autoridades y organismos (22). Por el artículo 11 del decreto, el territorio nacional queda dividido en ocho regiones de desarrollo: 1) Patagonia; 2) Comahue; 3) Cuyo; 4) Centro; 5) Noroeste; 6) Noreste; 7) Pampeana y 8) Área Metropolitana. Esta última —según el artículo 19— comprende la Capital Federal, los partidos bonaerenses de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Cañuelas, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General Las Heras, General Sarmiento, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Matanza, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, San Martín y Escobar y el Delta Entrerriano y Bonaerense, que será tratado dentro de la región como una zona de desarrollo (23). El decreto reglamentario citado confiere el carácter de miembro natural de la Junta de Gobernadores de la Región Metropolitana.—junto a los mandatarios de Buenos Aires y Entre Ríos— al intendente municipal de

cación del área metropolitana de Buenos Aires, cit., ps. 176 a 178.

(20) MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Informe del grupo de estudio del Área Metropolitana, Buenos Aires, 1969. ps. 47 y 48

(21) Anales de Legislación Argentina, 1966, (XXVI-C), p. 1469 y ss.

(22) Anales de Legislación Argentina, 1967, (XXVII-A), p. 610 y ss.

(23) Por decreto 7.592 del 24 de noviembre de 1969 se excluyó de la región metropolitana el Delta Entrerriano y, en su lugar, se incluyó la isla Martín García. Conf.: Anales de Legislación Argentina, 1969 (XXI-C), p. 2695.

la Capital y prevé la creación de la Oficina Regional de Desarrollo Area Metropolitana, con sede en la ciudad de Buenos Aires (arts. 20 y 29 inciso h).

El 6 de julio de 1967 se reunió la Junta en la Capital Federal, considerándose un amplio temario sobre aspectos humanos y sociales, económicos, administrativos y técnicos de la jurisdicción. Interesa destacar en particular algunas conclusiones sobre la creciente expansión regional, acordándose entre las partes concurrentes la adopción de "un plan general de ordenamiento territorial y regulador del crecimiento para la región que provea una correcta distribución de las diferentes áreas, así como mejorar el aspecto urbanístico de la región y dar a la Capital Federal una fisonomía concordante con su carácter de sede del gobierno nacional". Luego de poner en relieve la importancia del área en el ámbito nacional e internacional dentro de la integración del sistema de la Cuenca del Plata, en lo referente a los aspectos administrativos se convino "asegurar la coordinación y procurar la racionalización de la acción nacional, provincial y municipal, evitando la duplicación y/o superposición de funciones y servicios, sin interferir las respectivas jurisdicciones" (24). No obstante la trascendencia de las cuestiones tratadas, esta sería la primera y última reunión de la Junta.

Cuando se celebraba el encuentro arriba mencionado, ya estaba en funcionamiento el Consejo de Obras Públicas de la Zona Metropolitana, creado por decreto 1.711 del 16 de marzo de ese mismo año (25), con nivel de dirección nacional y dependiente de la secretaría de Estado de Obras Públicas. El organismo —conforme al artículo 2º del decreto— tenía a su cargo "todo lo referente a la programación y coordinación de las obras públicas que se proyecten para el Gran Buenos Aires y el contralor del cumplimiento de los planes de las mismas". Claro está que el decreto 1.711/67 se refiere exclusivamente a los trabajos públicos programados y ejecutados en el área metropolitana por organismos de la Nación, excluyéndose en consecuencia la participación de las provincias y los municipios.

A fines de 1967, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 8.928 (26) por el que se creaba el Comité Técnico Metropolitano. Su objetivo fundamental era procurar la coordinación de las inversiones públicas que afecten el desarrollo urbano, de los proyectos que se ejecuten y de

(24) MOUCHET, *La institucionalización, organización administrativa y planificación del área metropolitana de Buenos Aires*, cit., ps. 181 a 183.

(25) *Anales de Legislación Argentina*, 1967, (XXVII-A), ps. 607 y 608.

(26) *Anales de Legislación Argentina*, 1967, (XXVII-C), ps. 3136 y 3137.

las disposiciones administrativas que se adopten en la región. El Comité está presidido por el secretario de Estado de Obras Públicas de la Nación e integrado por los ministros de ese ramo de las provincias de Buenos Aires y Entre Ríos, el secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Capital y el director de la Oficina de la Región Metropolitana, este último en carácter de secretario ejecutivo. (art. 2º). Con el propósito de que las administraciones participen activamente en la elaboración de los programas, el Comité está facultado para constituir comisiones y grupos de trabajo interadministrativos por cada sector de planeamiento considerado. Dichas comisiones estarán integradas por funcionarios de reparticiones nacionales, provinciales y municipales designados por el Comité a propuesta del ministro o secretario competente, en función de las tareas que les sean encomendadas. Asimismo, tendrán participación los asesores de la Dirección de la Oficina de la Región Metropolitana, de acuerdo con las especialidades respectivas.

No queremos omitir en este período la consideración de algunos importantes estudios sobre la región metropolitana realizados por distintos organismos oficiales. Hasta nuestra mesa de trabajo llegan dos de ellos. El primero fue elaborado entre 1966 y 1967 por un grupo interjurisdiccional dirigido por el doctor Carlos Mouchet y bajo la dependencia de la Organización del Plan Regulador de Buenos Aires. Sus conclusiones y propuestas se incluyeron entre los principales documentos del seminario organizado por el *Bureau of Municipal Research* de Toronto, Canadá (1967). Asimismo, en diciembre de 1969, la Oficina Regional del Área Metropolitana hizo público un voluminoso estudio (27) destinado a servir "como marco de referencia para todos los planes y programas de ordenamiento urbano y para el ejercicio de coordinación de las administraciones".

El 14 de mayo de 1971, por decreto-ley 19.039, el Poder Ejecutivo aprobó el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975 (28). Los aspectos regionales que contemplaba reconocían su origen en la delimitación geoeconómica del territorio argentino efectuada por el decreto 1.907/67. A partir de un diagnóstico de la estructura espacial del país "y compatibilizando un conjunto de objetivos generales referidos a: relaciones regionales, requerimientos de seguridad y desarrollo de la economía en su conjunto, con objetivos particulares definidos en el

(27) PRESIDENCIA DE LA NACION ARGENTINA, Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo, Oficina Regional de Desarrollo Área Metropolitana Organización del espacio de la región metropolitana de Buenos Aires Esquema director año 2000. Buenos Aires, 1969.

(28) PRESIDENCIA DE LA NACION, Secretarías del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Seguridad, Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975, Buenos Aires, 1971.

nivel correspondiente a los problemas concretos de cada región se propusieron los lineamientos de una estrategia general”.

Digamos finalmente que el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974 – 1977 (aprobado por decreto 776/73), al innovar en las prácticas de la planificación nacional, muestra algunos aspectos relacionados con nuestro tema. En efecto, el nuevo instrumento se inserta dentro de un contexto político donde la concertación es el pivote alrededor del cual se estructuran las medidas de gobierno conducentes al cumplimiento de sus metas. De este modo, la concertación se presenta como el método adecuado para la compatibilización y coordinación de las decisiones, cuando las mismas están supeditadas a varias jurisdicciones (29). Precisamente en la Reunión sobre el proceso de concertación del Plan Trienal, convocada por el Consejo Federal de Inversiones y desarrollada en Buenos Aires en septiembre de 1974, se acordó que el tratamiento de los temas de interés plurijurisdiccional “de ser realizado conjuntamente entre los organismos nacionales, el Consejo Federal de Inversiones y las provincias, la ciudad de Buenos Aires y el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur”, como asimismo “la necesidad de que la planificación se tenga siempre en consideración la dimensión geográfico-espacial, enfatizando los enfoques regionales sobre los sectoriales”.

17. Los organismos interjurisdiccionales para la prestación de servicios públicos en el área metropolitana.

En el año 1961, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires encomendó al Consejo Federal de Inversiones la realización de un estudio completo sobre la producción frutihortícola nacional y el abastecimiento de la Capital Federal y los partidos colindantes del área metropolitana. Las conclusiones obtenidas en el informe elevado en 1962 (30), fueron concluyentes y en él no sólo se aconsejó la conveniencia de promover la construcción de un mercado único y obligatorio para la zona de influencia mencionada, sino que además, con la asistencia técnica de la Organización del Plan Regulador de la ciudad de Buenos Aires, se determinó el lugar más apto para su emplazamiento, en el partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires. Aparte de los terrenos para la edificación de las instalaciones, se preveían zonas de reserva para futuras ampliaciones o para la instalación de industrias o depósitos de productos alimenticios. En la realización de dichos estudios se contó con el asesoramiento de la *Société Centrale pour l'Équipement du Territoire*,

(29) GONZALEZ ARZAC, Lineamientos regionales, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1974.

(30) CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES, Problemas del abastecimiento de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, Buenos Aires, 1962.

empresa mixta de la que forma parte el Estado francés, especializada en la técnica del abastecimiento y del planeamiento de los mercados. La eficiente colaboración prestada por esta sociedad al Consejo Federal de Inversiones, decidió en 1963 a la Intendencia Municipal de Buenos Aires —coincidiendo con la creación del Ente Realizador del Mercado Central— a contratar con la misma un anteproyecto de las instalaciones del mercado, tarea que fue concluida en el año 1964. De los estudios realizados por el Ente (31), surgió la idea de constituir un nuevo organismo, la actual Corporación del Mercado Central, formado con el apoyo e integrado por representantes de las tres jurisdicciones interesadas: el gobierno nacional, la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Capital Federal (32). En el área metropolitana se perfilaba el primer organismo interestadual.

Los antecedentes sobre este tipo de mercados en países con los problemas demográficos y socioeconómicos propios de las áreas metropolitanas, son numerosos. En Francia se creó una cadena de "mercados de interés nacional", que comprende más de veinte establecimientos regionales, incluyendo el de Rungis, en la Región de París. En Gran Bretaña, el tradicional mercado de Covent—Garden, en Londres, será sustituido por el del distrito de Battersea, conectado con el Támesis y con una importante red ferroviaria. También en Alemania, el antiguo mercado berlinés de Alexander—Platz, ha sido sustituido por un mercado único para toda el área metropolitana de la ex-capital del Reich. En Milán, Italia se ha constituido un moderno mercado en reemplazo del que fuera inaugurado en 1911. En Bélgica y Holanda, los llamados *veillings* constituyen nuevas instalaciones puestas al servicio de las cooperativas de productores o asociaciones de importadores, como en el caso de Rotterdam. En España ya están en ejecución los proyectos para tres mercados de concentración a contruirse en Sevilla, Barcelona y Bilbao. En 1970, se habilitó el Mercado Central de Tokio, Japón, para servir a un conglomerado urbano de diez millones de habitantes. En Nueva York se erigió el *New York City Terminal Market* en un área metropolitana cruzada por rutas y vías férreas, agrupando a mayoristas,

(31) ENTE REALIZADOR DEL MERCADO CENTRAL, Informe preliminar sobre la figura comercial y funcional del Mercado Central, Buenos Aires, 1963.

(32) Y lo sigue siendo hasta la fecha, aunque no es el único en el país. En efecto, otros ejemplos que pueden citarse son la Corporación Financiera Regional del Noroeste, creada en 1968 e integrada por las provincias de Santa Fe, Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones, y el Comité de Cuencas Hídricas del Noroeste, instituido en 1971 y del que forman parte el Estado nacional y las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. Sobre los aspectos técnico-jurídicos de los organismos interestadales, ver GONZALEZ ARZAC, *Entes regionales de fomento*, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1964.

productores y cadenas de supermercados. Asimismo, en la ciudad norteamericana de Filadelfia, se construyó en 1959 un *food-center* apto para el servicio de toda su zona de influencia y para todas las formas de comercialización existentes. En el Brasil, ya se haya en pleno funcionamiento el mercado de San Pablo y en avanzada construcción el de Recife.

Retomemos el tema. El 6 de julio de 1967, al reunirse en la Capital Federal, la Junta de Gobernadores del Area Metropolitana adhirió a las conclusiones del estudio preliminar realizado por el Consejo Federal de Inversiones, fijando el objetivo de "asegurar un abastecimiento de alimentos abundantes, bien diversificados, de buena calidad y a precios correctos". Y para el cumplimiento de dicho objetivo nada mejor que "establecer un mercado único de concentración, procurando el libre acceso de los productores al mismo y la fácil comercialización de todos los productos puestos a la venta".

El 10 de agosto del mismo año, con el objeto de cumplimentar las decisiones adoptadas por la Junta, se firmó un convenio entre la Nación, la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, luego ratificado por el decreto-ley nacional 17.422 del 5 de septiembre de 1967 (33), el decreto-ley provincial 7.310 del 12 de septiembre de 1967 (34) y el decreto ordenanza municipal 22.187 del 11 de agosto también de 1967 (35), por el que se crea la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires.

Según el convenio suscripto y ratificado por las partes, la Corporación será dirigida y administrada por un directorio rentado que integrarán en igual número representantes del gobierno de la Nación, de la provincia de Buenos Aires y de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, podrá tener representación en el directorio el sector privado de productores, comerciantes y consumidores, no pudiendo exceder la de estos últimos de un tercio del total de los miembros integrantes del colegiado (art. 4º). Conforme al artículo 2º del estatuto, quedó establecido que el cuerpo estaría compuesto por seis miembros, dos por cada una de las partes. Los directores durarán cuatro años en sus funciones, pudiendo ser reelegidos. Cada parte podrá remover en cualquier época a sus representantes, de acuerdo a sus propias leyes y reglamentaciones. El mismo directorio designa de entre sus miembros al presidente y al vicepresidente de la Corporación (art. 6º inc. a del estatuto). El organismo cuenta con una secretaría ejecutiva.

(33) *Anales de Legislación Argentina*, 1967 (XXVII-B), p. 1716.

(34) *Anales de Legislación Argentina*, 1967 (XXVII-B); p. 2111.

(35) *Anales de Legislación Argentina*, 1967 (XXVII-B), p. 2073.

ejercida por uno de los representantes con el cargo de director secretario y tres comités integrados por dos directores cada uno: el de comercialización, el de ingeniería y el económico-financiero. Los comités son órganos de trabajo permanente cuya misión es la de analizar los asuntos relativos a cada área específica y dictaminar sobre las cuestiones que serán materia de resolución por el directorio. Las decisiones de este último son ejecutadas por tres gerencias: la de comercialización, la de ingeniería y la de administración y finanzas.

De conformidad con el artículo 1º del convenio, la Corporación funciona como entidad pública interestadual, con capacidad de derecho público y privado, y con la misión de proyectar, construir y administrar el Mercado Central de Buenos Aires. Este se levantará y desarrollará sus actividades —lo reiteramos— en el partido de La Matanza, provincia de Buenos Aires, en los terrenos expropiados de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 18 del decreto-ley 3.287/63, ratificado por la ley 16.478 y el decreto-ley 17.422/67 (art. 11).

Los objetivos propuestos —según el artículo 3º del convenio— son el abastecimiento de la población de la ciudad de Buenos Aires, del conurbano bonaerense y, eventualmente, la exportación. Se concentrará en el Mercado productos provenientes de todas las regiones del país y también del extranjero.

En opinión de Eduardo Tibiletti y Julio Cabral, en un estudio que les fuera encomendado por la Corporación, "todo ello configura al Mercado Central, sin lugar a dudas, como un establecimiento destinado a atender necesidades de todo el país, tanto en el orden interno como en el externo, revistiendo por ello carácter de nacional. A ello no es óbice la circunstancia de que en su constitución y posterior administración, también intervengan la provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires (art. 4º del convenio y art. 2º del estatuto), pero la intervención provincial, perfectamente admisible desde el punto de vista constitucional, como se verá más adelante, no desnaturaliza ni modifica el carácter nacional del establecimiento y de sus fines, que exceden los meramente locales. Nos encontramos, por tanto —agregan los juristas citados—, frente a uno de los establecimientos de utilidad nacional que, al igual que los puertos, arsenales, fortalezas y almacenes que el gobierno nacional establezca en territorio provincial por compra o cesión del Estado respectivo, quedan sujetos a la legislación exclusiva y excluyente del Congreso de la Nación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 67 inciso 27 de la Constitución Nacional (36). Felipe González Arzac, por su parte, señala que "el artículo 67 incisos

(36) TIBILETTI Y CABRAL, *Estudio sobre aspectos tributarios*, Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, Buenos Aires, 1969, ps. 14 y 15.

12, 16 y 28 de la Constitución Nacional, es el que atribuye al Poder Legislativo Federal la competencia para reglar los aspectos esenciales de la comercialización de productos alimenticios perecederos. El citado inciso 12 es la forma constitucional que atribuye a la Nación la facultad de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí. Es decir, que lo faculta para ejercitar la policía del comercio interjurisdiccional, como lo entendió la Corte Suprema al legitimar la ley 12.373 de policía vitivinícola (Fallos, 239:343)". Y concluye el juspublicista mencionado: "en nuestro ordenamiento constitucional, el fundamento de la competencia federal tiene mayor peso todavía que en el de los Estados Unidos, debido a que, además de contener el artículo 67 las normas que atribuyen a la Nación la potestad de regular el comercio interjurisdiccional (inciso 12) y de ejercitar los poderes implícitos necesarios para el ejercicio de los expresos (inciso 28), atribuye al Poder Legislativo Nacional la policía de prosperidad (inciso 16). Esta norma ("... proveer lo conducente a la prosperidad del país. . .") es original del proyecto de Alberdi y uno de los caracteres propios de nuestro sistema jurídico político" (37).

Otro aspecto jurídico que reviste particular importancia es la obligatoriedad del Mercado, esto es, la constitucionalidad de las disposiciones legales o reglamentarias que limiten actividades comerciales de determinado tipo al ámbito del Mercado. En este sentido se ha señalado que "la decisión del poder público de instituir un mercado único y de establecer la obligatoriedad de ese mercado para las transacciones sobre determinados productos, está originada en la necesidad de garantizar un proceso real de formación de los precios, que se conforme a la idea de justicia que debe realizar el Estado. En el caso "Inchauspe v. Junta Nacional de Carnes" la Corte entendió que no violaba la Constitución la ley que imponía la agremiación obligatoria de los ganaderos, por cuanto no trataba la libertad de comercio e industria, sino que fue dictada para combatir el monopolio y permitir a los ganaderos competir con libertad. La similitud con el caso *sub examine*, puede observarse en cuanto se tenga en cuenta que aquí lo que se pretende es asegurar una auténtica confrontación entre la oferta y la demanda, y que el lugar designado para realizar tal confrontación, es un lugar público al que tendrán acceso todos los comerciantes que se encuentren en situación reglamentaria" (38).

(37) GONZALEZ ARZAC, Normas legales y reglamentarias para el funcionamiento del Mercado Central de Buenos Aires, en: Corporación del Mercado Central de Buenos Aires, Proyecto de orientaciones básicas relativas a decisiones políticas, jurídicas y financieras a adoptar por los tres Estados, Buenos Aires, 1969, Carpeta 2, Anexo 10, ps. 1 y 2.

(38) Ver dictámen 5/68 de la Asesoría Letrada de la Corporación del Mercado Central, de fecha 6 de setiembre de 1968, ps. 3 y 4.

Para concluir, digamos que el Mercado Central de Buenos Aires constituye una experiencia interjurisdiccional de trascendente importancia. Desde el punto de vista *económico-social*, importará una mayor rapidez en las ventas y reducción en los gastos, permitirá a los productores llegar directamente y de todas las regiones del país con sus productos concurrir a la mejor formación de los precios, y por ende, a una ampliación del consumo en todos los estratos de la población metropolitana. Desde el punto de vista *urbanístico*, eliminará la circulación en centros de alta densidad demográfica, modernizará ciertos puntos estratégicos del área metropolitana y beneficiará a la higiene del radio urbano. Desde el punto de vista *técnico-administrativo*, por fin, alentará el funcionamiento de adecuados sistemas de comercialización, corregirá los vicios y/o deformaciones originados en la intermediación parasitaria y, conforme a los requerimientos del consumo, facilitará una mejor programación de la producción. La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires constituye, en cierto modo, la llave operativa que posibilitará el tránsito hacia nuevas formas institucionales para resolver con un criterio de gobierno uniforme algunos de los problemas de presente y futuro en el área metropolitana.

18. Propuestas jurídico-institucionales para el desarrollo planificado del área metropolitana de Buenos Aires.

A lo largo de este trabajo, hemos considerado los antecedentes históricos de la cuestión capital en nuestro país. Ese análisis nos ha obligado, en cierta manera, a repasar los grandes hitos de la historia política argentina. Porque, en definitiva, la historia de la ciudad de Buenos Aires es a la vez luz y reflejo de la historia nacional (39). Hemos

(39) Aún cuando no sea motivo de análisis en este trabajo, estimamos necesario sentar nuestra opinión sobre la vieja polémica del traslado de la capital al interior. Mucho se ha dicho y escrito sobre el tema desde hace también largo tiempo, y queremos advertir la peligrosidad de considerar con ligereza las deformaciones regionales del país imputando la responsabilidad de todos los males existentes a Buenos Aires. Levantar la bandera del cambio de capital como remedio de remedios para todas las distorsiones de la estructura geo-económica argentina, sería pecar de imperdonable simplismo. La cuestión reside en si ese desplazamiento físico coincide con la mutación de los centros de poder y de decisión en lo político y económico. Lo cual importa, de suyo, la necesidad de promover y realizar la transformación estructural de la Argentina con un sentido de equilibrio interregional. Allí está la clave del problema, independientemente de si las autoridades federales residen en Buenos Aires o en otro punto mediterráneo del país. Los Estados Unidos de América y el Brasil son ejemplos de Estado que crearon ex novo sus capitales. Sin embargo, nadie puede hoy desconocer que respectivamente son Nueva York y San Pablo los meridianos de la actividad económico-financiera de ambas naciones. En el caso particular de la República Argentina, el traslado de la capital será objeto de un próximo trabajo de investigación. Queda hecha la salvedad y allí nos remitimos, no son antes recomendar la lectura del prudente libro de Juan Alvarez, Buenos Aires, publicado en el año 1918.

analizado, asimismo, la evolución jurídico-institucional de la ciudad desde su federalización en 1880 hasta nuestros días. Allí están planteadas las polémicas doctrinarias sobre la naturaleza del gobierno local de Buenos Aires, cuestión en la que, en ocasiones resulta difícil deslindar lo político de lo jurídico. Y, por último, hemos llevado nuestro estudio hasta la nueva realidad geográfica y socioeconómica metropolitana. En este punto también recogemos los antecedentes históricos y legales reseñando, en particular, la importancia que de aquí en más pueden cobrar los organismos interjurisdiccionales para la prestación de servicios públicos o con fines de fomento regional.

A esta altura sólo nos resta, pues, formular algunas proposiciones para la organización jurídico-institucional del área metropolitana de Buenos Aires y su desarrollo planificado.

a) **Delimitación geográfica y organización administrativo-funcional del área.** Como ya se ha dicho, todos los estudios técnicos —en especial desde los realizados por el Plan Regulador de Buenos Aires entre los años 1959 y 1950— demuestran que la Capital Federal y el llamado Gran Buenos Aires integran un solo conjunto funcional, independientemente de las diversas jurisdicciones que lo componen. En tal sentido, se han definido para Buenos Aires dos áreas urbanas básicas de diferente función. Una es la *capitalidad*, vale decir donde se ejercen todas las actividades que le corresponde a la ciudad como capital de la República. Otra es la de *municipio*, que se prolonga sin solución de continuidad, en función y conformidad morfológica, con las áreas urbanas de las comunas adyacentes de la provincia. El foco principal de este conjunto es el centro de Buenos Aires que, según los informes referidos, nuclea las funciones a escala metropolitana, existiendo en el radio del Gran Buenos Aires una notable dispersión operativa y una carencia de coordinación entre los distintos municipios y con Buenos Aires.

Una eficaz descentralización del área obliga a prever en el Gran Buenos Aires la creación de lo que el Plan Regulador llamaba *centros de convergencia*, que tengan como base la estructuración de los núcleos urbanos de mayor importancia socioeconómica. Tanto su definición como su interrelación deberán ser el producto de estudios en profundidad (40).

Va de suyo que en el futuro, al ordenarse la división regional del país, también deberá replantearse la delimitación geográfica del área metropolitana. En efecto, la que en su momento fijó el decreto

(40) Sobre la organización administrativo-funcional del área, ver en particular MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Organización del Plan Regulador, Informe preliminar etapa 1959-1960, Buenos Aires, 1968, p. 89.

1.907/67 ha sido cuestionada por sus múltiples omisiones (41) y desde que hasta la fecha esta norma no ha sido derogada ni modificada, debe suponerse, por tanto, que al caracterizar la región, se lo hace según los límites que aquella estableció oportunamente.

b) **Los organismos interjurisdiccionales.** La Corporación del Mercado Central de Buenos Aires es, según lo hemos señalado, el primer organismo interjurisdiccional metropolitano. Su funcionamiento alcanzará todo lo referente a la prestación de un servicio público de primer orden: el abastecimiento de productos alimenticios.

Pensamos entonces que con el mismo criterio con que en su oportunidad se encaró la creación del Mercado, hoy podría estudiarse la posible formación de otro u otros entes para el tratamiento de algunos problemas que, por su magnitud, exceden el restringido marco de una jurisdicción. Para no ir más lejos citamos, por ejemplo, el eventual organismo encargado de la política de preservación del medio ambiente. A principios de 1974, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires inició una campaña contra el ruido y la contaminación, dos aspectos que indudablemente integran la política del medio ambiente. En esa oportunidad se previó el funcionamiento de una Comisión Coordinadora que nucleaba a representantes de organismos nacionales, provinciales y municipales como así también de varias instituciones privadas. Como este grave problema afecta al área metropolitana en su totalidad tal vez haya llegado la ocasión de propiciar, de acuerdo a los precedentes citados, la creación de un ente interjurisdiccional especializado donde tengan representación las partes afectadas. El organismo propuesto debería estar investido de amplias facultades para regular todos los aspectos que hacen a la política del *habitat* urbano.

De idéntico modo, en el futuro, deberán encararse los nuevos problemas que se presenten en el área metropolitana con una trascendencia plurijurisdiccional (42).

c) **La participación popular a través de las entidades vecinales representativas.** El 12 de julio de 1972, por resolución 238 del Ministerio de Comercio de la Nación, fue creado el Consejo del Consumidor del Área Metropolitana. En los considerandos del precepto legal citado, entre otros conceptos, se señalaba que "en nuestro medio la representa-

(41) MOUCHET, La institucionalización, organización administrativa y planificación del área metropolitana de Buenos Aires, cit. p. 180.

(42) Si se nos permite una digresión, recordamos que varios organismos nacidos para atender necesidades locales de Buenos Aires, por la índole plurijurisdiccional de sus fines, debieron extenderse al ámbito nacional. Tales los casos de Obras Sanitarias de la Nación, el Consejo Nacional de Educación y el Departamento Nacional del Trabajo. Ver KORN VILLAFAÑE, op. cit., p. 1097, y ss.

ción natural de los intereses del consumidor es ejercida por las entidades vecinales y fomentistas, cuya presencia en todo el ámbito de la Capital Federal y municipios que integran el Area Metropolitana es un instrumento idóneo e insustituible para registrar los problemas que afectan a dichos vecindarios", agregando más adelante que "el contacto con tales entidades, mantenido hasta hoy en forma inorgánica, debe ser institucionalizado, de modo de establecer procedimientos de consulta y concertación como los que exige una moderna conducción de la Administración Pública". Las funciones del Consejo eran participar en el estudio y elaboración de la política de precios y las decisiones que hagan al abastecimiento y a la tutela de la calidad de bienes y servicios proponer planes de acción y medidas tendientes a corregir las deficiencias o distorsiones que se observaren en la producción, comercialización y distribución de los bienes y servicios, y asimismo, promover la formación de agrupamientos vecinales, tanto para la implementación de programas de esclarecimiento, como para relevar las opiniones y aspiraciones de los consumidores (art. 1º, inc. a, b y c).

Si en nuestro tiempo la multiplicidad y complejidad de los problemas de los grandes centros urbanos y sus áreas de influencia van desplazando paulatinamente el centro de gravedad de lo político o lo técnico, resulta evidente que con esta experiencia piloto a que nos hemos referido, se podría estructurar un nuevo sistema de participación popular a través de las entidades locales representativas. No se trata, en modo alguno, de adoptar fórmulas de representación política ensayadas en otras naciones ni tampoco de entrar en colisión con los cuerpos colegiados existentes de base electiva sino, por el contrario, de asegurar la participación activa de ciertos grupos sociales suyo accionar en defensa de los intereses de la comunidad no puede desconocerse ni soslayarse (43).

d) **La planificación del desarrollo metropolitano.** Admitida la independencia e integración del planeamiento territorial (o físico) y socio-económico, como asimismo el *substratum* de las tradiciones políticas nacionales y regionales, el acuerdo nos parece el régimen más apropiado para el gobierno del área metropolitana de Buenos Aires. En efecto, tanto por la vigencia del federalismo y la tradición política existente como por el nuevo sistema de planificación regional concertada introducido por el Plan Trienal de Gobierno, debe desecharse una conducción centralizada del área en manos de la Capital Federal o la delegación de funciones propias de las provincias y los municipios en un ente metropolitano nacional. Lo aconsejable en la emergencia sería,

(43) Sobre la participación vecinal, ver el trabajo de IRIBARNE, *Sindicalismo vecinalismo y poder político*, Buenos Aires, 1973, ps. 41 a 56.

pues, el reconocimiento de las competencias nacional, provinciales y municipales, debidamente coordinadas a través de acuerdos interjurisdiccionales por tema o materia. Esta es, a nuestro entender, la solución que más se adecúa al ordenamiento jurídico-político argentino (44).

(44) Conf.: MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Informe del grupo de estudio del área metropolitana, cit., p. 109 y ss.