



EL PROCESO DE FEDERALIZACION **DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

Por **ARMANDO MARIO MARQUEZ**

(Juez de Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de General Roca)

Sumario: En el contexto del pretendido traspaso de tribunales nacionales a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el autor se refiere al proceso de Federalización de la ciudad y su nuevo status a partir de la Reforma constitucional practicada en el curso de 1994.

La centralidad de Buenos Aires, jamás estuvo en discusión desde la instauración del Virreynato del Río de la Plata que ya en 1776 –junto a su creación- hizo su capital de la ciudad de Santa María del Buen Ayre, animándome a decir que ni siquiera desde 1536 en que se fundó por vez primera.

Prueba cabal de ello nos lo informa nuestra Historia Patria en los relatos de la jornada del 22 de mayo de 1810, la más importante de la recordada Semana y clave en los sucesos de ese entonces, cuando uno de los ejes temáticos que enfrentara a criollos y españoles se asentó, precisamente, en si esa indiscutida calidad habilitaba a su Cabildo y a sus vecinos a tomar tamaña decisión por el resto del Virreynato, cual la discusión iniciada por el Fiscal de la Real Audiencia, José Genaro de Villota –del bando español- y eficazmente replicada por nuestro Juan José Paso, a resultas de lo cual, ya en funciones la Primera Junta de Gobierno Patrio, libró a los pueblos y ciudades del interior la Circular del 27 de mayo de 1810, convocando a la ciudad del Puerto a los representantes de ellas.

Incluso las veces en que se habló de desapoderarla de esa calidad, jamás se puso en duda su importancia y centralidad, tal la propuesta del “Plan Inca” de Manuel Belgrano en la sesión secreta del 6 de julio de 1816 en el Congreso de Tucumán de que la capital fuera Cuzco (ligado ello al plan Libertador de José de San Martín), el plan “Argiropolis” de Domingo Faustino Sarmiento, su radicación en Paraná por los avatares políticos de nuestra Historia, la propuesta de la Fuerza Aérea plasmada en un sesudo trabajo de geopolítica de la década de 1970, de asentarla en Río Cuarto, Córdoba, la esbozada por el Presidente Alfonsín en los ‘80 de concretarla en una megametrópolis conformada por los partidos de Carmen de Patagones, provincia de Buenos Aires, Guardia Mitre y Viedma, provincia de Río Negro, esbozada a mediados de la década de 1980, entre muchas otras propuesta menores surgidas a lo largo de nuestra Historia, algunas de la cuales serán mencionadas en estas líneas.

Sin embargo, ello no fue óbice para que tanto en la Asamblea General Constituyente de 1813, cuanto en el Congreso de Tucumán de 1816 –que a partir de 1817 siguió funcionando en Buenos Aires- se escucharan algunas voces reclamando su asiento en el interior del país, es decir no se discutía aquella centralidad pero se cuestionaba la conveniencia política de tal asiento.

Completamos tal información diciendo que los pretendidos textos fundamentales de 1811, 1815, 1817 y 1819, mantuvieron la sede capital en Buenos Aires. Esa indiscutible centralidad de la que venimos hablando, que la tornó en Capital Federal por más de una centuria, fue, sin embargo, la consecuencia de un proceso que conforma el objeto de este ensayo, tal la invitación contenida en el título. Veamos.

Su mayor antecedente lo encontramos en manos del Congreso Constituyente de 1824, convocado en la ciudad del puerto, que dictó la denominada Ley Capital, en los términos que seguidamente transcribimos:

“El Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ha acordado y decreta la siguiente ley:

Artículo 1º La ciudad de Buenos Aires es la capital del Estado.

Artículo 2º La capital con el territorio que abajo se señalará queda bajo la inmediata y exclusiva dirección de la Legislatura Nacional y del Presidente de la República.

Artículo 3º Todos los establecimientos de la capital son nacionales.

Artículo 4º Lo son igualmente todas las acciones, no menos que todos los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 5° Queda solemnemente garantido el cumplimiento de las leyes dadas por la misma Provincia, tanto las que consagran los primeros derechos del hombre en sociedad, como las que acuerdan derechos especiales en toda la extensión de su territorio.

Artículo 6° Corresponde a la capital del Estado todo el territorio que se comprende 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 de Santiago.

Artículo 7° En el resto del territorio perteneciente a la Provincia de Buenos Aires se organizará por ley especial una Provincia.

Artículo 8° Entretanto dicho territorio queda también bajo la dirección de las autoridades nacionales.

Sala del Congreso, en Buenos Aires, a 4 de marzo de 1826. Alejo Villegas, Secretario. Manuel de Arroyo y Pinedo, Presidente.”

Se llega, así, al cónclave de Santa Fe de la Veracruz que el 1° de mayo de 1853 proclamara nuestra Constitución Nacional, del que no participara el estado de Buenos Aires, a partir de ese momento en “estado de secesión”; el proyecto presentado el 18 de mayo de aquél año por la Comisión de Negocios Constitucionales que elaborara el texto de nuestra Ley Mayor, siguiendo el consejo esbozado al respecto por Juan Bautista Alberdi, soslayaba esa ausencia y proponía la Capital en la ciudad de Buenos Aires, en estos términos: “*Artículo 3°.- las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad de Buenos aires, que se declara capital de la Confederación por una ley especial.*”

En consonancia con ello el Congreso General Constituyente sanciona la ley del 4 de mayo de 1853, cuya letra así reza:

“El Congreso General Constituyente ha sancionado, bajo la condición expresa que ella contiene, con fuerza de ley, lo siguiente:

Artículo 1. Conforme al artículo 3, parte 1, de la Constitución, la Ciudad de Buenos Aires es la capital de la Confederación.

Artículo 2. Todo el territorio que se comprende entre el Río de la Plata y el de las Conchas, hasta el puente de Márquez, desde aquí tirando una línea al SE 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.

Artículo 3. 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.

Artículo 4. Todos los establecimientos públicos de la Capital son federales.

Artículo 5. La Confederación se sustituye 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.

Artículo 6. La provincia de Buenos Aires será invitada a instalarse y constituirse con arreglo a la constitución, en el territorio restante de la misma provincia.

Artículo 7. La provincia de Buenos Aires será invitada en la forma posible por medio de una comisión del seno del Congreso, a examinar y a aceptar la Constitución de la Confederación y la presente Ley orgánica.

Artículo 8. En el caso inesperado de que la provincia de Buenos Aires rehusase a aceptar la Constitución y la presente ley, el Congreso General Constituyente sancionará una ley de interinato para suplir la capital de la Confederación.

Artículo 9. Comuníquese al Director Provisorio.

Dada en la sala de sesiones del Congreso General Constituyente, en la ciudad de Santa Fe, el día 4 de mayo del año del Señor 1853.

Facundo Zuviría, Presidente, José María Zuviría, Secretario.”

Obviamente Buenos Aires hizo caso omiso a esa norma, manteniendo el estado de secesión en que se hallaba incurso: la Confederación no podía estar privada de Capital, lo que llevó a que la cuestión se zanjara provisoriamente en los términos de la ley dictada el 13 de diciembre de 1853, que así dice:

“El Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina ha sancionado con valor y fuerza de ley la siguiente ley de Capital provisoria:

Artículo 1, La Capital provisoria de la Confederación será la ciudad Capital de Provincia donde fijare su residencia el Gobierno Federal por todo el tiempo que en ella residiere.

Artículo 2. La Provincia cuya Capital se encuentre en el caso del artículo anterior, será federalizada por medios constitucionales.

Artículo 3. La presente ley no tiene carácter permanente y será revisada por las Cámaras Legislativas.

Artículo 4. Comuníquese al Excmo. Gobierno Federal Delegado.

Sala de Sesiones, Santa Fe, 13 de diciembre de 1853. Santiago Derqui, Presidente. Juan del Campillo, Diputado – Secretario interino.”

Por ello, dado que el presidente Urquiza eligió su provincia natal para asentar su gobierno, es que, ante la conformidad prestada por el gobierno de ese estado, plasmado en la decisión favorable que adoptara la Junta de Representantes de Entre Ríos el 22 de marzo de 1854, es que el 24 de marzo de ese mismo año se dictó el decreto del PEN por el que se decide que la Capital Provisoria de la Confederación es la ciudad de Paraná, y, por tanto, federalizado el territorio de la provincia de Entre Ríos. Tal situación se mantuvo en el tiempo, matizado por situaciones y decisiones políticas que exceden el marco de este ensayo.

Llegado el Pacto de San José de Flores del 11 de noviembre de 1959, su consecuencia fue el fin del estado de secesión de Buenos Aires, su incorporación a la Confederación, y, con la sanción de la Reforma Constitucional de septiembre de 1860, todos los argentinos quedamos bajo el amparo de la misma Constitución Nacional.

Por vía de ella se introdujo una modificación al artículo 3 de su texto, cuya letra quedó así, inalterada hasta la actualidad: *“Las autoridades que ejercen el gobierno federal residen en la ciudad que se declare capital de la República por una ley especial del Congreso, previa sesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse.”*

Mas ello no resolvió la llamada “cuestión capital”, sino que la dejó abierta, fundamentalmente por los criterios encontrados en el propio seno de la vida política del estado bonaerense, que soslayamos para no desviarnos del enfoque central pretendido para este trabajo.

La solución asomó de manera política y a propuesta de Bartolomé Mitre, Gobernador de la provincia de Buenos Aires -3 de mayo de 1860 al 11 de octubre de 1862- quien había sido encomendado a cargo de los asuntos de la Nación, con la nominación de “Encargado del Poder Ejecutivo Nacional”, tras la renuncia del presidente Santiago Derqui y el interinato del vicepresidente Pedernera, a resultas de lo cual se dictó la ley del 20 de agosto de 1862, que transcribimos en sus partes de exclusiva pertinencia para con este ensayo:

“El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley:

Artículo 1. En el próximo período legislativo de 1863 el Congreso Nacional determinará el punto que haya de ser Capital permanente de la República.

Artículo 2. Durante el término de tres años contados desde la publicación de esta ley, las autoridades nacionales continuarán residiendo en la ciudad de Buenos Aires, la cual como la provincia queda federalizada en toda la extensión de su territorio.

Artículo 3. la Provincia de Buenos Aires durante el mismo término queda bajo la inmediata y exclusiva dirección de las autoridades nacionales, con las reservas y garantías expresadas en la presente ley.

(...) Dada en la Sala de Sesiones del Congreso, en Buenos Aires, a los 20 días del mes de agosto del año del Señor de 1862. MARCOS PAZ. Carlos M. Saravia, Secretario. PASTOR OBLIGADO. Ramón Muñiz, Secretario.”.

Las negociaciones siguieron arduamente encabezadas por Bartolomé Mitre, y con igual respuesta por parte de la porción de la sociedad política bonaerense que se negaba a ello por ver cercenado su territorio; fue a resultas de tales tratos que el 1 de octubre de 1862, es decir: pocos días antes que aquél asumiera la Presidencia de la Nación que ejerció entre el 12 de octubre de 1862 y el 12 de octubre de 1868, el Legislativo Nacional sancionó la llamada “Ley de Residencia”, la que disponía que Buenos Aires sería la sede de las autoridades de la Nación por el término de cinco años, coexistiendo con las autoridades provinciales que seguirían teniendo igual residencia y status institucional, la que así rezaba:

“El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de ley:

Artículo 1. 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 setiembre del corriente año y comunicadas al Congreso por el Encargado del Ejecutivo Nacional en la nota de fecha 29 del mismo mes; y hasta que se establezca la Capital permanente de la Nación.

Artículo 2. Comuníquese a quienes corresponda y promúlguese por ley.

Dada en la Sala de Sesiones del Congreso, en Buenos Aires, el 1 de octubre del año del Señor de 1862. ANGEL NAVARRO. Carlos M. Saravia, Secretario. NICANOR ALBARELLOS. Ramón Muñiz, Secretario.”

Consecuentemente con ello la legislatura bonaerense dictó la ley del 6 de octubre de 1862 cuyo artículo inicial decía “*Aceptase la ley sancionada por el Congreso de la Nación, sobre residencia de las autoridades nacionales en el municipio de la Ciudad...*”

Acercándose la fecha de expiración del compromiso, tomaron estado legislativo varias propuestas que desfilaron por las ciudades de Rosario, Villanueva, Villa Constitución- Las Piedras, Fraile Muerto y la misma Buenos Aires, lo que generó un debate parlamentario que desembocó en la decisión legislativa del 18 de septiembre de 1868, designando a Rosario para Capital de la República, la que fue vetada por el presidente Mitre, ya en el final de su mandato, la que vuelta a los espacios del Congreso, no prosperó por no contarse con la mayoría especial necesaria para insistir en ello.

Durante la Presidencia de Domingo Faustino Sarmiento la cuestión se repite: Rosario es declarada ciudad Capital (ley del 6 de julio de 1869) y es vetada por el titular del ejecutivo, no lográndose la mayoría especial necesaria para revertirlo, situación que se itera al ser declarada la ciudad cordobesa de Villa María como Capital de la República (19 de septiembre de 1871) y, nuevamente, con Rosario (16 de septiembre de 1873).

Continúa Nicolás Avellaneda a Sarmiento en la Presidencia de la Nación, manteniéndose la situación “en veremos”, con la ciudad de Buenos Aires como asiento del gobierno federal, hasta que ocurre un hecho catalizador: el triunfo de Julio Roca en las elecciones de abril de 1880, lo que hace que el 24 de agosto de 1880 el presidente saliente envíe un mensaje al Congreso proponiendo la federalización de la ciudad de Buenos Aires, lo que deriva en el dictado de la ley 1.029, que transcribimos:

“Ley declarando Capital de la República el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires. Belgrano, Setiembre 21 de 1880.

Por cuanto:

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc, sancionan con fuerza de LEY:

Art. 1º Declarase Capital de la República, el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, bajo sus límites actuales.

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 Monte de Piedad, permanecerán bajo la dirección y propiedad de la Provincia, sin alteración á los derechos que á ésta correspondan.

Art. 4° La Provincia mantendrá igualmente la administración y propiedad de sus ferro-carriles y telégrafos, aunque empiece su arranque en el Municipio de la Ciudad, conservando asimismo la propiedad de los demás bienes que tuviese en él.

Art. 5° La Nación tomará sobre sí la deuda exterior de la Provincia de Buenos Aires, previos los arreglos necesarios.

Art. 6° 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 designen.

Art. 7° Mientras el Congreso no organice en la Capital la Administración de Justicia, continuarán desempeñándola los Juzgados y Tribunales provinciales, con su régimen presente.

Art. 8° Esta Ley sólo regirá una vez que la Legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad á sus cláusulas, con arreglo á lo dispuesto en el artículo 3° de la Constitución Nacional.

Art. 9° Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dada en la Sala de sesiones del Congreso Argentino, en Belgrano, á veinte de Setiembre de mil ochocientos ochenta.

A.DEL VALLE - B.OCAMPO, Secretario del Senado - VICENTE P. PERALTA - J. ALEJO LEDESMA, Secretario de la Cámara de DD.”.

Se ponía fin, así, a años de desencuentros y peleas.

El régimen con ello adoptado se mantuvo por más de una centuria, hasta que, mediante la reforma practicada a nuestra Constitución Nacional en el curso de 1994, clausuró ese esquema institucional, en los términos descriptos por el artículo 129 de su renovada letra: “*Artículo 129.- La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de Gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones.*”

Se cerraba una etapa y se abría otra que aún no está conclusa.

Neuquén, agosto de 2017.