

TRASLADO Y REFEDERALIZACIÓN: EL NUEVO CONGRESO ARGENTINO

“En esta cuestión y en la forma en que se presenta, se entrañan, por así decirlo, las dos tendencias que más han preocupado a nuestros hombres públicos y más han trabajado nuestra organización política: la tendencia centralista unitaria, y aún puedo decir aristocrática, y la tendencia democrática, descentralizadora y federal que se le oponía. Siempre que esta cuestión ha surgido, pretendiendo una solución como la presente, al momento también han aparecido en lucha aquellas dos tendencias...”

Leandro N. Alem.¹

I.- FEDERALISMO Y CENTRALIZACIÓN: SU INTRINSECA CONTRADICCIÓN

La Nación Argentina es un estado de tipo federal tradicionalmente caracterizado por la coexistencia, en armonía o en conflicto, de dos poderes básicos: el poder central o federal, y los poderes locales o provinciales.

El Pacto Fundamental de 1853, forjado sobre el yunque del federalismo, ha sufrido las “disminuciones” de una larga y abundante fenomenología: prácticas intervencionistas reiteradas del Gobierno Central, restricciones al poder de policía local, negación de las autonomías provinciales y municipales, políticas de localización de inversiones altamente concentradas, y entre más, la repetitiva apelación a la “emergencia” de toda clase (sanitaria, habitacional, económica, financiera, social y hasta cultural) para la justificación de cada una de las maniobras de dependencia unificadora a la que fueron sometidas las provincias y los municipios argentinos.

Los resultados eran previsibles y están a la vista: en un siglo y medio de marcha institucional, durante la plena vigencia de la Constitución Nacional de 1853 y peor aún, durante las violaciones a la que la misma Constitución fue sometida por los denominados Gobiernos de Facto, se ha concluido en uno de los procesos paradójicos de concentración de población, riqueza y pobreza más impactantes del mundo moderno.²

¹ Discurso pronunciado en oportunidad de la tercera sesión extraordinaria del 12 de noviembre de 1880 de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, en la que se debatió la cesión del Municipio de Buenos Aires para su capitalización. En “Obra Parlamentaria de Leandro N. Alem”. Homenaje de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Tomo III, La Plata, 1949, Págs. 107 y 108.

² “La forma centralista de organización refiere tanto al Estado como a la sociedad, a la economía pública como privada, a las instituciones públicas como a los partidos políticos, los sindicatos y los gremios del capital. La primacía de las formas de organización centralistas correspondió a una época histórica caracterizada por la construcción de Estados nacionales. En este largo período incluso las formas de organización federal de algunos Estados se caracterizaron por una repartición de funciones y competencias dentro de la perspectiva de construcción del Estado, el mercado y el sistema político nacional como factores prioritarios de integración económica y política de las naciones. En la actualidad, es decir, desde la década del ochenta del siglo pasado, los estados nacionales están sometidos a una triple tensión: hacia adentro mediante procesos de descentralización, hacia afuera

Una de las evidencias de la postmodernidad parecería ser la comprobación del fracaso de la planificación centralizada para superar la desigualdad social, atender las necesidades básicas de los ciudadanos y obtener un grado equilibrado de desarrollo humano en todo el territorio de la Nación Argentina.

El centralismo, en cuanto concentración asfixiante y burocrática del país en un punto geográfico, en la teoría administrativa y constitucional, está francamente en ruinas, pero contradictoriamente y en la praxis, goza de muy buena salud.³

No parece que estemos frente a una aflicción exclusivamente argentina.

La concentración poblacional desmesurada es una experiencia de alcance mundial, aunque en el caso de nuestro país, adquiere ribetes ciertamente exagerados, a raíz de un centralismo histórico fuertemente consolidado en los diversos campos de la economía, la cultura y el poder de decisión política.

La descentralización se presenta como un “antídoto poderoso”.

Es también la descentralización una “respuesta universal” que atraviesa a casi todas las ideologías. La mayor parte de los teóricos e incluso de las instituciones, desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, hasta los laboristas británicos, los socialistas franceses, los impulsores del régimen autonómico español o el Movimiento de los No Alineados, coinciden en la necesidad de descentralizar.

En una organización institucional de matriz federal como la nuestra, las prácticas unitarias no serían nada más que un desajuste teórico-práctico, o una suerte de dislocación normativa del modelo constitucional, si no trajeran aparejada —como en efecto sucede— tanta injusticia relacional y brecha entre las diversas regiones del país.

El federalismo pergeñado en la Constitución de 1853-60 consagra una asociación de miembros desiguales, que con el correr del tiempo se ha agudizado fuertemente, no precisamente en la equiparación, sino en la extensa diferencia.

Si la deformación unitaria hubiera dado por resultado un país ecuaníme y hubiese fortalecido sus instituciones favorablemente, el desajuste no sería tal, sino una corrección sistémica probablemente justificada.

Pero ello no es así.⁴

por la profundización de la globalización económica y, en tercer lugar, hacia el mercado mediante la privatización de activos estatales”. RESTREPO, Darío I. y CARDENAS, Raúl. “Descentralización, desarrollo e integración: Crisis del centralismo y nuevos retos para las entidades territoriales” en “VIII Seminario Internacional da rede ibero-americana de investigadores sobre globalizaçao e territorio”. Río de Janeiro. Brasil.

³ “El breve recuento de la evolución de las tensiones entre el centro y las periferias, deja al descubierto una dinámica que comienza con un importante protagonismo de las entidades territoriales, y termina con fuertes tendencias hacia la recentralización de recursos, facultades y protagonismo político. Importantes modificaciones políticas y macroeconómicas explican, aunque no necesariamente justifican, este péndulo”. En RETREPO, Darío I, Op. Cit.

⁴ En Argentina, los datos disponibles revelan, como en casi todos los países de Occidente, una participación creciente del gobierno general (gastos de la nación, las provincias, las municipalidades y el sistema de seguridad social), que pasó de alrededor del 10% del PBI a fines del siglo XIX a alrededor del 35% hacia fines del siglo XX. La descentralización del gasto tuvo distintas direcciones, aunque en el largo plazo se incrementó de alrededor del 16% a fines del siglo XIX a algo menos del 50% a fines del siglo XX. Pero la tendencia no fue monótona, sino que hubo períodos de mayor centralización y otros con la dirección opuesta. PORTO, Alberto. En Documento de Federalismo Fiscal Nro. 12. “Finanzas Públicas Subnacionales: La Experiencia Argentina”. Septiembre de 2004. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.-

La Argentina, pretendidamente federal, no “resiste” una estadística.

Todos los indicadores (brecha de ingresos-producto bruto geográfico-acceso al crédito-ingreso *per cápita*-niveles presupuestarios, etcétera) muestran un país profundamente parcializado y con niveles inarmónicos de desarrollo y bienestar.

II.- LA FATAL ESTADÍSTICA

En oportunidad de realizarse una suerte de balance sobre el impacto institucional de la reforma constitucional de 1994⁵, luego de una década de haberse producido la misma, tuvimos ocasión de analizar algunos datos estadísticos que ilustran sobre la “situación” de nuestra forma de estado, el federalismo, sus debilidades y la ausencias de remedios eficaces para mitigar el efecto de sus largas dolencias e innegables achaques.

Entre 1995 y 2002 se duplicó la brecha de ingresos en el país y alcanzó a 20,4 veces en 2002. La tasa de variación de esa brecha es absolutamente inequitativa. En la provincia de Santa Cruz tiene un valor negativo (-5,7% veces), en La Pampa, Salta, Gran Buenos Aires y Santa Fe supera el 100%, en el resto del Gran Buenos Aires y en Entre Ríos, la brecha de ingresos alcanza más de 150% y en Formosa llega a la situación crítica del 361%.

La indigencia –familias cuyos ingresos no alcanzan para adquirir la canasta básica de alimentos que asegure una adecuada nutrición- se triplicó entre 1995 y 2002.

Creció en todas las regiones, a excepción de la patagónica, y en las del Noroeste y Noreste alcanzó niveles muy por encima de la media nacional (29,4% en el Noroeste y 38,8% en el Noreste).

La pobreza de ingresos casi se duplica entre 1995 y 2002.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano que publica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las provincias argentinas muestran “grandes desigualdades” en materia de capacidad exportadora, atracción de inversiones, recursos humanos, progresos técnicos, infraestructura y tejidos institucionales, puesto que no existió a nivel nacional, una estrategia territorial que contribuyera a achicar las diferencias entre regiones.

Las dos jurisdicciones de mayor envergadura (provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) dan cuenta del 59% del total del Producto Bruto Geográfico. Le siguen, en dimensión económica, las provincias de Córdoba y Santa Fe –alrededor de un 8% del total cada una- y Mendoza, con una participación de casi el 4%.

Estas cinco jurisdicciones, donde reside aproximadamente el 67% de la población de Argentina, generan cerca del 85% del Producto Total.

El resto de las 19 provincias, aporta el 15% del PBI y cada una de ellas tiene una dimensión económica inferior al 10% de la Provincia de Buenos Aires.⁶

Desde hace mucho tiempo se ratifica el dato desalentador de que en el uno por ciento (1%) del territorio argentino, comprendido por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los partidos bonaerenses aledaños, la ciudad de La Plata, Berisso y Ensenada, se instala nada menos que el treinta y siete por ciento (37%) de la población total del país, se consume aproximadamente el cincuenta por ciento (50%) de la energía que se genera en la Argentina, se agrupa el cincuenta y cuatro por ciento (54%) del personal ocupado y se origina el cincuenta y siete por ciento (57%) de la producción total.

⁵ Ver GIULIANO, Diego A. “A 10 años de la Reforma Constitucional de 1994” Obra Colectiva editada en ocasión del IV Encuentro nacional de Jóvenes Docentes de Derecho Constitucional”, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Córdoba, septiembre de 2004, pág 296.

⁶ Ver:” Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina/2002: un enfoque integral”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD. Ciudad de Buenos Aires, noviembre de 2002. Págs. 14, 21, 22 y 26.

Estos guarismos, en más o en menos, permanecen intactos en los sucesivos censos económicos y de población, más allá de las variaciones que en la actualidad puedan observarse.⁷

La enfermedad está identificada: se llama “gigantismo” o “macrocefalia”, una suerte de “deformante reuma institucional”, contagioso y desbastador que se repite en la mayoría de las provincias argentinas, que también poseen un centro mediano o altamente desarrollado y grandes áreas despobladas y postergadas.

Es este el diagnóstico casi unánime, pero la caprichosa permanencia de esta patología, resulta también la prueba irrefutable de la colosal impotencia que padecemos para el hallazgo de un remedio curativo de semejante proceso de concentración.

III.- DEMOGRAFÍA E INGRESOS

Por múltiples y poderosas razones, después de 150 años de federalismo nominal, no se ha realizado la corrección decisiva de la actual estructura demográfica argentina, ni hemos arribado a la rectificación de las distorsiones que viene sufriendo el sistema federal, antes y después de la sanción de la Constitución de 1853-60 y sus reformas.

El primer complejo demográfico de la Argentina lo constituyen los veinticuatro Partidos del conurbano bonaerense que, según el Censo de 2001, alcanzan los 8.684.437 habitantes.

El segundo complejo demográfico, es la propia provincia de Buenos Aires sin incluir el conurbano bonaerense: 5.142.766 habitantes.

El tercer complejo demográfico argentino es la provincia de Córdoba, con la cifra de 3.066.801 habitantes y el cuarto es la provincia de Santa Fe, con 3.000.701 habitantes.

El quinto complejo demográfico es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 2.776.138 habitantes, y todavía no hemos salido de la Pampa Húmeda y sus adyacencias, ni hemos corrido el eje del centro geográfico de la República.

El promedio nacional de ingreso *per cápita* en 2004, es de 4.704 Dólares Estadounidenses.

En un extremo de la escala se encuentra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con un ingreso per cápita de 14.767 dólares, valor similar a los países del mundo desarrollado, mientras que en el otro extremo, se ubica la provincia de Santiago del Estero, que posee un ingreso *per cápita* ocho veces menor, es decir, 1.746 dólares, similar al de países africanos como la República Popular del Congo, que de acuerdo a datos del FMI cuenta con 1.785 dólares *per cápita* para 2005, a Marruecos (1.712 dólares); y al de China (1.715 dólares) y Ucrania (1.833 dólares).⁸

Recordemos que los datos de 2001-2002, ofrecían una desigualdad aún mayor, puesto que la brecha se extendía a 14 veces la diferencia entre los ingresos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Santiago del Estero.

En todo el mundo existen desigualdades y brechas territoriales.

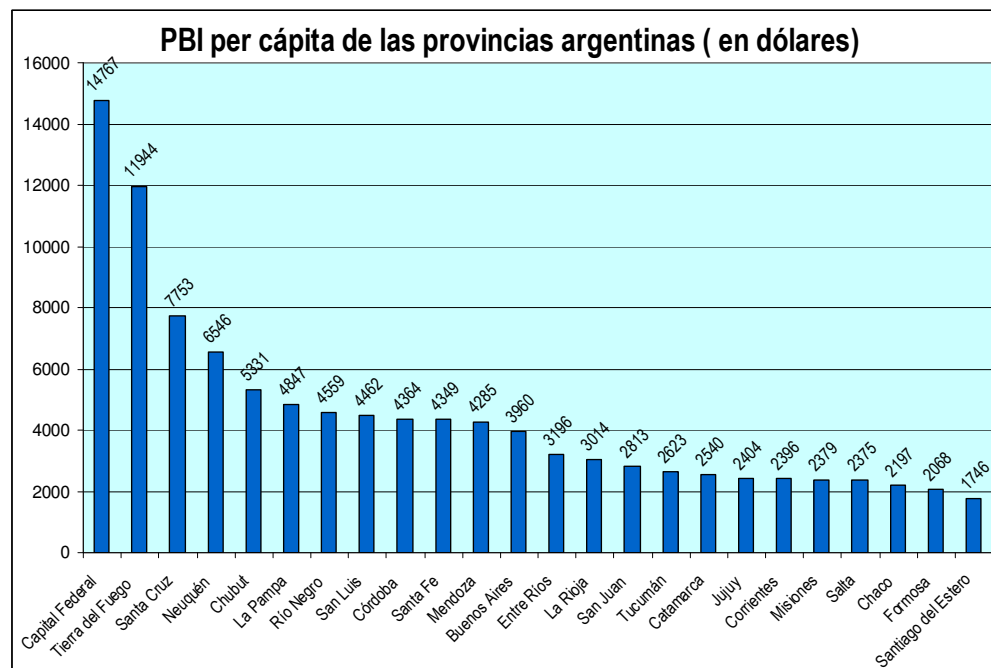
En Estados Unidos el Producto Bruto Interno (PBI) de Nueva York es de dos a uno (2 a 1) en relación a Alabama o Nebraska. En España, el Producto Bruto Interno (PBI) de Cataluña o del País Vasco es de tres a uno (3 a 1) con relación a Extremadura, pero en Argentina la brecha es de ocho a uno (8 a 1) y ofrece un costado amenazante para nuestra forma de estado.

América Latina es una región heterogénea. Entre México, que cuenta con un PBI *per cápita* de 7.446 dólares por año, y Haití, en el otro extremo, con sólo 478, hay quince veces de diferencia.

El mismo análisis puede realizarse respecto a la nueva Unión Europea de los 27, ya que el PBI *per cápita* de Luxemburgo (80.080 dólares) es once veces el de Letonia (6.861 dólares).

⁷ LUNA, Félix. “Buenos Aires y el país”. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1982. Pág. 189.

En "Los amos de México" (Editorial Planeta), el escritor Jorge Zepeda Patterson, afirma que las 20 familias más acaudaladas del México concentran el diez por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).⁹



Datos correspondientes al año 2005.
Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría sobre estimaciones de M&S Consultores en base al INDEC, Ministerio de Economía y Ministerio del Interior.

En el estudio formulado por la Lic. Milagros López Belsué del Centro de Estudios Nueva Mayoría (CENM), se evidencia la diversidad que se registra dentro del país, comparando el PBI *per cápita* de las provincias con el de los países del mundo.¹⁰

Como se ha mencionado, el menor PBI *per cápita* de Argentina corresponde al de la provincia de Santiago del Estero (1.746 dólares).

Entre las provincias argentinas más pobres, siguen Formosa (2.068 dólares *per capita*) y Chaco (2.197) que también presentan un PBI *per capita* parecido al "africano" ya que Angola posee un PBI *per capita* de 1.987 dólares, Cabo Verde de 2.099 y Tonga de 2.109.

Luego se ubican Salta (2.375), Misiones (2.375), Corrientes (2.396) y Jujuy (2.404), con un ingreso *per capita* semejante al de Swazilandia en Africa (2.315), al de Jordania en Medio Oriente (2.316) y al de Guatemala (2.317) y El Salvador (2.467) en América Latina.

El PBI *per capita* de la provincia de Catamarca (2.540) es casi análogo al de Bosnia y Herzegovina (2.566); el de Tucumán (2.623), al de Albania (2.671) y Colombia (2.673); y el de San Juan (2.813) al de Macedonia -ex República de Yugoslavia- (2.835).

⁹ DIARIO EL LITORAL, Opinión. 16 de octubre de 2007.
<http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2007/10/16/opinion/OPIN-04.html>.

¹⁰ Ver: LÓPEZ BELSUÉ, Milagros; Trabajo de Investigación. Centro de Estudios Nueva Mayoría (CENM).

La Rioja (3.014), por su parte, tiene un ingreso *per capita* parecido al de Bielorussia (3.088) y Entre Ríos (3.196), al de Algeria (3.111).

Con un PBI *per capita* superior se ubica la provincia de Buenos Aires, que con su ingreso de 3.960 dólares se asemeja al de las islas Dominica (3.978) y San Vicente y las Granadinas (4.032).

Cuentan con un ingreso *per capita* entre los 4.000 y 4.500 dólares anuales las provincias de Mendoza (4.285), Santa Fe (4.349), Córdoba (4.364), San Luis (4.462) y Río Negro (4.559); a nivel mundial, sólo Rumania (4.539) y Costa Rica (4.608) alcanzan un número similar.

Entre estas cifras y las que corresponden al PBI *per capita* de La Pampa (4.847) se ubica el promedio de la Argentina (4.619 dólares de acuerdo a las estimaciones de M&S Consultores y 4.704 según los datos del FMI), el de Brasil (4.788), el de Grenada (4.796) y el de Panamá (4.799).

Con ingresos superiores a los 5.000 dólares se ubican casi todas las provincias del sur de la Argentina y la Capital Federal.

De esta forma, Chubut posee 5.331 dólares *per capita*, casi igual a lo que presenta Rusia (5.323), pero por encima de países como Uruguay (5.274), Sudáfrica (5.159) -uno de los países más ricos del África- y Turquía (5.061).

Neuquén, por su parte, con 6.546 dólares *per capita*, está muy cerca del de Guinea Ecuatorial (6.570), aunque por encima de Venezuela en América Latina (5.427).

Chile y México, los dos países con mayores ingresos *per capita* de América Latina (7.351 y 7.446 dólares respectivamente), son superados por Neuquén, que cuenta con 7.753 dólares por persona, similar al de Lituania (7.493).

La segunda provincia más rica del país es la más austral, Tierra del Fuego. Allí el PBI asciende a 11.944 dólares *per capita*, superando a países de Europa Oriental como Hungría (11.048), Estonia (10.206), República Eslovaca (8.769) y Polonia (7.943).

Finalmente, sólo la Capital Federal, con 14.767 dólares *per capita* supera a Arabia Saudita (13.409) y a Malta (14.342).

Como conclusiones, el estudio de Nueva Mayoría consigna:

- a) Las provincias más pobres de la Argentina se ubican al norte del país.
- b) Ellas tienen ingresos *per capita* muy similares a varios países del África Subsahariana.
- c) Las provincias más ricas de la Argentina son aquellas situadas al sur del país, exceptuando la Capital Federal.
- d) Esta comparación permite constatar, por un lado, la heterogeneidad y desigualdad que existe entre las provincias argentinas a través de un indicador relativo pero que permite combinar población y riqueza: el PBI *per cápita*.
- e) Por otro lado, también evidencia cómo hoy la Argentina tiene un PBI *per cápita* promedio en América Latina, que está por debajo del país más pobre de la Europa de los 27.

IV.- LAS POSIBLES CORRECCIONES SISTÉMICAS.

¿Es esta brecha territorial atribuible únicamente a nuestra organización constitucional?.

¿Será este un problema de nuestra arquitectura, diseñada en el Texto Fundamental?.

¿Será que técnicamente es posible adjudicarle a nuestro manual de procedimientos cívicos la responsabilidad de tamaña disfunción?.

En principio, no parece que sea ni pueda ser así.

Los factores determinantes de la desigualdad territorial son múltiples, complejos y de antigua data, pero también es verdad que la revisión constitucional de 1994 no ha invertido la tendencia, sino todo lo contrario, y que la realidad ha empeorado de manera alarmante.

El concepto de región adoptado y puesto en práctica, por su parte, no sorteaba ninguna de las variables cuando se trata de evaluar los resultados empíricos de la institución.

La región, en esta primera etapa, ha fracasado a la hora de descentralizar poderes y recursos y no ha torcido el rumbo de la decadencia de grandes zonas de nuestro país caracterizadas por la desinversión y la pobreza.

El federalismo, lejos de fortalecerse, viene agravando las brechas y tiende a consolidar una fotografía desproporcionada de la Argentina que en algunos casos refleja provincias ciertamente modernas y en franco desarrollo, pero que en otros casos, muestra una suerte de “confederación de feudos”, más abocados a la tarea de conservar el “poder de campanario” de sus cúpulas, que a la de consensuar fórmulas de cooperación que garanticen la integración y la equidad territorial para los habitantes.

Durante el 2004 los Físicos Michael Gastner y Mark Newman confeccionaron un algoritmo que permite modelar la difusión de los gases y la transferencia de calor en la Tierra.

Este algoritmo, modificado por la Universidad de Sheffield en Inglaterra, se emplea actualmente para ilustrar gráfica y novedosamente la distribución de distintas variables de interés estadístico sobre la superficie terrestre.

En esencia, el nuevo algoritmo muestra el tamaño de un país proporcional a la cantidad relativa de la variable en cuestión.

Combinando la geografía y la geometría esférica con la estadística, investigadores norteamericanos han construido una inédita visión gráfica del mundo.

Worldmapper es una colección de mapamundis temáticos en los que las dimensiones de los territorios varían en función de la temática del mapa, lo que constituye una forma muy gráfica y visual de presentar la información.

Estos mapas hacen que los países parezcan globos inflables, que cambian de tamaño según ciertas variables, en este caso, la relación territorio-población.¹¹

La adiposidad de la Argentina y sus “deformaciones reumáticas” son aquí y a través de este ensayo cartográfico, verdaderamente notables

En este heterodoxo cartograma, el desfasaje de la distribución poblacional altera la imagen de nuestra división política, situación que se agravaría en la deformación, si aplicásemos estas variables en el mapa territorial de cada una de nuestras provincias, de por sí, internamente macrocefálicas.

Esta es la foto de la Argentina real.

¹¹ Por ejemplo, el mapa de la superficie terrestre nos permite conocer la distribución de la población en el mundo, que no es ni mucho menos uniforme: Australia tiene una superficie 21 veces mayor que Japón, pero la población de este país es seis veces mayor que la de Australia. En el mapa de la población terrestre total, se ve además, que India, China y Japón son los países más grandes. Su tamaño “inflado” reflejaría que tienen las mayores poblaciones de la Tierra. Panamá, Namibia y Guinea-Bissau tienen una población escasa, por lo que resultan apenas visibles en el mapa. El tamaño de los países se refiere en este caso a estas diferencias en la densidad de población.



LA FATIGA FEDERAL

Luego de meditar sobre estos datos repetitivos y continuos de nuestra contextura organizativa, entendemos que el federalismo, incluso en plena dinámica globalizadora, continúa siendo un modelo atractivo para recrear nuestras fortalezas locales y neutralizar las debilidades sectoriales, en un país extenso y heterogéneo como el nuestro.

Es que el federalismo no ha sido en la Argentina una opción voluntaria y pacífica, entre un abanico de posibilidades viables, sino más bien una elección política organizacional, basada en la necesidad de repartir competencias en función de sentimientos de identidad diferenciada.

No estamos frente a una paradoja “texto federal-praxis unitaria”, inofensiva y meramente académica.

Estamos, más bien, frente a un posible desmembramiento causado en la desigualdad creciente, en la consiguiente insatisfacción ciudadana y en un proceso de urbanización desbordante y nulificador de las vitalidades rurales.

Parece ser que aquí como en buena parte de Europa y del mundo desarrollado, parece ser la hora de la descentralización y de las administraciones locales, sin que esto signifique la supresión ni el debilitamiento de ninguno de los estamentos estatales tradicionales, sino por el contrario su fortalecimiento institucional y político.¹²

¹² Desde el punto de vista fiscal, Alberto Porto sostiene: “De la literatura sobre federalismo y descentralización fiscal resulta que, bajo ciertas condiciones, la descentralización es más eficiente para la provisión de bienes públicos locales que un gobierno centralizado. Por un lado, porque permite adaptar mejor la oferta a la demanda (teorema de la descentralización de Oates, 1977); por otro lado, por el mayor control de la ciudadanía sobre los políticos y burócratas. Una condición para aprovechar las ventajas de la descentralización es que quien toma las decisiones fiscales cargue con

Se diría mejor que, sin que esto represente el desbaratamiento del sistema orgánico del poder constitucional en la Argentina, nos ubicamos frente a la necesaria refuncionalización de un esquema político que debe sincerarse, pretendiendo ser más útil a sus objetivos primordiales que a las estériles disputas de competencia o jurisdicción territorial.

Como lo adelantáramos, resulta un fenómeno universal el proceso de concentración urbana y el despoblamiento paulatino de las zonas rurales.

Es este uno de los pocos procesos que no respeta, incluso, la vetusta división del mundo entre países desarrollados, subdesarrollados y eufemísticamente “en vías de desarrollo” o “en desarrollo”.

Si bien cierto es que en cada categoría se reconocen matices, la patología es condenadamente generalizada, y hasta se diría, irónicamente igualitaria, en cuanto afecta a todos o a casi todos.

El sector rural queda virtualmente vaciado de población, aunque mantiene el viejo almacén administrativo, por lo que se hace cada vez más dificultosa y antieconómica la prestación de los servicios públicos básicos y la realización de infraestructura necesaria para una mejor calidad de vida.

Por su parte, los sectores urbanos “explotan” en todo sentido.

La población se superpone en reducidos territorios, que no alcanzan a absorber en espacio y tiempo a los nuevos habitantes.

Las ciudades se colapsan y los servicios e infraestructuras, que en el mejor de los casos crecen matemáticamente, se desbordan frente a un crecimiento geométrico de los habitantes y sus múltiples vinculaciones.

Para más, el circuito es mañoso y se retroalimenta macabramente: a mayor concentración, mayor desborde; a mayor despoblamiento, menor inversión y éxodo progresivo.

En el caso latinoamericano, se trata de un fenómeno de construcción histórica remota, que ancla en el propio Descubrimiento y Colonización de América, por lo que su contenido ha calado en casi todas nuestras formas de organización y ha penetrado intensamente la propia cultura.

El centralismo, entre otras causas, es consecuencia natural del dominio español y de su administración monopólica y vertical, combinada con siglos de tradición de gobierno indígena jerárquico.

Por ello estamos frente a un “virus centralizante” muy poderoso y de difícil remoción.

El fracaso de la praxis federal vernácula está caracterizado por dos circunstancias:

a) un Estado federal que no ha cesado de ampliar sus competencias en detrimento de sus miembros; y

b) la profundización de un Estado dispar e intrínsecamente desequilibrado.

El desigual desarrollo relativo de provincias y regiones, el predominio hegemónico de una o algunas provincias sobre otras, la falta de un crecimiento armónico de la nación y el poblamiento desparejo de su suelo, resultan evidencias incontestables de la fatiga de nuestro sistema federal.

el costo (beneficio) político de sus errores (aciertos); es la denominada por Bird (2003) restricción presupuestaria política fuerte”. PORTO, Alberto. En “Finanzas Públicas Locales en la Argentina”. Documento de Trabajo Nro. 57. Octubre 2004. Departamento de Economía. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata.-

Tal es así, que la Constitución argentina, en expresión de sinceridad inédita en el derecho comparado, es prácticamente la única del mundo que reconoce explícitamente la debilidad del funcionamiento del modelo federal y admite esta suerte de fracaso funcional, puesto que asume el agotamiento estructural del modelo en el nuevo Artículo 75º, inciso 19º, cuando afirma la existencia de un «desigual desarrollo relativo de provincias y regiones» (sic).

Es una verdadera confesión de parte...

La vigorización del músculo federal dependerá de las nuevas estrategias de descentralización, de la recuperación de la malla constitutiva de la economía de cada provincia y de la disminución de un proceso de urbanización y de migraciones internas que en escala, reproduce los fenómenos más agudos de concentración de población que se observan en el mundo moderno.

Los **malos augurios** que ello representa, fueron profetizados en el acta misma de nuestro nacimiento, por uno de sus “parteros”.

El primer Presidente Constitucional argentino, Justo José de Urquiza, en su primer mensaje al Congreso Nacional en la ciudad de Paraná, expresó: “**...Nuestros disturbios pasados están fundados sobre esa inoportuna distribución de las poblaciones en la geografía argentina, nuestras futuras discordias vendrán de esa misma causa; y si alguna vez ha de desfallecer el espíritu nacional, de esa misma causa ha de provenir tan gran mal**”.

La factura y aplicación del Artículo 3º de la Constitución Nacional, aquel que en el texto vigente indica el mecanismo para arribar a la capitalización del país, provocó los debates más extensos de nuestra organización y además, es causa de nuestros últimos enfrentamientos civiles en el campo de batalla.

Es por ello que su controvertido texto, en cada época y según las circunstancias, debe interpretarse de manera tal que admita la flexibilización de nuestra capitalidad, la refederalización del país y el montaje de una estrategia constitucional que permita decidir desde una concepción multipolar.

EL TRASLADO

Es en el esfuerzo de desandar los caminos del centralismo en la Argentina que para nosotros se ubica la iniciativa de trasladar el Congreso Nacional a la ciudad de Rosario, la capital inconclusa de nuestro país.

El Diccionario de la Real Academia Española define como “inconcluso/sa”, al adjetivo calificativo que indica que una acción u obra se encuentra inacabada.

La designación de la ciudad de Rosario como capital de la República es una de esas obras no concluidas, iniciada en el siglo 19º bajo la presión de nuestras guerras civiles y el influjo de las pasiones políticas de la época.

EL NUDO CAPITAL

La Constitución histórica de 1853, dictada en ausencia voluntaria de la Provincia de Buenos Aires, quien devino “ofendida” en el Acuerdo de San Nicolás por la instauración del principio de la “equiponderancia”, es decir, su equiparación igualitaria con las demás provincias argentinas (a las que se denominaron despectivamente en la prensa porteña como “los 13 ranchos”), establecía como capital del país a la ciudad de Buenos Aires.

El Artículo 3º lo expresaba así: “Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la Ciudad de Buenos Aires, que se declara Capital de la Confederación por una ley especial”.

El Convencional Constituyente representante de la provincia de Santa Fe, Manuel Leiva, manifiesta su oposición en el propio seno de la Asamblea, puesto que no consideró adecuado disponer de una propiedad provincial sin el conocimiento ni la concurrencia de ese estado provincial, a la sanción.

En virtud de lo dispuesto en el Artículo 3º, el 3 de mayo de 1853 fue presentado un proyecto de ley reglamentado la capitalización y designándose como territorio de la Capital el comprendido entre el Río de la Plata y el de las Conchas hasta el Puente de Márquez, y desde aquí, una línea al sureste hasta encontrar su perpendicular desde el río Santiago hasta la Isla Martín García y los canales que domina.

Al día siguiente, el Proyecto fue sancionado y remitido al Presidente Urquiza para su promulgación.

Ello fue particularmente resistido por la provincia bonaerense, que se mantendrá enfrentada con sus trece hermanas, por varios años.

En ese rechazo a la unión nacional, influyó fuertemente la designación “inconsulta” de la Capital Federal en la propia ciudad cabecera de la provincia.

En verdad, Buenos Aires y el partido porteño resistieron la Constitución federal de 1853, fundamentalmente, por oponerse a prestar su capital a un gobierno nacional que estuviera en manos ajenas a las de Buenos Aires, como eran las de Urquiza en aquel tiempo.¹³

El 29 de agosto de 1853, Urquiza dicta un Decreto presidencial fijando su residencia y la de los ministros de la Confederación en la ciudad de Paraná.

El 24 de marzo de 1854 fue designada la ciudad de Paraná como Capital Provisoria de la Confederación, federalizándose la provincia de Entre Ríos en toda su extensión, y sometiéndola bajo la jurisdicción inmediata del Congreso Nacional, en todos los ramos de su administración.

El 29 de septiembre de 1858, se derogó la federalización de la provincia, conservándose la ciudad de Paraná en calidad de Capital.

La atormentada secesión de la provincia de Buenos Aires, que se prolongara desde el 11 de septiembre de 1852 al 11 de noviembre de 1859, culminó en la 2º batalla de Cepeda, el 23 de octubre de 1859, en la que por segunda vez, Urquiza vence a Buenos Aires.

Algunos historiadores indican que el general entrerriano salva la unión nacional en el Pacto de San José de Flores, puesto que pudiéndolo hacer y contando con capacidad de fuego para ello, no invade traumáticamente a Buenos Aires y se cuida de no humillarla.

Por ello, no avanza militarmente sobre la ciudad para deponerla y evita tomarla por asalto en un acto que hubiera resultado sangriento, abriendo una herida irreparable a la integración definitiva del país.

Al iniciar su marcha sobre Buenos Aires, Urquiza había lanzado una proclama, cuyos términos, según Julio B. Lafont, calculados para disminuir temores e infundir confianza, encerraban elevados y nobilísimos conceptos:

“ ...ofrecí la paz antes de combatir. La victoria y dos mil prisioneros tratados como hermanos, es la prueba que os ofrezco de la sinceridad de mis buenos sentimientos y de mis leales promesas.

No vengo a someteros bajo el dominio arbitrario de un hombre, como vuestros opresores lo aseguran; vengo a arrebatrar a vuestros mandones el poder con el que os conducen por una senda extraviada, para devolvéroslo; vengo a arrebatrar el poder a un círculo que lo ejerce en su provecho para devolverlo al pueblo que lo usará para su prosperidad.

¹³ LOZADA, Salvador M. Instituciones de Derecho público. Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1966. Pág. 163.

Deseo que los hijos de una misma tierra y herederos de una misma gloria no se armen más los unos contra los otros; deseo que los hijos de Buenos Aires sean argentinos.

Espero para ello el concurso de vosotros mismos, de los buenos y de los patriotas.

Desde el campo de batalla os saludo con el abrazo de hermano. Integridad Nacional, libertad, fusión, son mis propósitos”.¹⁴

Justo José de Urquiza ingresa a la ciudad al mando de las fuerzas vencedoras, con cintillo punzó en su sombrero de copa, vistiendo uniforme de gala y un llamativo poncho blanco, casi pacificador.

Pacta una solución serena en San José de Flores por la que la provincia de Buenos Aires se declara “parte integrante de la Confederación Argentina”, con la facultad de examinar y proponer reformas a la Constitución de 1853 y otras garantías para sus instituciones.

Se reincorpora así la provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina y se reforma la Constitución federal en 1860, previa revisión de la misma por parte de la Convención del Estado de Buenos Aires, integrada por figuras emblemáticas como Bartolomé Mitre, Domingo F. Sarmiento, José Mármol y Dalmacio Vélez Sarfield, entre otros.

La “cuestión capital” no podía estar ausente.

A propuesta de Buenos Aires se modifica el Artículo 3º de la Constitución Nacional y sin designar la ciudad o distrito que será la Capital de la república, se deja tal resolución al arbitrio del Congreso Federal, previa cesión de las legislaturas provinciales del territorio a federalizarse.

Con esa medida, -dice María Angélica Gelli- se recogió la experiencia histórica y se tuvo en cuenta la voluntad de las provincias para ceder o no su territorio. Ahora sí, sin necesidad de recurrir a la reforma constitucional y por esta cláusula reformada, es posible mudar la Capital Federal por ley especial del Congreso.¹⁵

En verdad, se trata de la consagración del mismo mecanismo de capitalización previsto en la Constitución de los Estados Unidos de 1787.

El nº 17 de la Octava Sección de la Constitución norteamericana, entre las atribuciones del Congreso indica, “ ejercer el derecho exclusivo a legislar en todas las materias concernientes a aquel distrito (cuya superficie no excederá de diez millas en cuadro) que, por cesión de algunos estados y aceptación del Congreso, se convirtiere en la sede del Gobierno de los Estados Unidos...”

En este caso, el constituyente sólo impone una restricción de tamaño: no excederse en la configuración del Distrito Federal de un cuadrado de diez millas de cada lado.

Durante la Presidencia de Urquiza y durante los casi 9 años de la separación de hecho de Buenos Aires de la Confederación Argentina, la Capital del país se radicó en la ciudad de Paraná y luego, en la toda la Provincia de Entre Ríos.

Con posterioridad a la polémica batalla de Pavón, su vencedor, Bartolomé Mitre, asume la Presidencia de facto y traslada provisoriamente el gobierno central a la ciudad de Buenos Aires que, simultáneamente, era la capital de la provincia homónima.

Allí, coexistían el Gobierno nacional y el Gobierno bonaerense, sin demasiadas dificultades puesto que Mitre encarnaba la *porteñidad*, no representando riesgo alguno para los intereses de Buenos Aires sino todo lo contrario.

¹⁴ LAFONT, Julio B. “Historia de la Constitución Argentina. Anarquía-Tiranía-Organización”. Tomo II. Editorial F.V.D., Buenos Aires, 1953. Pág. 262.

¹⁵ GELLI, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada”. Editorial La Ley, Buenos Aires, 2005. Pág. 35.

Pavón desplaza el eje político de la Nación, desde Paraná a Buenos Aires.¹⁶

Esta especial convivencia del presidente y el gobernador, no siempre pacífica, se caracterizó por la ambigüedad en la delimitación de competencias en materia policial, administrativa y de justicia, siendo el titular del Poder Ejecutivo Nacional un “huésped” del gobierno de una provincia.

El rechazo de los proyectos de federalizar la provincia o la ciudad de Buenos Aires, desembocó en una solución transitoria: la llamada Ley de Compromiso o de Residencia que estableció que Buenos Aires seguiría siendo la capital de la “provincia de su nombre y sede de sus autoridades”; pero que durante cinco años residirían en ella las autoridades nacionales.

Estas, sólo tendrían jurisdicción en las aduanas, los correos y demás dependencias nacionales.

La situación de “hospedaje” o “vecindad contenciosa”, era una fuente potencial de roces y fricciones, amén de lo inadmisibles que constitucionalmente representaba la horizontal cohabitación del Gobierno federal y el bonaerense.

Esta singularidad se prolongó durante 18 años sin que ocurrieran graves conflictos, al menos durante la presidencia de Mitre, pues durante la de Sarmiento, los hubo constantes y por causas menores, lo que finalmente produjo en tiempos de Avellaneda la Revolución de 1880.¹⁷

El proceso de capitalización argentina es, por lo menos, insólito, porque refleja una relación apasionada, pero también tempestuosa y conflictiva entre la Provincia de Buenos Aires, la “hermana mayor”, y el resto del país.

Fue precisamente, en el Cabildo Abierto de Buenos Aires del 22 de mayo de 1810, en los albores del Primer Gobierno Patrio, cuando Juan José Paso sostuvo que Buenos Aires era la “hermana mayor” de las demás provincias.

Casi irónicamente, la Confederación insistía con capitalizar a la ciudad de Buenos Aires y la provincia negaba la cesión de su tradicional capital.¹⁸

Uno de los pocos que argumentaba en contrario y preveía la concentración macrocefálica de esa salida tan ansiada por el interior del país, era Leandro N. Alem.

Para el fundador de la Unión Cívica Radical, la capitalización de Buenos Aires era un error, equivocadamente justificado por algunos sectores que afirmaban que ese hecho tendía “precisamente a consolidar el régimen federativo, estableciendo el equilibrio necesario, porque esta influencia porteña pesa demasiado yá”.

*“Y es para abatir esta influencia, expresa Alem, que se entrega a la dirección inmediata del poder central la gran ciudad, la ciudad principal de la República, poniendo por consiguiente en manos de aquella Autoridad esta gran suma de elementos eficaces en todo orden de ideas, que guarda en su seno la codiciada ciudad del Plata”.*¹⁹

¹⁶ DEMICHELI, Alberto. “Formación Nacional Argentina”, Tomo 1, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1971. Pág. 377.

¹⁷ LAFONT, Julio B. Op. Cit. Pág. 310.- “Para los porteños- decía Avellaneda- todo provinciano era en cierta medida un intruso, o por lo menos, un comensal que se ha invitado a sí mismo”. En CORREAS, Edmundo, “Federalización de la ciudad de Buenos Aires. Academia Nacional de Historia. VI Congreso Internacional de Historia de América- Tomo I, Buenos Aires, 1982. Pág. 65.

¹⁸ Los bonaerenses, a decir de Mayer querían que la capital se ubique fuera de Buenos Aires “para conservar el baluarte provincial, la Aduana, el banco, la Capitanía del Puerto, la Guardia Nacional, los barcos de guerra, y hasta el obispo”. MAYER, Jorge M. “Alberdi y su tiempo”, Buenos Aires, 1963. Pág. 613.

¹⁹ “Obra Parlamentaria de Leandro N. Alem”. Homenaje de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Op. Cit. Pág. 143 yss.

Y casi profetizando sobre los acontecimientos del futuro, decía Alem que la capitalización de Buenos Aires constituiría un peligro muy grande para las libertades públicas y las autonomías provinciales, en cuanto que profundizaría el proceso de centralización del país, al estilo rivadaviano, quedando la “República Federal Argentina, librada a la voluntad y a las pasiones del jefe del Ejecutivo Nacional”.

Si el Jefe del Ejecutivo nacional se asentaba en la ciudad más importante del país y la dominaba, esta ciudad de Buenos Aires, a la que Alem confiaba el peso y el poder suficiente para ejercitar el control sistémico de la administración pública y su compensación equilibrada, se debilitaba y por ende, se fortalecía el afianzamiento de un gobierno nacional encabezado por un Poder Ejecutivo ciertamente “peligroso”.

Por eso -decía-, deberíamos imitar a los Estados Unidos y una vez constituidos federalmente, establecer una capital modesta, “porque el poder nacional no necesita de una capital brillante y poderosa, y ni es siquiera compatible el gobierno directo de un gran centro”

LA CAPITAL DESEADA

Durante todo el tiempo en que los bonaerenses se negaron tenazmente a ceder su propia capital, los antecedentes de capitalización de la ciudad de Rosario, en la Provincia de Santa Fe, son múltiples y plenos de marchas y contramarchas.

Entre 1867 y 1875, cinco fueron las veces en que el proyecto de Ley que declaraba a la ciudad de Rosario como sede de las autoridades nacionales adquirió estado parlamentario.

En tres ocasiones (1868, 1869 y 1873), a instancias del Senador santafesino Joaquín Granel, que revivía el plan del Diputado por Buenos Aires Manuel Quintana, la ley de capitalización de Rosario fue sancionada por ambas Cámaras, siendo vetada por el Presidente Mitre casi al final de su mandato y dos veces consecutivas por el entonces Presidente, Domingo F. Sarmiento.

En el caso de Mitre, dispone el veto al proyecto el 25 de septiembre de 1868 a muy pocos días de abandonar la presidencia (lo hacía el 12 de octubre del mismo año).

Según el historiador Juan Álvarez, “los fundamentos del veto, refrendado por Eduardo Costa, son flojos”²⁰.

El Presidente, en el texto de su mensaje, manifiesta su deseo de resolver el tema de la capital y no indica desacuerdo con la ciudad elegida, pero pone el acento en la inestabilidad propia de la transición de gobiernos y en la necesidad de que el titular del próximo Poder Ejecutivo, participe del proceso de capitalización. Para el caso, el veto funciona como un aplazamiento de la cuestión e indica algunos puntos a incluir en un futuro proyecto, referidos al funcionamiento del gobierno hasta el traslado definitivo de la capital.

En el caso de Domingo Sarmiento, su conducta frente a la capitalidad de Rosario es más compleja.

En primer lugar, cierto es que el sanjuanino protagonizó un gobierno políticamente débil: la mayor parte de su energía la gastó en la represión a los alzamientos de López Jordán, tuvo el Congreso en contra y al terminar su mandato, debió enfrentar una revolución mitrista en la que estuvo involucrada buena parte del ejército.

Al no tener la suficiente fuerza política para capitalizar a la ciudad de Buenos Aires o erigir la sede de las autoridades nacionales en otro punto del país, el Presidente se remontó a los vericuetos de su obra literaria, tarea que, para una de las más grandes plumas argentinas del siglo XIX, venía al dedillo.

²⁰ ALVAREZ, Juan. “Historia de Rosario 1689-1939”, UNR Editora/Editorial Municipal de Rosario. Rosario, 1998. Pág. 325 y ss.

En 1850, Sarmiento había publicado su “Argiropolis”, una obra que años más tarde relativizaría, por la que proponía ubicar la sede del gobierno en la isla Marín García, con el fin de contrarrestar el peso global de la ciudad más populosa y rica del país, Buenos Aires.

Juan Bautista Alberdi lo ridiculizaría, acusándolo de pretender colocar la capital nacional en “una isleta desierta, situada a diez leguas de la costa argentina y a tres de la costa extranjera”.

En sus celebradas Cartas Quillotanas, expresaba el autor de las Bases: *“¿Cómo tener un congreso libre e independiente de los gobiernos de nuestro suelo, o bien sea del caudillaje?. Colocándolo en el aire sin duda; pero como eso es imposible, se lo pondría en una isla que, siendo argentina, no estuviese en poder de los gobiernos argentinos: en Martín García, que entonces se hallaba en poder de los franceses. –Hoy que lo busca usted libre de Urquiza y del caudillaje...(…)…¿dónde colocaría al congreso constituyente?- No hay donde colocarlo, porque todo el territorio argentino esta dominado por los caudillos. ¿Qué hacer en tal caso?- Suprimir los caudillos y su influyo....”*²¹

Argiropolis, es frecuentemente criticada puesto que para algunos no es más que una idea de libertad tutelada por Francia y en oposición a la realidad nacional. Paul Groussac la calificó de “fantasía” y lo repitió Emilio Ravignani, quien consideraba que el libro era de lectura indispensable, por las intuiciones geniales de Sarmiento, entre las que no incluye la idea de la isla de Martín García como capital del país.

La obra, según Jorge Amancio Pickenhayn, Profesor de la Universidad Nacional de San Juan, redundaba en conocimientos geográficos y geopolíticos y apunta a la unión americana, organizada en torno al eje del Plata y basada en un criterio de regionalización hídrica.²²

Los planes de Sarmiento siempre se dirigieron más allá del marco de la Confederación, programando una posible jurisdicción sobre toda la cuenca del Plata y la integración con otros países desmembrados.

Quizá lo más endeble de esta tesis, se dice, sea el punto fuerte del sistema, concebido en una capital pequeña, al estilo norteamericano.

La capital en una isla...No es éste el concepto que Sarmiento rescatará de su propia obra, porque luego se pronunciará por la capital en Buenos Aires y más tarde por la capital en Rosario, con una expresión muy cruda y con aroma a bravata:

“Rosario debe ser capital de la nación, porque es el hijo adúltero de este matrimonio desunido, y no nos dejará vivir en paz mientras no le demos un patrimonio que satisfaga sus necesidades”.

Según Juan Alvarez, lo de “hijo adulterino” fue recordado en la Cámara de Senadores, el 17 de agosto de 1867.²³

En cuanto a esta ciudad y a la Provincia de Santa Fe, no había demasiado que esperar. Finalizada la Batalla de Pavón, Sarmiento le envía una carta a Mitre fechada el 20 de septiembre de 1861 y le pide por la supresión de la provincia de Santa Fe y el reparto de su territorio:

²¹ ALBERDI, Juan Bautista. “Cartas Quillotanas”, Talleres Gráficos Argentinos L.J.Rosso. Buenos Aires. s/f. Pág. 125.

²² PICKENHAYN, Jorge Amancio. “Trama Geográfica en las Utopías de Sarmiento”, en Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788]. Nº 62, 15 de abril de 2000.

²³ ALVAREZ, Juan. Op. Cit. Pág. 345.

*“Sobre Santa Fe, tengo algo muy grave que proponerle. Desde 1812, este pedazo de territorio sublevado es el azote de Buenos Aires. Sus campañas, desoladas por sus vándalos, su comercio destruido por contrabandistas que **improvisan ciudades** (la negrita nos pertenece) para dañarlo. Sus costas están siempre francas para el desembarco de los enemigos de Buenos Aires: sus expatriados tienen allí su asilo. Buenos Aires recobra su antiguo dominio y jurisdicción. El Rosario será gobernado por sus jueces de paz, como San Nicolás; su Aduana será sucursal de la de Buenos Aires. El Congreso, para pedirlo, dará garantía de que Buenos Aires no será dañado desde allí en adelante. Puede darse a Córdoba Santa Fe, como frente fluvial y resguardo de sus campos de pastoreo, tomando el Carcarañá por línea divisoria”.*²⁴

Rosario y el sur de Santa Fe, entonces, cautivos de Buenos Aires; y el territorio santafesino, al norte del río Carcarañá, sometido a la provincia de Córdoba

Los dos vetos pronunciados por Sarmiento están fundados en coyunturas políticas circunstanciales y para algunos, suenan a excusas.

Cierto es que los sucesos de la República, no eran auspiciosos.

El primer veto, del 15 de julio de 1869, lo fundamentó en que no era constitucionalmente obligatorio ni sujeto a plazo, la designación de la capital.

Ello, sumado a la continuidad de la Guerra del Paraguay, a la necesidad de evitar gastos postergables y a la próxima renovación que debía producirse en la Cámara de Diputados en 1870, hacían al asunto nuevamente postergable. Recordaba el Presidente, en un Mensaje refrendado por su Ministro Vélez Sarfield, el ejemplo de Estados Unidos, que supo darse 10 años de plazo para el traslado del gobierno al Distrito Federal.

Citando a Abraham Lincoln, expresaba que “no era lo mejor cambiar caballos cuando se está cruzando el río”.

El segundo veto sarmientino es de septiembre de 1873 y los argumentos no parecen ser nuevos: como era obvio, estaba próxima otra renovación del Poder Ejecutivo; López Jordán, permanecía todavía en armas frente a ocho o diez mil entrerrianos resistiendo la intervención federal, luego del asesinato de Urquiza. Para más, Sarmiento había acusado al Senador santafesino Nicasio Oroño, de complicidad con los rebeldes e iniciado acción criminal contra él.

El mismo Presidente fue objeto de un atentado contra su vida la noche del 22 de agosto.

En el texto del veto, Domingo Sarmiento declara que “no desea reciba la historia tal ley con su nombre al pie”.³⁴³ Alvarez

Tantas postergaciones, tal cual lo pronosticara el mismo Oroño, culminaron en un acto de violencia.

LA CAPITAL FORZADA

En 1880, al finalizar la presidencia de Nicolás Avellaneda, recrudecen los enfrentamientos por la sucesión.

El Presidente en ejercicio, inclina su preferencia por uno de sus coprovincianos, tucumano como él, que volvía de la Campaña del Desierto y era su Ministro de Guerra, el Gral. Julio A. Roca.

Esto desata el conflicto con Carlos Tejedor, Gobernador de Buenos Aires y aspirante contencioso a la Presidencia, que acorrala a Nicolás Avellaneda en la ciudad de Buenos Aires, hasta ahora capital del país y de la Provincia homónima.

²⁴ ALVAREZ, Juan. Op. Cit. Pág. 333.

El Presidente, entonces, atrapado en los muros de Buenos Aires y el Gobernador, preparándose para la guerra.

La efervescencia general, según Lafont, “se traducía en agitaciones diarias, amenazas, ruidos de armas, controversias furibundas y...choques sangrientos entre los soldados de línea y los ciudadanos armados de la ciudad”²⁵

Luego de la elección del Colegio de Electores para Presidente y Vicepresidente, la casa del propio Avellaneda en Buenos Aires fue baleada. El Gral. Roca acampa con la Guardia Nacional en las puertas de Buenos Aires y reúne a casi cuarenta mil hombres.

Avellaneda prohíbe la entrada de 5000 rifles Remington que pretendían ser introducidos clandestinamente para ser destinados a las fuerzas de seguridad de la provincia de Buenos Aires, cuyas “tropas” desfilan habitualmente frente a la sede del gobierno nacional, mostrando su poderío.

Frente a la provocación y el encierro, Avellaneda se retira con el Gobierno y con parte del Congreso Nacional (el Senado y la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados) a Belgrano, un partido por entonces fuera de la ciudad de Buenos Aires, y comienzan las hostilidades.

Según Félix Luna, el “ejército nacional aplasta la sublevación porteña, en los combates con mayor número de bajas que registran las guerras civiles argentinas”.²⁶

Se suceden los combates de Olivera, Los Corrales, Barracas al Norte, Floresta y Puente Alsina, y luego de esos sangrientos episodios en los que según se cuenta, pierden la vida más de tres mil (3000) hombres de los veinte mil (20.000) que combatieron con ochenta piezas de artillería²⁷, se alcanza un armisticio.

El resultado institucional es la sanción de dos Leyes.

Por la ley N° 1029 del 20 de septiembre de 1880, se federaliza finalmente a la ciudad de Buenos Aires y a todos los establecimientos públicos situados dentro de su ejido urbano.

Sin embargo, se conserva en manos de la provincia la propiedad y administración de sus ferrocarriles y telégrafos.

Por medio de la ley N° 1030, de la misma fecha que la anterior, se estipula una suerte de “cláusula gatillo”: si hasta el 30 de noviembre de ese año, la Legislatura bonaerense no hiciera la correspondiente cesión del territorio a federalizar, el Poder Ejecutivo Nacional convocaría a una Convención Nacional Constituyente a los fines de reformar el Artículo 3° de la Carta Magna, declarando por esa vía jerárquica, la capitalidad de la ciudad de Buenos Aires, replicando el texto de la Constitución histórica de 1853.

El despliegue de ese procedimiento no fue necesario puesto que la Legislatura cedió su propia capital a cambio de que la Nación se haga cargo de la deuda pública de la ciudad y de la Provincia de Buenos Aires, y de esa negociación conducida por Dardo Rocha, surge la fundación de la ciudad de La Plata, sobre los terrenos de la estancia de los Iraola, para ser erigida como capital de la provincia.

Argentina resulta así el único país del mundo que se hará cargo con el estipendio del tesoro nacional, de la construcción de una ciudad capital, no para la totalidad del país, sino solamente para la sede del gobierno de una de sus provincias, Buenos Aires, a cambio de la cesión de la ciudad sede de las autoridades federales.²⁸

²⁵ LAFONT, Julio B. Pág. 364.

²⁶ LUNA, Felix. “Grandes Protagonistas de la Historia Argentina. Dardo Rocha” Editorial Planeta, 1999, Pág. 76.

²⁷ BOTANA, Natalio, “El Orden Conservador”. Editorial Sudamericana. Ramos Mejía, Buenos Aires, abril de 1998. Pág. 35

²⁸ El Artículo 4° de la ley 1029 indica que “La nación tomará sobre sí la deuda exterior de la provincia de Buenos Aires, previo los arreglos necesarios”.

En ocasiones, los aniversarios o conmemoraciones de fechas fundacionales, marcan el momento propicio para la lectura abierta y desapasionada de los sucesos transcurridos y en consecuencia, es también la oportunidad para planificar los lineamientos y las acciones trascendentes que deben encararse en los próximos años.

En los umbrales del Bicentenario de la Revolución de Mayo y a partir de la propuesta realizada por la Dirección del Diario La Capital que reconstruye la idea fuerza de la Fundación del Decano de la prensa argentina por parte de Ovidio Lagos en 1867, nos preguntamos si es constitucionalmente posible trasladar la sede del Poder Legislativo Nacional a la ciudad de Rosario.²⁹

1.-El actual Artículo 3º de la Constitución Nacional establece que *“las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse”*.

La Constitución se expresa en singular, refiriéndose a la ciudad y no a las ciudades que se declaren Capital de la República.

De una primera lectura, pareciera que la voluntad superficial del constituyente fue la de indicar el sitio de una ciudad y no el de dos o varios municipios o centros urbanos.

Sin embargo, cuando el texto dispone la necesidad de la cesión previa de parte de las legislaturas provinciales de los territorios a ser sometidos a la jurisdicción federal, lo hace en **plural**, permitiendo interpretar que la capital puede fijarse en más de una ciudad, desdoblándose o ramificándose la localización del gobierno federal y sus tres poderes.

En este sentido, también se indica en el mismo Artículo 3º, que quien debe definir el sitio capitalino es “una ley especial del Congreso”.

También aquí la Constitución se expresa en singular.

Esto ha traído algún debate en la doctrina que aquí reproducimos brevemente, en cuanto resulta útil para iluminar lo expresado en la frase inmediatamente anterior del texto (“residen en la ciudad que se declare Capital de la República”).

Para algunos, la expresión constitucional (“una ley especial”) significa que una vez dictada esa norma, se agotaría la potestad legislativa del Congreso nacional. Por ello, luego de sancionada la Ley N° 1029 que designa capital a la ciudad de Buenos Aires, no podría trasladarse la capital a otro sitio y el traslado sólo sería factible previa reforma constitucional.

Dice al respecto Néstor Sagüés que en realidad “el Artículo 3º de la Constitución Nacional impide que la fijación de la capital se mezcle con otros asuntos, y por su importancia exige una “ley especial”, aunque no ha previsto una mayoría calificada de votos para dictarla. Pero no parece admitir exclusivamente UNA ley al respecto, y después prohibir OTRA ley especial que cambie la Capital de la República. Si hubiese dudas en esta materia, el aludido principio constitucional de funcionalidad aconseja optar por la exégesis más dinámica y apta para enfrentar los requerimientos sociales.

²⁹ Con esa mirada, es posible rescatar el accionar de las generaciones que en torno a 1910, con aciertos y errores, tomaron conciencia de la necesidad de articular e incluir regiones e individuos en un concepto integral de país. Fue así como, a principios del siglo XX, el estado argentino plasmó instrumentos educativos, culturales y de sostenimiento económico que sentaron las bases de una política que imaginó desde la forma de estado hasta la necesidad de incorporar plenamente en derechos a los inmigrantes. Según lo expuesto en el Informe de Desarrollo Humano 2005, “Los territorios del desafío” (segunda parte), no todas esas políticas resultaron exitosas, pero sí marcaron la existencia de un proyecto que con oscilaciones y retrocesos, se mantuvo durante décadas.

En resumen, continúa el autor, si las circunstancias demandan el traslado de la sede capitalina es bueno reconocer al Congreso atribuciones para así disponerlo (por una ley especial)³⁰

En igual sentido de la reflexión, y aludiendo al mencionado principio de la funcionalidad, la otra expresión “en singular” vertida en la norma constitucional (“la ciudad que se declare Capital de la República”), también debe interpretarse de manera dinámica y apropiada para afrontar la complejidad de los requerimientos políticos y sociales de cada época.

El principio de funcionalidad exige la lectura de la constitución como un instrumento de gobierno, útil y eficaz.

El derecho constitucional y la constitución deben ser eficientes y objeto de una interpretación práctica, y en orden al denominado subprincipio de adaptación, recordado también por Sagüés, se impone amoldar la constitución a las cambiantes necesidades de la vida social, según una interpretación dinámica y evolutiva de ella.

Esto quiere decir adaptar el texto supremo a las necesidades y variaciones de las circunstancias.³¹

Independientemente de la aceptación de este tipo de doctrinas interpretativas y de su relatividad, si decimos que cuando la constitución dice “una ley”, en realidad dice “más de una”, es dable seguir que cuando la constitución dice “una ciudad”, pueda tolerarse una interpretación que refiera a más de una o a la concreción de un complejo capital situado en diversos espacios locales.³²

INTERPRETACIONES

La posibilidad de ramificar la Capital del estado argentino, depende, por cierto del tipo de interpretación constitucional al que nos abracemos.

Cuando se trata de averiguar el sentido de la regla constitucional, en lo que se denomina la interpretación o hermenéutica constitucional, existen diversas miradas:

1. Una interpretación estática de la constitución nos dirige a extremar la interpretación histórica o literal del texto.

Se trata de una exégesis que actúa “mirando hacia atrás”, entiende las lagunas o silencios constitucionales como prohibiciones y se resiste a incorporar como derecho válido, aquellas normas elaboradas desde la realidad constitucional.

Resulta evidente que los Constituyentes de 1853-60 no han imaginado la problemática del traslado del congreso, ni pudieron material ni ideológicamente hacerlo.

³⁰ Para el caso y luego de la reforma constitucional de 1994, se aclara en definitiva el problema, al contemplar en el Artículo 45º, de modo específico, la posibilidad del traslado de la Capital Federal a un lugar distinto de la ciudad de Buenos Aires. Linares Quintana no admitía el traslado sin reforma constitucional puesto que entendía que la Ley N° 1029 había agotado la capacidad congresional de capitalización aunque la mayoría de la doctrina se inclinaba por lo contrario. Ver. SAGÜÉS, Néstor Pedro. Elementos de Derecho Constitucional. Tomo I, 3ª edición actualizada y ampliada. Editorial Astrea. Buenos Aires, 2001. Pág. 357 y 358.

³¹ Ver. SAGÜÉS, Néstor Pedro. Op. Cit. Págs. 60 a 63.-

³² En Contrario, “La inviabilidad constitucional del Proyecto de Traslado del Congreso Nacional a Rosario- Limitaciones Normativas”. Dr. Ricardo Alejandro Terrile, en Diario La Capital, 22 de septiembre de 2005. “Una interpretación literal sobre la norma mencionada *“..las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare capital de la República..”*”, nos permite deducir que la utilización del plural, tanto en el concepto “autoridades que ejercen” como en “residen”, involucra a los tres poderes del Estado. Luego, la norma singulariza, al utilizar el término “ciudad”, lo que aporta la idea de que los tres poderes deben permanecer juntos en la ciudad que sea declarada como tal. Por ello hemos sostenido, en varias oportunidades, que se ajustaría más a la letra de la Constitución Nacional un planteo de traslado de la Capital Federal, antes que la separación de uno de los tres poderes”.

En su labor de consolidar la organización nacional, estaban fuertemente ocupados en dar un sitio común a un país desperdigado y carente de una articulación razonable.

Por ello, si del traslado de uno o más poderes del Estado se trata, el titular del poder constituyente originario (1853-1860) ha guardado prudente silencio sobre el tema, puesto que la hipótesis de trabajo de la Asamblea, no era más que la de fijar una residencia que sirva de asiento al gobierno federal, preservada del acecho de la anarquía y la violencia que caracterizó a la primera parte del siglo XIX en la Argentina.

En 1853, la Constitución Nacional fijó el domicilio del Gobierno federal en la ciudad de Buenos Aires y conforme a ese texto inicial, resultaría técnicamente imposible el traslado de la sede del gobierno o su ramificación, sin que obre reforma constitucional en ese sentido.

Ahora bien, en la Reforma operada en 1860, los constituyentes se ocuparon de quitar expresamente la referencia a una ciudad precisa y por ello, dejaron librada la capitalización a una decisión del Congreso vía ley especial.

Otras Constituciones resuelven el mismo problema de manera distinta.

Argentina, Chile y Bolivia no definen la cuestión capital imponiendo un sitio determinado por la vía del texto Supremo.

Estados Unidos tampoco lo hace. Solo dispone un límite de tamaño y un procedimiento.

En cambio Brasil, México, Venezuela, Ecuador, Colombia y otros tantos países, precisan la capital en sus constituciones y de alguna manera, petrifican el asiento de sus gobiernos centrales, impidiéndole al poder constituido, el ensayo de otras soluciones.

En consecuencia, no es dable realizar entonces una interpretación estática y literal de la Constitución argentina, máxime cuando ello está condenado por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, que propicia una interpretación evolutiva.

En el caso "Ferrer" (fallos ,178:9), la Corte propicia una interpretación dinámica de la Constitución puesto que la entiende como "una creación viva, que en su elasticidad, siga siendo un instrumento de gobierno", recordando incluso, un anterior pronunciamiento donde sostuvo que "el valor mayor de la Constitución no está en los textos escritos que adoptó y que antes de ella habían adoptado los ensayos constitucionales que se sucedieron en el país durante cuarenta años, sin lograr realidad, sino en la obra práctica, realista, que significó encontrar la fórmula que armonizaba intereses, tradiciones, pasiones contradictorias y belicosas. Su interpretación auténtica no puede olvidar los antecedentes que hicieron de ella una creación viva, "impregnada de realidad argentina", a fin de que dentro de su elasticidad y generalidad que le impide envejecer con el cambio de ideas, crecimiento o redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación.³³

En Kot S.R.L. dice la Corte que la Constitución Nacional debe ser apta para regir situaciones distintas a las de la época de su sanción de tal forma que las leyes no pueden ser interpretadas sólo históricamente, sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, está predestinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción: 'las leyes disponen para lo futuro', dice el Art. 3° del Cód. Civil, con un significado trascendente que no se agota, por cierto, en la consecuencia particular que el precepto extrae a continuación. Con mayor fundamento, la Constitución, que es la ley de las Leyes y se halla en el cimiento de todo el orden jurídico positivo, tiene la virtualidad necesaria de poder gobernar todas las relaciones jurídicas nacidas en circunstancias sociales diferentes a las que existían en tiempos de su sanción. Este avance de los principios constitucionales, que es de natural desarrollo y no de contradicción, es la obra genuina de los intérpretes, en particular de los

³³ Fallos 178:9 La Ley, 9989.

jueces, quienes deben consagrar la inteligencia que mejor asegure los grandes objetivos para que fue dictada la Constitución".³⁴

También ha establecido el máximo Tribunal que "la realidad viviente de cada época perfecciona el espíritu permanente de las instituciones de cada país o descubre nuevos aspectos no contemplados con anterioridad, a cuya realidad no puede oponerse, en un plano de abstracción, el concepto medio de un período de tiempo en que la sociedad actuaba de manera distinta "o no se enfrentaba a peligros de efectos catastróficos".

La propia Constitución Argentina, -continúa la Corte- "que por algo se ha conceptualizado como un instrumento político provisto de extrema flexibilidad para adaptarse a todos los tiempos y a todas las circunstancias futuras, no escapa a esta regla de ineludible hermenéutica constitucional, regla que no implica destruir las bases del orden interno preestablecido, sino por el contrario, defender la Constitución en el plano superior que abarca su perdurabilidad y la propia perdurabilidad del Estado argentino para cuyo pacífico gobierno ha sido instituida".

En el caso "Nación Argentina c. Provincia de Buenos Aires", fallado el 30 de septiembre de 1963, la Corte Suprema decidió que no corresponde una inteligencia de la Constitución que comporte "una exégesis estática, referida a las circunstancias de la oportunidad de la sanción de la ley. Y esa exégesis no es adecuada, particularmente en el ámbito de la interpretación constitucional y de las leyes de su inmediata reglamentación. Pues nadie ignora, después de Marshall, que se trata de normas destinadas a perdurar regulando la evolución de la vida nacional, a la que han de acompañar en la discreta y razonable interpretación de la intención de sus creadores. Las consecuencias contrarias genéricas más evidentes de este tipo de interpretación jurídica importarían la paralización de la acción gubernativa y del progreso de la República, comprometiendo la satisfacción de las necesidades más ineludibles, incluso la defensa de la Nación..."³⁵

En "Orquin" (Fallos, 264:416) se indica que la interpretación dinámica resulta imperiosa y en "Peralta" (Fallos, 313:1513), en el considerando 41º, la Corte literalmente "despega" la interpretación de la Constitución de la voluntad del constituyente.

Citando al Chief Justice Hughes, en el caso "Home Building v. Blaisdell", indica que: "Si se declarara que la Constitución significa hoy, lo que significó en el momento de su adopción, ello importaría decir que las grandes cláusulas de la Constitución deben confinarse a la interpretación que sus autores les habían dado, en las circunstancias y con las perspectivas de su tiempo, y ello expresaría su propia refutación. Para prevenirse contra tal concepto estrecho, fue que el presidente de la Corte, Mr. Marshall expresó la memorable lección: 'No debemos olvidar jamás que es una constitución lo que estamos interpretando (Mc. Culloch v. Maryland, 4 Wheat 316, 407), una Constitución destinada a resistir épocas futuras, y consiguientemente a ser adaptable a las variadas crisis de los asuntos humanos'.

Cuando consideramos las palabras de la Constitución, dijo la Corte, en 'Missouri v. Holland', 252 U. S. 416, 433, debemos darnos cuenta (o hacernos cargo: 'realize') que ellas dieron vida a un ser cuyo desarrollo no pudo ser previsto completamente por sus creadores mejor dotados ... El caso que examinamos debe ser considerado a la luz de nuestra experiencia..."³⁶

Tal cual sostiene Sagüés, la interpretación dinámica postula una adaptación de la Constitución a las realidades que le toca vivir y resolver.³⁷

³⁴ Fallos 241:291 La Ley, 92632.

³⁵ Fallos 256:588 La Ley, 116 183.

³⁶ Peralta, Luis A. y otro c. Estado nacional -Ministerio de Economía. Banco Central, Corte Suprema de Justicia de la Nación , 27 diciembre, 1990. <http://www.conhist.org/CortePeralta.htm>, 16/10/2007

³⁷ SAGÜES, Néstor P. Op. Cit., Pág. 66

Para la justificación de una exégesis que admita la adopción de soluciones descentralizadoras, en un país que reconoce en su centralismo, uno de los males irresueltos, persistentes y graves de su organización, no fue necesario acudir a otras interpretaciones constitucionales de menor consenso académico o por lo menos, discutibles.

Por ello, ni siquiera se ha hechado mano a la interpretación mutativa de Miller o Perry que van más allá de la Constitución, ya que piensan a la letra del texto como una suerte de estuche o packashing, cuyo contenido puede cambiar en función del intérprete; ni se apeló a la teoría del uso alternativo del derecho ni a la de la constitución cambiante o viviente (living constitution), según la cual la constitución no es un testamento sancionado en el pasado sino un instrumento de gobierno cuyos conceptos y valores van cambiando todos los días. Sagues 69

Simplemente, hemos encontrado auxilio en la interpretación dinámica, reconocida por nuestro más Alto Tribunal, que desecha interpretaciones tradicionalistas, estáticas, literales y de sesgo conservador.

LAS MUTACIONES INTERPRETATIVAS DEL ARTÍCULO 3º

El caso del Artículo 3º de la Constitución nacional, confeccionado en una etapa de “inestabilidad capital”, se asemeja a la respuesta constitucional frente a la facultad del Congreso para el dictado del Código Aeronáutico.

En la actualidad, se considera que el Artículo 75º, inciso 12º, faculta al Congreso de la Nación a dictar el Código antes mencionado, como legislación de fondo, pese a no figurar en el texto constitucional. Una omisión comprensible puesto que al dictarse el texto de 1853 no existía la aviación.

También es cierto que al dictarse el Artículo 3º, no existía la capital fija, no estaba en la mente del constituyente la opción de ramificarla, ni mucho menos, la posibilidad de autorizar traslados sucesivos (se refiere a “una ley especial” y no a “las leyes especiales”)

Esto, en un tiempo de preorganización nacional y de señales difusas, no pudo ser jamás imaginado, pero no impide, en orden a la textura flexible de la manda constitucional contenida en el Artículo 3º, una respuesta adecuada para la superación del sofocamiento asfixiante del centro.

Algo similar sucede cuando se analiza el régimen de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, luego de la reforma constitucional de 1994, en la que también se encuentra involucrado el Artículo 3º.

“RESIDEN EN LA CIUDAD QUE SE DECLARE CAPITAL DE LA REPÚBLICA” (Art. 3º. C.N.)?

El Artículo 3º de la Constitución Nacional, exige una “ciudad” para ser declarada capital de la república. Ciudad, en el contexto constitucional, significa simplemente porción de territorio que sirve de asiento a las supremas autoridades federales.

Joaquín V. González sostiene que “se llama capital de una nación la parte de territorio que sirve de asiento a los poderes superiores de su gobierno”.

En otros términos, la constitución no establece ninguna condición específica para considerar “ciudad” al distrito federal, salvo ésta: que allí residan las superiores autoridades federales.

Sucede que el poder federal no requiere, para ejercerse en plenitud, un territorio más allá del asiento físico de sus autoridades, siendo el domicilio constituido de ellas.

CIUDADES UNI O PLURIPROVINCIALES

Si el constituyente hubiere prohibido expresamente la fragmentación del asiento físico de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no parece lógica la previsión de la

cesión de territorio por parte de más de una legislatura provincial, debido a que en nuestro derecho público, cada ciudad pertenece al territorio de una provincia y no al de varias, no existiendo ciudades multi o pluriprovinciales.

Se constata en nuestro país el caso de ciudades o poblaciones contiguas, literalmente siamesas, atravesadas por el límite de dos provincias limítrofes.

Es el caso, por ejemplo, de la ciudad de San Francisco en la provincia de Córdoba y la localidad de Frontera, en la Provincia de Santa Fe.

Ambas poblaciones se encuentran literalmente adheridas, pero no constituyen una ciudad multiprovincial sino dos ciudades (en verdad, un Municipio y una Comuna) pertenecientes a dos provincias limítrofes, con gobiernos y jurisdicciones distintas, separadas por el imperceptible cruce de una calle urbanizada.

Similar es el caso de la ciudades de Carmen de Patagones (Provincia de Buenos Aires), Viedma y Guardia Mitre (Provincia de Río Negro), que trataremos más adelante, puesto que a pesar de ser contiguas o muy próximas, no se encuentran anexadas ni poseen jurisdicciones compartidas. Constituyen un caso de tres ciudades pertenecientes a dos provincias distintas, con ejidos y regímenes municipales diferenciados.

La ciudad multiprovincial, en principio no está en las previsiones de nuestro derecho público ni existen casos que puedan referenciarse.

Tampoco parece del todo lógico estirar indefinidamente el alcance del concepto de "una ciudad" utilizado en el Artículo 3º, haciéndole decir a la Constitución que lo que en realidad se exige para la instauración de la capital no es una ciudad, que es lo que literalmente dice, sino un núcleo de ciudades contiguas pertenecientes a dos o más provincias. Así lo marcó la Ley 23.512 de capitalización de las ciudades de Carmen de Patagones- Viedma - Guardia Mitre.

Es por ello que resulta para nosotros razonable pensar en una interpretación que nos conduzca a la solución de capitalizar "más de una ciudad", que restringirnos injustificadamente en considerar que lo que la Constitución refiere, es a un núcleo conformado por ciudades contiguas de procedencia multiprovincial.

En conclusión, ni la letra ni el espíritu de la Constitución Argentina, prohíben a nuestro criterio, una capitalidad ramificada.

Si el constituyente hubiere optado porque los tres poderes del Estado residan forzosamente en una única ciudad, lo hubiere determinado, tal cual lo hizo en 1853, y como lo hicieron otros constituyentes, en otros países del mundo.

LA INDIVISIBILIDAD DEL PODER LEGISLATIVO

Lo que no puede discutirse constitucionalmente es que el Congreso funcione en forma separada puesto que ello ha sido objeto de una previsión explícita de los constituyentes.

Por ello, no debe confundirse la ausencia de obstáculo constitucional para la separación geográfica del Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, con la posibilidad de la separación intrínseca del poder legislativo: una cosa es el funcionamiento unificado del Poder Legislativo y otra muy distinta es el funcionamiento ramificado de los tres poderes del estado.

Las cámaras que integran el Congreso bicameral son indivisibles y no deben desarticularse físicamente.

El Poder Legislativo es uno y el Congreso que lo constituye también es uno, aunque compuesto de dos cámaras: la Cámara de Diputados de la Nación y la Cámara de Senadores de las provincias y de la Ciudad de Autónoma de Buenos Aires (Artículo 44º C.N.)

La Constitución exige que ambas Cámaras deben empezar y concluir sus sesiones simultáneamente.

Ninguna de ellas, mientras se hallen reunidas, puede suspender sus sesiones más de tres días, sin el consentimiento de la otra (Artículo 65º C.N.).

Esta disposición refleja la naturaleza compleja de los actos del Congreso, integrados por la voluntad de ambos cuerpos representativos, idénticos en valuación institucional y necesariamente combinados por la naturaleza del proceso de formación y sanción de las leyes.

La bicameralidad, si bien es cierto que admite un funcionamiento autónomo de cada uno de los cuerpos en las materias que les son propias y exclusivas (designación de autoridades y empleados, declaraciones de interés, resoluciones y comunicaciones al Poder Ejecutivo), obliga al funcionamiento complementario.

Esto en función de que las leyes requieren la aprobación de ambas Cámaras y la “insistencia” respecto de proyectos sancionados por el Poder Legislativo vetados por el Poder Ejecutivo, también requiere de la intervención obligatoria de las dos Cámaras, puesto que los dos tercios obtenidos en una, se diluyen completamente si no se obtienen los dos tercios en la otra, con la consiguiente caída del proyecto de ley sancionado.

Más aún. La Constitución designa funciones específicas a la Asamblea legislativa que es un cuerpo aunado, que actúa bajo la Presidencia del Senado y que es el producto de la sesión conjunta del Senado y de la Cámara de Diputados. A la Asamblea Legislativa, le corresponde tomar juramento al Presidente y Vicepresidente de la República y oír al Presidente en ocasión de la apertura del año legislativo.

A diferencia de lo que sucede en torno a la localización de los poderes del estado en un “complejo capital”, donde la Constitución no se pronuncia ni por ello prohíbe la separación física de poderes, sino que más bien lo alienta en torno a concretar en la praxis la clásica teoría de la división de poderes, en materia de funcionamiento intra-organo legislativo, la separación de las Cámaras que componen un solo Poder Legislativo parece obstaculizada por el texto de la ley suprema, que detalladamente, impide un funcionamiento desarticulado.

La simultaneidad requerida por la Constitución en el comienzo y finalización de sus sesiones y la imposibilidad de suspensión de las mismas por el término breve de tres días sin el consentimiento de la otra cámara, denotan una voluntad de acercamiento a lo que conviene la proximidad y localización necesariamente unificada.

Esta previsión ancla en las profundidades de nuestra tradición constitucional.

A diferencia de la inestabilidad intrínseca del Artículo 3º de la Constitución, cambiante en la historia y sujeto al devenir de los intereses políticos y económicos de los distintos actores de un país en plena formación, el actual Artículo 65º de la Constitución Nacional, se repite textualmente en el Artículo 57º de la Constitución histórica y se remonta, casi idénticamente, al Artículo 51º del proyecto de Constitución para la Confederación Argentina de Alberdi.

También se reitera esta manda en el artículo 58º del proyecto de Constitución de Pedro de Angelis, en el Artículo 34º de la Constitución de 1826, en el Artículo 24º de la Constitución de 1819, en el Artículo 85º del proyecto de Constitución para las Provincias Unidas del Río de la Plata del 27 de enero de 1813, en el Artículo 22º del proyecto de Constitución de carácter federal para las Provincias Unidas de la América del Sud (1813), y en el Artículo 3º del proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata, redactado por la comisión oficial nombrada en 1812.³⁸

EXPERIENCIAS COMPARADAS

La voluntad de prohibir desdoblamientos de capital o traslados de poderes, cuando son voluntad del constituyente, se la expresa en el propio texto.

³⁸ ZARINI, Helio Juan. “Análisis de la Constitución Nacional. Comentario exegético, origen, reformas, concordancias y antecedentes”. 3ª edición ampliada y actualizada. Astrea, Buenos Aires, 1991. Pág. 241 y ss.-

Así se hizo en la Convención de 1853, que no dejó duda alguna: *“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”* (Artículo 3º de la Constitución histórica de 1853)

Es usual incluso, que la Ley Suprema no sólo identifique la sede del gobierno sino que también aclare acerca de los sitios de asiento del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, cuando no están consignados en el mismo lugar.

En el caso de **Ecuador**, por ejemplo, la propia Constitución de 1998, en su Artículo 2º, indica que la capital es Quito; y en el Artículo 126º, a efectos de impedir cualquier traslado o bifurcación indica que “la Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.”

La Constitución brasileña, enmendada en 1996, en su Artículo 18º, 1º indica que “Brasilia é a Capital Federal”.

La Constitución de **Colombia**, en su Artículo 322º, expresa: “Santa Fe de Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital”.

Guatemala, en el Artículo 231º de su Constitución, se refiere a la Región metropolitana: “La ciudad de Guatemala como capital de la República y su área de influencia urbana, constituirán la región metropolitana, integrándose en la misma el Consejo Regional de Desarrollo respectivo. Lo relativo a su jurisdicción territorial, organización administrativa y participación financiera del Gobierno Central, será determinado por la ley de la materia.”

México, en el Artículo 44º su Constitución, declara a la Ciudad de México como Distrito Federal, “sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso general”.

Nicaragua admite textualmente las mudanzas de los poderes, sólo en circunstancias excepcionales. La Constitución, en el Artículo 12º de su texto, indica que “La ciudad de Managua es la capital de la República y sede de los poderes del Estado. En circunstancias extraordinarias, éstos se podrán establecer en otras partes del territorio nacional.”

Paraguay, en el Artículo 157º de la Constitución (“De la Capital”), expresa que “la Ciudad de la Asunción es la Capital de la República y asiento de los poderes del Estado. Se constituye en Municipio, y es independiente de todo Departamento. La ley fijará sus límites”.

La Constitución de **Perú**, indica en su Artículo 49º que “la capital de la República del Perú es la ciudad de Lima. Su capital histórica es la ciudad de Cusco. ...”.

La Constitución de **Venezuela**, en su Artículo 18º, indica que “La ciudad de Caracas es la capital de la República y el asiento de los órganos del Poder Nacional. Lo dispuesto en este Artículo no impide el ejercicio del Poder Nacional en otros lugares de la República. Una ley especial establecerá la unidad político territorial de la ciudad de Caracas que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda. Dicha ley establecerá su organización, gobierno, administración, competencia y recursos, para alcanzar el desarrollo armónico e integral de la ciudad. En todo caso la ley garantizará el carácter democrático y participativo de su gobierno.”³⁹

Se trata de un caso de fijación de sede, admitiendo el ejercicio funcional de las competencias de cada poder, fuera de Caracas.

³⁹ Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Capital del Estado. Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.

En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Estado/capital.html>. 14 de octubre 2007.

Las constituciones que, como la Argentina después de su reforma en 1860, no indican una ciudad puntual como capital determinada ni prohíben su traslado, ni estipulan régimen específico de traslado total o parcial de poderes, admiten la capitalidad desdoblada.

Cuando nos encontramos con una constitución que define rígidamente el sitio de una ciudad capital, sólo la reforma constitucional puede hacer efectivo el traslado o la bifurcación, pero cuando lo que se constitucionaliza no es una ciudad como sede estipulada de los tres poderes del estado, sino un procedimiento de capitalización, y cuando el texto constitucional no impide textualmente el traslado total o parcial de los poderes del estado, no parece ser la voluntad del constituyente dogmatizar la capitalidad, como si se tratara de un derecho fundamental o de una garantía imperturbable.

La fragmentación del asiento físico de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es una experiencia bastante transitada en el mundo actual.

En Latinoamérica, analizaremos más adelante los ejemplos de Chile y de Bolivia

En el caso de Alemania, consumada la reunificación en 1991, las Cámaras Legislativas decidieron llevar el asiento del Parlamento y del Gobierno a Berlín por lo que el núcleo de las funciones políticas se localizan hoy en la vieja capital, aunque seis Ministerios Federales permanecieron en Bonn y el máximo órgano del Poder Judicial, el Tribunal Constitucional Federal, tiene su sede en Karlsruhe.

Holanda, por su lado, posee su capital constitucional en Amsterdam aunque la ciudad de La Haya, que es la tercera del reino, es la residencia del monarca, el asiento del tribunal Superior, el Senado y la Cámara de los Representantes. Todas las embajadas extranjeras y los Ministerios se sitúan en La Haya.

Sudáfrica es un estado federal formado por un gobierno central y nueve provincias con prácticamente, cuatro capitales: tres formales y una informal. Pretoria es la capital administrativa, Ciudad del Cabo es la capital legislativa y Bloemfontein es la capital judicial. La capital económica del país está ubicada en la ciudad más grande: Johannesburgo, a unos cincuenta kilómetros de Pretoria.

En Malasia, Kuala Lumpur es la capital de la Confederación y actual capital legislativa. A finales de 1990, cuando finalizó la construcción de Putrajaya, ubicada a setenta kilómetros al sur de Kuala Lumpur y consignada como la capital más nueva del mundo, se trasladaron a su emplazamiento el Poder Ejecutivo y la cabeza del Poder Judicial.

En el caso de Sri Lanka (ex –Ceilán), adquirió su independencia en 1948. En 1978 la capital legislativa y judicial fue mudada de Colombo a Kotte con el fin de descentralizar la alta densidad poblacional que viene produciéndose en Colombo.

CHILE Y BOLIVIA: DOS CASOS PARTICULARES

Las Constituciones de **Chile** y de **Bolivia** son un ejemplo de esta flexibilidad.

La Carta Magna chilena, indica que es Materia de Ley (Artículo 63º, inciso 17º), “Las que señalen la ciudad en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional”.

Se trata de una solución similar a la Argentina, puesto que se deja librado al procedimiento de formación y sanción de leyes, la decisión del asiento de los poderes del estado.

Nótese que, también como en el caso argentino, el texto constitucional se refiere a “la ciudad”, en singular, y ello, claro está, no ha imposibilitado que el Congreso chileno tenga su sede en Valparaíso, a más de 120 km. del asiento del Poder Ejecutivo y de la cabeza del Poder Judicial.

Fue la Ley No. 18.678, del 24 de diciembre de 1978, la que dispuso que el Congreso Nacional de Chile tenga su sede y celebrara sus sesiones en la ciudad de Valparaíso, en un edificio de más de sesenta mil metro cuadrados construido a esos fines específicos.

Si bien es cierto que el país trasandino incluye con cierta recurrencia en su agenda pública, la idea de reunificar la capital del país en Santiago, dicho debate⁴⁰ nunca se ha caracterizado por tachar de inconstitucional el desdoblamiento, en función de que el Artículo 63º, inciso 17º, se refiere a “la ciudad (-y no a las ciudades-) en que debe residir el Presidente de la República, celebrar sus sesiones el Congreso Nacional y funcionar la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional”.

En 1996, un grupo de Senadores chilenos, que constituían más de la cuarta parte de los senadores en ejercicio, presentó un Proyecto de Ley con el fin de trasladar el Congreso Nacional a Santiago, reunificando la capital del país y destinando el edificio actual del Parlamento en Valparaíso, a una o más instituciones públicas o corporaciones.

A través del Rol N° 42, el Tribunal Constitucional Chileno declaró la inconstitucionalidad del proyecto antes referido por dos cuestiones:

- 1.- No indicarse las fuentes de recursos necesarios para atender el gasto que origina el traslado, lo que resulta contrario a las normas presupuestarias que rigen; y
- 2.- No contar con la iniciativa del Presidente de la República.

El Artículo 62º, inciso 3º y final de la Constitución de Chile, indica que corresponde en exclusiva al Presidente de la República presentar los proyectos que tengan “relación con la administración financiera o presupuestaria del estado”.

El Proyecto declarado inconstitucional no contempla en su texto indicación de especie alguna con respecto a las fuentes de financiamiento de los gastos con los cuales debería materializarse el traslado.

Asimismo, sostiene el Tribunal Constitucional que dicho traslado compromete la división administrativa del país y ello es materia de iniciativa exclusiva del Presidente.

Por su parte la Constitución de **Bolivia** en su Artículo 117º, dice que la Corte Suprema es el máximo tribunal de Justicia ordinaria, contenciosa y contencioso-administrativa de la República y tiene su sede en la ciudad de Sucre.

El Artículo 119º manifiesta que el Tribunal Constitucional es independiente y está sometido sólo a la Constitución y tiene su sede en la ciudad de Sucre, y el Artículo 122º, dispone que el Consejo de la Judicatura es el órgano administrativo y disciplinario del Poder Judicial y también tiene su sede en la ciudad de Sucre.

⁴⁰ Expresiones del Senador Beltrán Urenda Zegers, H. SENADO de Chile. Sesión 29ª, en martes 11 de abril de 2000 Ordinaria. El señor URENDA.- Señor Presidente, aunque obviamente lo que voy a exponer esta tarde no puede desligarse de la idea de algunos señores Senadores de solicitar al Ejecutivo el envío de un proyecto de ley para el retorno del Congreso a Santiago, el propósito de mis palabras es, fundamentalmente, procurar hacer un análisis objetivo de lo que ha sido el funcionamiento en Valparaíso del Poder Legislativo, tras cumplirse diez años desde que iniciara aquí sus labores en un solemne 11 de marzo de 1990. Previamente, es bueno recordar cómo en los últimos decenios ha ido intensificándose la necesidad de limitar la excesiva centralización sufrida por el país. Por ello, han sido muchos los congresos y seminarios sobre regionalización en los que se han buscado fórmulas concretas para llevar parte del poder concentrado en Santiago hasta las regiones, a fin de permitir el crecimiento armónico del país. Este anhelo nacional -confirmado hasta hoy por diversas encuestas- es el que se recoge en la Ley N° 18.678, al establecer que “El Congreso Nacional tendrá su sede y celebrará sus sesiones en la ciudad de Valparaíso”...., parece objetivamente más conveniente que de una vez se tome conciencia de que el verdadero objetivo del Parlamento en Valparaíso está en la importancia de constituir una medida adoptada, por un lado, como señal de alarma para un país extremadamente centralizado, cuya capital absorbe más del 40 por ciento de la población y mucho más del 50 por ciento de la industria, de la banca y del comercio, lo que, de no alterarse por la vía de la descentralización del poder, comprometerá gravemente el porvenir de Chile; y por otro, como una manera de hacer frente en mejor forma a los desafíos del futuro... Consultado el Ejecutivo en 1996, en uno de los múltiples intentos de traslado a la Capital, sobre si se habían producido dificultades entre los Poderes del Estado con motivo de la separación física, el entonces Subsecretario de la Secretaría General de la Presidencia, don Jorge Rosenblut, concluyó que “el resultado práctico de ellos,” -de los trámites y contactos- “Ejecutivo y Parlamento, es altamente positivo”.

En el Artículo 126º, se dispone, además, que el Fiscal General de la República es designado por el Congreso Nacional por dos tercios de votos de sus miembros presentes y tiene su sede en la ciudad de Sucre.

En el caso del Artículo 46º de la constitución boliviana, se indica: (II) “El Congreso Nacional se reunirá ordinariamente cada año en la Capital de la República, el día seis de agosto, aun cuando no hubiese convocatoria. Sus sesiones durarán noventa días útiles, prorrogables hasta ciento veinte, a juicio del mismo Congreso o a petición del Poder Ejecutivo. Si a juicio de éste conviniese que el Congreso no se reúna en la Capital de la República, podrá expedir la convocatoria señalando otro lugar”.

En efecto, lo que la constitución boliviana no dice es exactamente cuál es la ciudad o cuáles son las ciudades, capital de la República.

Salvo lo estrictamente situado, la Constitución guarda silencio sobre el asiento del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo por lo que se admite una ubicación distinta a la de Sucre, o una capitalidad múltiple.

En Bolivia, por razones económicas, históricas y políticas, la sede de los poderes del estado es debatida insistentemente.

En 1898, La Paz fue hecha, de facto, la sede del gobierno nacional.

Esta mutación, llevada a cabo luego de una cruenta guerra civil, reflejó el cambio de la economía boliviana, dejando la minería luego de que la veta del Cerro Rico de Potosí se extinguió y se abrió el paso a la explotación del estaño, cerca a la ciudad de Oruro.

La sureña Sucre, donde se fundó Bolivia en 1825 y capital legal de la república, es sede del Poder Judicial y la Asamblea Constituyente, en tanto que La Paz alberga a los poderes Ejecutivo y Legislativo, desde el siglo XIX

La Asamblea Constituyente de Bolivia, actualmente en sesiones, se debate férreamente en esta problemática.

La demanda sucrense de ser "capital plena" o sede de todos los poderes nacionales, ha dividido a la Asamblea Constituyente entre la mayoría oficialista que no quiere debatir el tema, y la oposición que lo convirtió en su bandera.

En agosto de 2007, la mayoría, aludiendo a que el tema “amenazaba con hacer fracasar la Asamblea”, excluyó de la agenda de las comisiones y del plenario, el tema de la capitalidad plena, provocando protestas callejeras y huelgas en la ciudad de Chuquisaca (Sucre).

La oposición, conformada por los constituyentes de Chuquisaca, rechazó la decisión y la calificó de ilegal y antidemocrática.

Lamentablemente, la disputa casi irreconciliable entre Sucre y La Paz por la localización de las sedes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, entorpece el avance del proceso reformista y el final es abierto.

Para los chuquisaqueños, el traslado de los poderes “es un tema irrenunciable” y solicitan se respete el fallo de la Corte Superior de Distrito de Sucre, que determinó que la Asamblea Constituyente restituya en el debate el tema de la capitalidad.

En el frente, los paceños insisten en que el tema de la sede de los poderes es asunto cerrado y, por tanto, debe mantenerse excluido del debate en la Asamblea.

EL CASO NORTEAMERICANO

En Estados Unidos de Norteamérica, la octava sección, nº 17, de la Constitución de 1787, dispone una solución similar a la que adoptaron los reformistas argentinos de 1860.

En efecto, el mencionado apartado, entre las atribuciones del Congreso indica, “ejercer el derecho exclusivo a legislar en todas las materias concernientes a aquel distrito (cuya superficie no excederá de diez millas en cuadro) que, por cesión de algunos estados y aceptación del Congreso, se convirtiere en la sede del Gobierno de los Estados Unidos; y para ejercer igual autoridad sobre todas aquellas tierras adquiridas con el consentimiento de la Asamblea Legislativa del estado en que radicaren, con el fin de construir fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y otras edificaciones que fueren necesarias;”

En 1778 se produjo un alzamiento militar en la Ciudad de Filadelfia, en rechazo de las autoridades nacionales que allí residían.

En esa ocasión, las autoridades locales fueron remisas a acudir en auxilio de las autoridades federales.

De esta experiencia aleccionadora, surgió la convicción de que las autoridades nacionales debían ejercer jurisdicción exclusiva en la ciudad en que residieran. Esto fue asumido por el constitucionalismo norteamericano y por los sistemas que bajo su influencia, se organizaron.

A partir de la Constitución de 1787, diversas ciudades del país del norte intentaron ser capitalizadas, aunque el Congreso Federal se decidió finalmente por la edificación de una nueva capital en el territorio elegido por George Washington.

El primer presidente norteamericano, que por modestia nunca llamó a la capital por “su” nombre sino con la denominación de “Ciudad Federal”, se había pronunciado por la elección del espacio ubicado junto a la desembocadura del río Potomac, en la Bahía de Chesapeake, al suroeste de Baltimore, entendiendo que era el apropiado para albergar la capital de la Unión, puesto que no pertenecía previamente a ningún estado y estaba ubicado en una zona media entre el norte y el sur del país.

“LEY ESPECIAL DEL CONGRESO , PREVIA CESIÓN” (Art. 3º. C.N.)?

Las tribulaciones del Artículo 3º no cesan.

Casi todo su contenido, utilizado como títulos o acápites de nuestro trabajo con signos de interrogación, ha sido negado o muy discutido.

Las variables confrontativas dominan el tema: una ciudad o varias ciudades; una ley o varias leyes especiales; es ley previa o posterior.

A esto último nos referiremos.

La Ley Nº 1029 fue dictada por el Congreso de la Nación antes que la Legislatura de la provincia de Buenos Aires aprobase la cesión del territorio a federalizarse.

Esta desprolijidad, según se revela en el debate en el Senado, se justificó en que el candidato a presidente, el General Julio A. Roca, triunfador militar sobre la resistencia porteña, se dice que había obtenido la “media palabra” de los hombres más eminentes del autonomismo de que no habría problemas en la Legislatura local.

Ello ocasionó un recordado debate en el cuerpo legislativo local donde intervinieron Leandro N. Alem, José Hernández y el ministro de Gobierno provisorio, Carlos D’Amico, entre otros.

Alem destacó que la ley de federalización venía de un Congreso cuya Cámara de Diputados sesionaba sin quórum, faltándole los diputados por Buenos Aires, actuando como combatiente y legislando en medio del combate...y que la Legislatura había sido elegida en una provincia bajo intervención federal y con listas confeccionadas por el vencedor.

La ley de cesión se aprobó con sólo cuatro votos en contra.⁴¹

El Artículo 1º de la Ley Nº 1029 estipula: “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”.⁴²

Precisamente a la inversa de lo regulado en el Artículo 3º.

⁴¹ Ver: BANDIERI, Luis María. “El problema de la ciudad de Buenos Aires y la solución Vaticana” Ponencia presentada en el XVIII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 13, 14 y 15 de septiembre de 2007. Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina, subsede Paraná, Temario: “Panel 2 – Reforma de las Constituciones locales (provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)”.

⁴² El Artículo 8º indica que la “ley sólo regirá una vez que la legislatura de Buenos Aires haya hecho la cesión competente, prestando conformidad a sus cláusulas, con arreglo a lo dispuesto en el Artículo 3º de la Constitución Nacional.

La mencionada Ley 1029, casi cínicamente, dice que hay que hacer “conforme a la Constitución”, lo que la Constitución dice que hay que hacer de manera contraria.

La ley, para los reformistas bonaerenses de 1860, debía ser **previa** a efectos de impedir un acto de disposición territorial, violatorio de las autonomías provinciales, pero más aún, la ley debe ser previa para evitar el condicionamiento *in extremis* de las autoridades de una provincia, de tal forma de viciar su voluntad con actos de fuerza o amenazas de actos de fuerza que “anularían” la voluntad de un simple particular y que en este caso, forzarían la cesión.

Si la ley de capitalización es anterior a la cesión del territorio y si la ley siguiente (nº 1030), sancionada en el mismo día como en este caso, dispone que de no cederse el territorio, se convocaría a una Convención General Constituyente para proceder a la capitalización, la libertad de decisión de la provincia parece muy disminuida, cuando no restringida hasta el límite de su nulidad.

Claro está que la legislación en análisis, sabemos, es el fruto de una serie de enfrentamientos armados y de 3000 muertos en el campo de batalla, y de allí, su escasa oponibilidad de parte de la provincia, en este caso, la de Buenos Aires.

Pero más allá de la violencia y de la comprensión de las circunstancias, la Ley Nº 1029 confronta con el Artículo 3º, en relación al orden de prelación entre la cesión y la aceptación de la misma.

“TERRITORIO QUE HAYA DE FEDERALIZARSE” (Art. 3º. C.N.) ?

El Artículo 3º de la Constitución argentina no es una fuente sellada.

Sostiene claramente que las autoridades que ejercen el Gobierno Federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República, perteneciente a un territorio “federalizado”.

Asimismo, el Artículo 75, inc. 30º, entre las facultades del Congreso, dispone: “Ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital de la Nación y dictar la legislación necesaria para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional en el territorio de la República. Las autoridades provinciales y municipales conservarán los poderes de policía e imposición sobre estos establecimientos, en tanto no interfieran en el cumplimiento de aquellos fines.”

Además, la Disposición Transitoria Séptima, dispone que el “Congreso ejercerá en la ciudad de Buenos Aires, mientras sea capital de la Nación, las atribuciones legislativas que conserve con arreglo al art. 129 (corresponde al art. 75 inc. 30).

El Congreso de la Nación conservaría entonces la atribución de ejercer una legislación exclusiva en el territorio de la Capital Federal, según lo estipulado en el Artículo 75º, inciso 30º.

Esa disposición, sin embargo debe leerse en coordinación con la Disposición Transitoria Séptima que transcribiéramos, en tanto ésta limita aquella facultad de legislación del Congreso sobre la Ciudad de Buenos Aires –mientras sea capital de la Nación- en orden a lo establecido por el Artículo 129º de la Constitución Nacional.

En consecuencia, la atribución legislativa del Congreso no puede impedir que la Ciudad Autónoma ejerza sus propias facultades legislativas, pues éstas le son reconocidas expresamente por el Artículo 129º.

Ante esto, la normativa emanada del Congreso Nacional debe circunscribirse a las leyes que correspondiera dictar sobre la ciudad de Buenos Aires, en su especial condición de asiento de las autoridades nacionales y hasta ahí nomás.⁴³

La interpretación armónica de la constitución reformada obliga a observar a la ciudad de Buenos Aires como un sitio en el que conviven dos realidades institucionales complementarias y no necesariamente opuestas: por un lado, la capital de un país federal y

⁴³ GELLI, María Angélica. Op. Cit. Pág. 737.

luego de 1994, una ciudad autónoma con personalidad jurídica propia, emanada del Artículo 129º de la Constitución.

Esto ha hecho decir a Germán Bidart Campos, en su “Manual de la Constitución Reformada” que:

a) “el territorio de la ciudad ya no está federalizado totalmente sino sujeto a jurisdicción federal únicamente en lo que se refiere y vincula a los intereses que en ese territorio inviste el estado federal, en razón de residir allí el gobierno federal y de estar situada la capital federal; y

b) la jurisdicción federal es, entonces, parcial, y de naturaleza o sentido institucional y competencial, pero no territorial o geográfico, porque el territorio **no es federal ni se federaliza**.⁴⁴

El territorio federalizado que estipula el Artículo 3º, ya no lo sería, y la jurisdicción exclusiva del Congreso que manda el Artículo 75º, inc. 30º, ya no sería exclusiva, sino parcial.

Como lo sostiene Manili, “El término federalización debe ser interpretado de distinto modo después de la reforma constitucional de 1994”.

Antes de ella, resultaba propio diferenciar entre la “federalización” de la Ciudad de Buenos Aires como capital de la Nación y la jurisdicción exclusiva del Congreso sobre los establecimientos de utilidad nacional: la primera era absoluta y la segunda era sólo funcional.

Pero después de 1994, al haberse consagrado la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en el Artículo 129º, la “federalización” de la capital dejó de ser absoluta, sino que conserva cierta similitud con el régimen de los establecimientos de utilidad nacional: la competencia federal sólo tiene el alcance requerido para el cumplimiento de los fines tenidos en la mira al “federalizar” ese territorio, pero el resto de las materias son de competencia local.

En nuestros días, entonces, ya no puede hablarse de una legislación exclusiva del Congreso sobre el territorio de la capital, cuando la propia Constitución consagró la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires, estableciendo en el Artículo 129º que esa ciudad tiene “facultades propias de legislación y jurisdicción”.

A partir de 1994, la legislación *exclusiva* que el Congreso puede dictar respecto de la Capital Federal, ya no es *excluyente* de la que puede dictar la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.⁴⁵

Como se observa, las interpretaciones dúctiles, especialmente las del Artículo 3º de la Constitución, no parecen ninguna novedad en nuestra doctrina. Y ni uno u otros de estos análisis pueden tildarse como producto de una interpretación tortuosa o descontextualizada sino más bien, el fruto de un razonamiento armonizado del texto constitucional que compatibiliza sus normas de conformidad a la dimensión dinámica de la exégesis constitucional.

LAS CAVILACIONES

En el caso argentino, no sólo que la Constitución Nacional no prohíbe una capitalidad bifurcada, sino que la propia reforma de 1860 sustrae explícitamente del texto constitucional la referencia a una única ciudad, dejando la solución abierta.

⁴⁴ BIDART CAMPOS, Germán. Manual de la Constitución Reformada. Tomo I. Ediar, Buenos Aires, 2001. Pág. 456.

⁴⁵ MANILI, Pablo L. “Establecimientos de Utilidad Nacional”, Editorial Universidad, Buenos Aires, 2004. Págs.89 y 110.

Si el Constituyente hubiera definido férreamente una capital única o localizada en una ciudad no mutable y con nombre propio, se hubiera dispuesto en el texto, tal cual se definía en 1853.

Los reformistas de 1860, en función de la variación de las circunstancias y de los prolongados debates y enfrentamientos que esta discusión generó en nuestro seno, dejaron la definición capital en manos del Congreso, poder constituido de la República, que con la sola sanción de una ley especial, a través del procedimiento ordinario de su formación, puede disponer una o más sedes de los poderes del estado o su traslado: una solución similar a la chilena.

El tema no era simple en el siglo XIX y los hombres más claros del país, tuvieron sus cavilaciones al respecto.

El propio Alberdi, cuyas ideas ejercieron una influencia singular sobre la labor de los constituyentes, en la primera edición de las *Bases*, en 1852, había sostenido la necesidad imprescindible de federalizar a la ciudad de Buenos Aires.

Posteriormente, en la edición oficial de Beçanzon de 1858, Alberdi modificó su opinión, estimando que “todo gobierno nacional es imposible con la capital en Buenos Aires”, para luego, en 1881, en su trabajo “La República Argentina Consolidada en 1880”, volver a su idea original de la capital en la ciudad de Buenos Aires.

Sarmiento tuvo al respecto varias opiniones, según lo detalláramos.

Leandro N. Alem sostenía lo contrario a la opinión mayoritaria, consagrada en el Parlamento.

Nicasio Oroño, en un discurso pronunciado en la Cámara de Senadores con motivo del veto dispuesto por el Poder Ejecutivo a la ley sobre capital en la sesión del 13 de septiembre de 1869, decía: “los hombres más influyentes de la provincia de Buenos Aires, los que dirigían su política y sus destinos, suprimieron el Artículo 3º de la antigua Constitución, declarando que la ciudad de Buenos Aires no sería jamás Capital de la República. Ellos trajeron en auxilio de sus opiniones la práctica y la jurisprudencia de los Estados Unidos, cuya constitución habíamos copiado, para probar que no solamente no debía ser esta ciudad capital de la República sino que no debía serlo en ningún tiempo, porque el hecho de ser capital de la nación el pueblo más populoso y rico, era contrario al sistema republicano y representativo federal. Esto decían los Señores Sarmiento y Vélez Sarfield”.⁴⁶

El procedimiento propuesto en la reforma de 1860 no era la postergación de un problema, ni la dilación de una discusión sobre la capitalización que tanto dolor y ruptura había provocado a la organización federal argentina.

Se trató, más bien, de la consagración de un procedimiento lo suficientemente flexible como para arribar a una salida propicia a las circunstancias, con intacta capacidad de mutación frente a los nuevos y viejos problemas que vendrían por delante en la consolidación de nuestra federación.

No pudieron los constituyentes capitalizar a una ciudad establecida, ni a la ciudad de Buenos Aires, ni a ninguna otra, puesto que la coyuntura política se los impedía.

Tampoco se pronunciaron por inmovilizar implacablemente las manos del operador político.

Sólo constitucionalizaron una metodología, dúctil y elástica, que permitió en el siglo XIX (1880) pero que también lo permite en el siglo XXI, brindar una respuesta adecuada para la resolución de la problemática de los tiempos, los nuevos conflictos, los antiguos achaques, en fin, la respuesta que facilite la superación de los nuevos desafíos.

Si hay un desafío pendiente, es el de la descentralización y el logro del equilibrio territorial argentino.

⁴⁶ Discurso pronunciado por el Senador Nicasio Oroño con motivo del veto dispuesto por el Poder Ejecutivo a la ley sobre capital en la sesión del 13 de septiembre de 1869. OROÑO, Nicasio. “Obra Completa”. Universidad Nacional del Litoral, Academia Nacional de la Historia, Santa Fe, 2004. pág. 48

La encrucijada gira en torno a agudizar el proceso de concentración y periferia, o construir un gran país con provincias armónicas, descentralizadas y plenamente integradas.

Los constituyentes federales de 1994 han desempolvado esa causa centenaria, propia de nuestra dogmática federal, animándose a otorgar un mandato claro en el Artículo 75 de nuestra Constitución Nacional.

Entre las “nuevas” atribuciones del Congreso se encuentra la de “dar prioridad a un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio de la Nación” (Inciso segundo del Art. 75).

Asimismo, se dispone que corresponde al Congreso “proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio” como así también “promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.” (Inciso 19, 2º Párrafo del Artículo 75).

Se puede decir que los constituyentes reformistas de 1994, intervinieron en la “Fórmula política” de la Constitución, que son las ideas fundantes e identificatorias de la Carta Magna.⁴⁷

Así como en 1853-60, la idea iluminista sobre la libertad y los derechos y garantías eran parte de la fórmula política de la Constitución, hoy en día se rescata la idea regional y el crecimiento armónico del país, tópicos propios del Federalismo, que es la otra piedra basal del sistema constitucional, y que como todos conocemos, ha sido víctima de cercenamientos y profundas crisis en los últimos siglos.

Si existe una obra inconclusa es esa.

Si hay una idea constitucional liminar que no ha podido concretarse es el desarrollo igual del país y de cada uno de sus territorios.

Uno de los representantes de la Provincia de Santa Fe en la Convención General Constituyente de 1853, don Manuel Leiva, ya lo había advertido:

*“la residencia de las autoridades nacionales no debía designarse permanentemente, ni lo designa ninguna Constitución del mundo y mucho menos debería hacerlo la nuestra en las actuales circunstancias; pues si hoy parece conveniente esta residencia en un punto, mañana sería quizá que se traslade a otro, como había sucedido ya que las autoridades se trasladasen a Córdoba; que aún en el caso de que se conviniese hoy que se sitúe en el punto señalado en el artículo en discusión para estar en mayor contacto con las potencias amigas y con el comercio extranjero, mañana quizá convendría situarla en otra parte más central de la República, porque estén allí más garantidas en el caso de un ataque exterior por el río, o porque convenga colocarlas más en las inmediaciones de las partes pobladas de la república, para que la influencia del poder nacional, estando más inmediata, fuese más eficaz para atender más activamente a las necesidades y el progreso de los pueblos: asegurar sus fronteras, garantir su tranquilidad y callar las tendencias de la anarquía que con frecuencia amargan el sosiego público”.*⁴⁸

⁴⁷ Mario Justo López se remonta a Manuel Dorrego cuando analiza los antecedentes de la idea regional y la representación geográfica en la Argentina: “La formación de unidades territoriales, no sobre la base de la tradición o de la decisión caprichosa del Legislador, sino atendiendo razones demográficas y socioeconómicas, además de geográficas, fue expuesta por Manuel Dorrego en su carácter de Diputado al Congreso Nacional, en la sesión del 29 de septiembre de 1826, cuando, para refutar el argumento de los unitarios consistente en que había provincias que carecían de población y de medios para gobernarse a sí mismas, sostuvo que podrían formarse grupos o uniones de ellas que les permitirían contar con los suficientes elementos”. LÓPEZ, Mario Justo. “Introducción a los estudios políticos”. Vol. II. Buenos Aires, Depalma, 1983. Pág. 232.

⁴⁸ LINARES QUINTANA, Segundo V. “Gobierno y Administración de la República Argentina”,

DE MUDANZAS Y TRASLADOS POSIBLES E IMPOSIBLES, ENTRE 1816 Y 1986.

El primer antecedente argentino de separación de la instalación del Poder Ejecutivo y el Congreso, se encuentra en la misma genética de nuestra organización independiente.

Indica al respecto Segundo V. Linares Quintana que en nuestro país, “todos los antecedentes históricos imponían establecer la capital de la nación en la ciudad de Buenos Aires que, ya en la época colonial, era la capital del virreinato y que, producida la ruptura del vínculo de dependencia con España, vino a ser el asiento natural y obligado de las autoridades patrias”⁴⁹.

Sin embargo, existe una única excepción.

El Congreso de 1816 se reunió en Tucumán por circunstancias de orden político produciéndose “el caso especial y único, quizá en la historia de los pueblos, de que el Congreso estuviera radicado en un punto y el Poder Ejecutivo en otro, siendo así que ambos poderes marchaban en la más perfecta armonía”.⁵⁰

Sucede que cuando Buenos Aires depuso al Virrey, se convirtió así misma en la heredera de sus poderes, y los ejerció, cuanto menos, discrecionalmente.

Ello provocó la resistencia de los pueblos del interior, perfectamente reflejada en algunos documentos.

Las Instrucciones de los diputados tucumanos a la Asamblea del Año XIII prescribían que “los Diputados pedirán que la Asamblea se haga precisa e indispensablemente fuera de Buenos Aires, para que las deliberaciones tengan todo el carácter de libertad que corresponde”.

Las Instrucciones de los representantes jujeños indicaban que “deben uedar excluidos de toda intervención en la Asamblea, el Gobierno Superior y el Excelentísimo Cabildo (de Buenos Aires) y el cuerpo trasladarse a otro lugar conveniente”.

Los instructivos de Artigas a los delegados orientales marcaban que “precisa e indispensablemente sea fuera de Buenos Aires donde resida el sitio del Gobierno de las Provincias Unidas”.

Luna 80

La presión que Buenos Aires naturalmente ejercía sobre las decisiones políticas del país y los errores cometidos por algunos de sus hombres en la relación con Artigas y con los denominados “pueblos Libres”, entre otros desatinos, hizo necesario trasladar desde Buenos Aires al sitio del Congreso Nacional que declarararía la independencia de la Argentina, en los convulsionados días de 1816.

La primera mención que se hace de la ciudad de Tucumán como sede del Congreso Nacional aparece en el Estatuto Provisional dado por la Junta de Observación, en mayo de 1815 (Sección tercera, cap. I, Art. XXX).

El Estatuto, considerado por algunos historiadores del derecho como el “primer ensayo constitucional de cierta jerarquía”⁵¹, contenía reglas orgánicas relativas al poder ejecutivo y judicial, al ejercicio de la ciudadanía, a la forma de elegir diputados al futuro congreso, los cabildos y gobernadores de provincia (“serán nombrados por los respectivos electores de ellas”) y una declaración de derechos.

Sin dudas que la distancia con Buenos Aires, permitió debates más despojados, no sólo de presiones e influencias centralistas, sino también de rencores y susceptibilidades, que si bien es cierto que no estuvieron totalmente ausentes de Tucumán, tampoco impidieron la obra más importante de esa asamblea.

Tipográfica Editora Argentina (TEA), Buenos Aires, 1946. Pág. 244.

⁴⁹ LINARES QUINTANA, Segundo V. Op. Cit. Pág. 242.

⁵⁰ MONTES DE OCA, Manuel A. “Lecciones de Derecho Constitucional”, Buenos Aires. Tomo I, Pág. 157.

⁵¹ ZORRAQUIN BECU, Ricardo. “Historia del Derecho Argentino”. Tomo II. Editorial Perrot, Pág. 22.

En ese marco, con sedes separadas del Poder Ejecutivo y el Congreso, es donde se crea el clima propicio para la declaración de la independencia.

San Martín, que advertía singularmente la ascendencia negativa de las corporaciones de Buenos Aires en estos debates, fue uno de los soportes de ese Congreso, junto a Belgrano.

Fue el primero, quien insistentemente escribiría a su amigo, Tomás Godoy Cruz, diputado por Mendoza en Tucumán, preguntándole: “¿Cuándo empiezan Uds. a reunirse?. Por lo más sagrado les suplico: hagan cuantos esfuerzos quepan en lo humano para asegurar nuestra suerte. Todas las provincias están a la expectativa, esperando las decisiones de ese Congreso: **él solamente puede cortar esas desavenencias que existen en las corporaciones de Buenos Aires** (el resaltado nos pertenece)”.

Cinco días después, insistía a Godoy Cruz sobre lo mismo: “¿Cuándo se juntan y dan principio a sus sesiones? Yo estoy con el mayor cuidado sobre el resultado del Congreso y con mucho más, si no hay una unión íntima de opinión”.

Una vez constituido el Congreso, empezó a instar San Martín, a la par de Belgrano, por la inmediata declaración de la independencia, como una manera de coronar la revolución americana y el punto de partida de la guerra ofensiva para liberar a América de la dominación española.

No concebía el Padre de la Patria el Cruce de los Andes y la Campaña Libertadora, sin esa declaración que emergió de las deliberaciones nacionales en el Congreso de Tucumán.

“¿Hasta cuándo esperamos para declarar nuestra independencia?, escribía de nuevo San Martín a Godoy Cruz.

Como este le objetó que la cosa no era tan simple, San Martín le respondió enérgicamente: “Veo lo que me dice sobre el punto de la independencia, ‘no es soplar y hacer botellas’; yo respondo que mil veces es más fácil hacer la independencia que el que un americano haga una sola botella”.⁵²

Luego de la consolidación de nuestra Carta Magna en 1860, existen antecedentes históricos e institucionales que reafirman la posibilidad de capitalizar a más de una ciudad, sin que se hubiera advertido barrera alguna.

Veamos algunos casos:

1.- Bien próximo a la reforma de 1860, el Congreso de la Nación, en fecha 28 de agosto de 1862, sancionó la Ley Nº 12, aprobando un mensaje del Poder Ejecutivo estableciendo que en el próximo período legislativo de 1863, el Congreso determinaría el punto que habría de ser la capital permanente de la República.

Durante el plazo de tres años, las autoridades nacionales continuarían residiendo en la ciudad de Buenos Aires, pero además, tanto la ciudad como la provincia del mismo nombre quedaban federalizada en toda la extensión de su territorio.

Las autoridades nacionales ejercerían la inmediata y exclusiva dirección del área capitalizada, debiendo ser presentada la ley a la brevedad a la Legislatura bonaerense para su aceptación.

La mencionada ley, cabe aclarar, fue rechazada por la Legislatura, pero no precisamente por tachársela de “inconstitucional”, ni por haber designado capital federal en un espacio comprendido por más de una ciudad.

En efecto, la federalización correspondió al área de toda una provincia y no sólo al ejido urbano de una ciudad en particular y a nadie, por entonces, se le ocurrió plantear la inconstitucionalidad de la Ley nº 12. A nadie, se le ocurrió blandir la interpretación rigorista y literaria de la Constitución, exigiéndole a Bartolomé Mitre que desfederalice a la provincia de Buenos Aires puesto que no cumplimentaba la “singularidad” del Artículo 3º.

⁵² MITRE, Bartolomé, “Historia de San Martín y de la emancipación sudamericana”. Tomo I. Ediciones Cenit, Buenos Aires, 1960. Págs. 293 y ss.

2.- En 1987, durante la Presidencia Alfonsín, la Ley N° 23.512, declaró capital de la república a tres ciudades distintas: Carmen de Patagones (Provincia de Buenos Aires), Viedma y Guardia Mitre (Provincia de Río Negro).

La Ley del Congreso permitía potencialmente que uno de los poderes del estado estuviere asentado en Carmen de Patagones, otro en Guardia Mitre y la cabeza del otro en Viedma, de manera indistinta o incluso, mixta.

En esa lógica, la sede del Poder Legislativo puede situarse en una ciudad y el Poder Ejecutivo en otra u otras ciudades (por ejemplo los Ministerios en una y el Presidente en otra). El Poder Judicial, de hecho, funciona en varias ciudades, aunque la Corte Suprema tenga su sede en la Capital.

La instalación simultánea de los asientos capitalinos en dos o tres ciudades no fueron jamás discutidas. Se justificó la adecuación al texto constitucional, refiriéndose a un “núcleo bipolar”, a una suerte de conurbación o a la configuración de un “eje”. Ciertamente es que la distancia existente entre Carmen de Patagones y Viedma es de aproximadamente siete kilómetros y de la primera, con Guardia Mitre es de ochenta kilómetros (“catorce leguas” según algunos documentos).⁵³

En fin, con el objeto de “modificar el emplazamiento de la Capital Federal, con el doble propósito de corregir defectos estructurales originados en un excesivo centralismo de la actual capital y estimular el desarrollo del interior de la República”⁵⁴, se procedió a una interpretación flexible del Artículo 3º, adecuada a la concreción de un proyecto muy ambicioso, el traslado íntegro de la capital federal “al sur, al mar y al frío”, en las orillas del Río Negro.

La propia ley de cesión de parte de la Legislatura de Río Negro (N° 2086 de fecha 10 de julio de 1986), no oculta que la nueva capital se asentará en más de una ciudad, cuando en el Artículo 4º de la misma indica que “hasta tanto se efectivice el traslado de las autoridades nacionales al nuevo distrito, la provincia y las municipalidades (en plural) conservarán sus actuales jurisdicciones

La Ley de traslado de 1987 resulta actualmente inaplicable, puesto que han desaparecido las circunstancias que la hacían ejecutable. Las leyes de cesión de los territorios provinciales de Buenos Aires y Río Negro tenían fecha de vencimiento: las cesiones quedaban sin efecto si por cualquier motivo dejaba de concretarse la radicación del gobierno federal en el territorio cedido en un plazo de 5 años.

Esas “cláusulas gatillo”, provocaron la derogación de la ley de traslado, por resultar de cumplimiento imposible. Si no hay cesión de territorio de parte de las provincias, no hay traslado viable.

La ley 23.512 prevé el traslado de la capital a un territorio perteneciente a tres ciudades distintas enclavadas en dos provincias diferentes, y se logra además, que tanto la Provincia de Buenos Aires como la de Río Negro, cedan a través de sus respectivas legislaturas, los territorios a federalizarse.

⁵³ El comandante del Carmen (de Patagones), Coronel Julián Murga, consiguió la autorización del gobierno nacional para reemplazar la nueva Guardia solicitada por los vecinos. El 16 de diciembre de 1862, el celoso Comandante lleva a cabo la fundación del FORTÍN GRAL: MITRE o GUARDIA GRAL. MITRE *a unas catorce leguas del asiento del Carmen*, en el paraje que ya denominaban: China Muerta. El nuevo establecimiento sufrió el cambio de su nombre - Coronel Pringles – por imposición del Gral. Conrado E. Villegas, a la sazón comandante de la segunda división de la línea militar del río Negro, con asiento en Patagones. Pero hace pocos años, precisamente. El 2 de diciembre de 1946, el Gobierno Nacional resolvió restituirle su nombre primigenio: GUARDIA MITRE. Prof. Héctor Daniel Rey y otros en <http://www.verviedma.com.ar/historia.htm>. 24 de octubre de 2007

⁵⁴ De los “Considerandos” del Decreto N° 528/86 de la Presidencia de la Nación, creando la Comisión Técnica Asesora en problemas urbanísticos, arquitectónicos y ambientales, para el emplazamiento de la nueva Capital de la República. Ver “Capital de la República”, Biblioteca del Congreso de la Nación. Dirección de Referencia Legislativa. Tomo I, Buenos Aires, 1986, pág 111.

Este es un antecedente valioso, provisto de una interpretación francamente dinámica de nuestro texto constitucional.

El desdoblamiento funcional no invalida que la capital siga siendo una: para el caso de la ley 23.512, “Viedma-Cármen de Patagones- Guardia Mitre”; para el caso de nuestra propuesta: “Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Rosario”

La Capital Federal de la República estaría integrada por un “complejo capital” de sedes bifurcadas o ramificadas.

En este sentido, una capital que sitúe a los distintos poderes del Gobierno Federal en lugares diversos del territorio nacional parece aceptable si así lo dispone el Congreso a través de una ley especial, cumplimentando los requisitos del Artículo 3º de la Constitución.

EL PROCEDIMIENTO DE MUDANZA.

1.- LA CAPITALIDAD RAMIFICADA

De acuerdo a lo expresado hasta esta parte, la modalidad que proponemos y que hemos fundado desde el campo del Derecho Constitucional para el traslado del Congreso a la Ciudad de Rosario, es la sanción de una ley especial por parte del Poder Legislativo Nacional que, previa sanción de la Ley de cesión del territorio santafesino a federalizar por parte de la Legislatura de la Provincia de Santa Fe, disponga la capitalización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los términos de las Leyes nacionales nº 1029, 1585 y 2089, y de la ciudad de Rosario.

Se trata de la designación de un Complejo Capital, perfectamente acorde a la descentralización del Poder Legislativo Nacional y a la moderación del efecto centrípeto de nuestras fuerzas políticas, económicas y sociales en el proceso de desfederalización, iniciado casi en el mismo momento de nuestro nacimiento.

El traslado, con esta propiedad definitiva que propiciamos, implica la creación de un modelo que controle espacialmente el flujo centralizante, tan resistente y contagioso en nuestro caso.

Esto implicará una revisión del modelo de federalismo que adoptamos en 1853-60, y la inclusión de un factor nuevo que de alguna manera, debilite la tendencia centralizante, esto es, un traslado que sitúe el debate, el control y la representación parlamentaria fuera de la Ciudad de Buenos Aires y de los sucesivos conurbanos que la abrazan.

A) La capitalización de Buenos Aires, territorialmente hablando, se concreta a través de la Ley Nº 1029, sancionada el 20 de septiembre de 1880 y suscripta por Nicolás Avellaneda y B. Zorrilla.

En su Artículo 1º, declara “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 8 de esta ley”.

En el Artículo 2º se dispone que todos los establecimientos y edificios públicos situados en el municipio quedan bajo la jurisdicción de la Nación, “sin que los municipales pierdan por esto su carácter”, y en el Artículo 3º se resuelve la situación del Banco de la Provincia, el Hipotecario y el Monte-pío, los que “permanecerán bajo la dirección y propiedad de la Provincia, sin alteración en los derechos que a esta correspondan”.

En el Artículo 4º de la ley, la Provincia se reserva 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 tuviese en él”.

A través de lo dispuesto en el Artículo 5º, la Nación, por su parte, asume la deuda exterior de la Provincia de Buenos Aires, “previos lo arreglos necesarios.”

Los Artículos 6º, 7º y 8º fueron derogados por la Ley 1585, en 1884.

B) La Ley 1585, del 31 de octubre de 1884, fija los límites entre la Capital Federal y la provincia Buenos Aires.

En su Artículo 1º y con el fin de “ ensanchar la Capital de la República”, se acepta “la cesión que hace la Provincia de Buenos Aires de la jurisdicción que ejerce en el Municipio de Belgrano y en parte del de San José de Flores, con los límites establecidos en el artículo 1º de la ley de dicha Provincia de 28 de Octubre del corriente año”.

En su Artículo 2º, también se aceptan las condiciones consignadas en la ley de cesión (de la Legislatura Bonaerense), con excepción de lo expresado en el inciso 4º del Artículo 2º, es decir, la reserva que la provincia de Buenos Aires hacía sobre su legislación y jurisdicción exclusiva de los Ferrocarriles del Sud, del Oeste, del Norte y de la Boca y Ensenada.

Luego, se autoriza al Poder Ejecutivo para celebrar con el de la Provincia de Buenos Aires los arreglos concernientes a la cesión referida.

C) Con posterioridad y por vía de la Ley Nacional Nº 2089, de fecha 28 de septiembre de 1887, la Nación acepta la cesión que realiza la Provincia de Buenos Aires de los Municipios o Partidos de San José de Flores y Belgrano, para un nuevo ensanche de la Capital Federal, puesto que la anterior cesión sólo había sido de “la parte comprendida entre el Municipio de la Capital, el de Belgrano y la línea recta con el Puente Alsina, con el ángulo que forma la intercepción de los Municipios de Belgrano y San José de Flores, en el de San Martín”⁵⁵ .

D) Para concretar el traslado del Congreso Federal a Rosario, la Provincia de Santa Fe debería ceder total o parcialmente el territorio de esta ciudad, y el Parlamento Nacional, según el procedimiento ordinario de formación de leyes, sancionar la “ley especial de capitalización”, disponiendo el nuevo asentamiento del Poder Legislativo Federal.

El proyecto debe prever, al menos, lo siguiente:

ARTÍCULO 1º: Declárase Capital de la República a la Ciudad Autónoma de Buenos conforme lo dispuesto por las leyes 1029, 1585 y 2089, y a la Ciudad de Rosario, conforme lo dispuesto por la ley (de aceptación de la cesión de territorio dispuesta por la Legislatura de la Provincia de Santa Fe.)

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires será la sede del Poder Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La ciudad de Rosario será la sede del Poder Legislativo Nacional.

ARTICULO 2.- Facúltase el Poder Ejecutivo Nacional a convenir con los gobiernos de la provincia de Santa Fe y de la municipalidad de Rosario la transferencia:

- a) de los bienes de dominio público;
- b) de los bienes de dominio privado;
- c) del uso de bienes del dominio público o privado del estado provincial y del municipio, para la instalación del Poder Legislativo Nacional.
- d) de los requisitos y demás antecedentes inmobiliarios, catastrales e impositivos, relativo a los bienes situados en el territorio; y
- e) de las deudas y créditos de la citada municipalidad y del gobierno provincial, concernientes al territorio que se federaliza.

⁵⁵ Ver, Ley de la Legislatura de la provincia de Buenos Aires del 28 de octubre de 1884.

ARTICULO 3.- El Poder Legislativo Nacional, previa notificación al poder Ejecutivo y a la Corte Suprema de Justicia, declarará por Resolución de cada una de sus cámaras, la habilitación de los locales e instalaciones suficientes, aptos para el desempeño de sus funciones de conformidad a lo dispuesto en la Constitución Nacional. A partir de ese momento, el Poder Legislativo Nacional se constituirá en su nueva sede. Con aquella declaración se operará la plena federalización del área de la provincia de Santa Fe cedida por su Legislatura y aceptada en el artículo 1º de la presente, a todos los efectos institucionales, legales y administrativos, cesando en consecuencia las potestades jurisdiccionales provincial y municipal.

ARTICULO 4.- La Ciudad Autónoma de Buenos Aires continuará siendo sede del Poder legislativo Nacional hasta cumplirse lo dispuesto en el artículo 3º.

ARTICULO 5.- Decláranse de utilidad pública y sujetos a expropiación inmediata o diferida, ocupación temporánea, aquellos bienes de propiedad privada situados en el territorio cedido por la provincia de Santa Fe que resulten necesarios para el establecimiento de la nueva sede del Poder Legislativo.

ARTICULO 6.- Los gastos que irrogue el establecimiento del Congreso Nacional en la ciudad de Rosario, serán solventados con recursos provenientes de "Rentas Generales" en la partida correspondiente del presupuesto nacional y con recursos provenientes de la ejecución de la presente ley. En ningún caso los gastos que demande el cumplimiento de esta ley y el traslado del Congreso podrán afectar los fondos y recursos que corresponde percibir a la provincias por cualquier concepto, tales como los derivados de la coparticipación impositiva Federal, regalías, fondos especiales destinados a programas de desarrollo provinciales, fondo nacional de la vivienda u otros similares creados o a crearse con los mismos fines.

ARTICULO 7.- Los agentes del Poder Legislativo Nacional no podrán ser trasladados a la nueva sede dispuesta en el artículo 1º de la presente ley, sin su previo y expreso consentimiento, manteniendo en todo caso la garantía de estabilidad.

Los agentes que no acepten el traslado serán reubicados en otros organismos en la forma y plazos que determine la reglamentación

El 23 de noviembre de 2004, con motivo de conmemorarse el 137º Aniversario de el Diario La Capital de Rosario, el Presidente de su Directorio, Dr. Daniel Vila, abrevando en los fundamentos del fundador del medio, Dn. Ovidio Lagos, propuso trasladar el Congreso Nacional a la ciudad de Rosario.

El 6 de diciembre de 2004, el Dr. Angel Fernando Girardi, en la sección Reflexiones del Diario mencionado, escribió un artículo titulado: "Rosario: capital legislativa de la Nación", en la que propone reubicar al Congreso de la Nación en la ciudad de Rosario y a la sede del Poder Judicial de la Nación en la ciudad de Córdoba.

El 17 de diciembre de 2004, en la misma sección de ese Diario y bajo el título "Rosario, una capital inconclusa", propuse un mecanismo constitucional que efectivice la capitalidad bifurcada de la Argentina en un complejo capitalino "Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Rosario", sin necesidad de reformar nuestra Carta Magna.

En el Diario La Capital del día 15 de marzo de 2005, se da cuenta de un hecho institucional relevante.

Los Senadores Nacionales por Santa Fe, Carlos Reutemann (PJ), Roxana Latorre (PJ) y Rubén Giustiniani (PS), se comprometieron a impulsar el proyecto de trasladar el

Congreso de la Nación a Rosario, contando además con el apoyo del Gobernador de la provincia de Santa Fe, Ing. Jorge Obeid y del Intendente de Rosario, Ing. Miguel Lifschitz.⁵⁶

El 2 de agosto de 2005, la Diputada Nacional Irma Foresi, presenta en la Cámara Baja nacional, un Proyecto de Ley declarando a la ciudad de Buenos Aires y a un área de la ciudad de Rosario como Capital de la República.

Como se dice en el ámbito científico, sólo nos resta “ver y esperar” (*wait and see*), no porque no sepamos lo qué hacer, sino al aguardo paciente de la reacción en cadena.

2.- LA DENOMINADA “SOLUCIÓN VATICANA”.

Cuando nos referimos a la “Solución Vaticana”, nos ocupamos de una propuesta formulada por el Prof. Luis María Bandieri⁵⁷, que consiste en “descapitalizar” a la Ciudad de Buenos Aires y simultáneamente, disponer por vía legislativa, de conformidad al Artículo 3º de la Constitución Nacional, la creación de un Distrito Federal compuesto por:

a) un núcleo básico que abarcaría el espacio comprendido entre la avenida de la Rábida; Alsina; Bolívar y San Martín; Bartolomé Mitre.

b) los emplazamientos, en la ciudad de Buenos Aires y fuera de ella, donde hubiera asiento de autoridades federales o representaciones diplomáticas extranjeras, que se declararían también parte integrante del distrito federal.

⁵⁶ Ver: “Sería el fortalecimiento político e institucional del rol de Rosario”. Nota de Carlos Colombo en el Diario La Capital del 15 de Marzo de 2005. “Tanto los senadores como el intendente y el gobernador se comprometieron a trabajar para lograr el traslado del Congreso a Rosario. “La intención es apoyar este proyecto y llevar adelante la idea que lanzó el doctor Vila” durante la conmemoración del 137º aniversario de La Capital, señaló Obeid, durante el encuentro celebrado en la Estación Fluvial. “Estamos totalmente de acuerdo con la descentralización administrativa y política para lograr un Estado más cerca de la gente, es por eso que adherimos a una iniciativa de esta naturaleza”, señaló Giustiniani. Por su parte, Lifschitz fue más allá y adelantó que “en caso de avanzar esta idea” el municipio está en condiciones de “pensar ya en los terrenos posibles” para la construcción del nuevo Palacio Legislativo en Rosario y mencionó, como posibilidad, “la costa del río Paraná donde hay un proyecto de expansión inmobiliaria y ese podría ser un lugar inmejorable para radicar el Congreso”. “Ahora tenemos que trabajar para poder plasmar estas buenas intenciones y ver cómo se trata de concretarlas en la realidad”, fueron las palabras de Reutemann. A su turno, Latorre consideró que se está “iniciando un camino de gestiones para explorar las posibilidades reales de éxito de este proyecto de ley”. Para Obeid, esta iniciativa “significa el fortalecimiento político e institucional del rol que juega Rosario” en el país y recordó que “en tres oportunidades el Congreso aprobó la ley” para que esta ciudad fuera la Capital de la Nación. De aprobarse este proyecto “Rosario lograría el papel preponderante que se merece. Sería un reconocimiento al rol que tiene en la política del país”, se entusiasmó el gobernador. Asimismo, Giustiniani adelantó que ahora “hay que buscar el consenso con los diecinueve diputados nacionales por Santa Fe, los tres senadores y ampliarlo a otros legisladores de la Región Centro”. “Para Rosario esta idea es muy importante y también para el país. Sería poder plasmar la realidad de una nueva Argentina, distribuir en todo el territorio el poder que ostenta la Capital Federal y el interior con Rosario”, destacó Lifschitz. Para el intendente, “si se analizan otras experiencias, como el caso chileno que llevó el Congreso a Valparaíso, pensamos que es viable. Además no debemos olvidar los antecedentes históricos que mencionó el gobernador y la propia historia de Rosario para plasmar un proyecto de esta envergadura”.

⁵⁷ La “Solución Vaticana” fue planteada por Luis M. Bandieri en artículos periodísticos (“La Nueva Provincia” de Bahía Blanca: 23/VIII/85; 18/IV/86; 25/IX/87; 3/X/87; 24/VI/88; 5/VII/91; 26/VII/91, 30/X/92, 23/IV/93, 29/IX/93; “La Nación” del 23/XI/93, “¿Provincia o Ciudad Autónoma?”) y en la ponencia que formulara en el XVIII Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Constitucional, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; Paraná 13, 14 y 15 de septiembre de 2007.

El resto de la Ciudad continuaría con su actual régimen de autonomía, hasta que, previa reforma constitucional, pueda convertirse en la Provincia número 24^o de la República Argentina.

Esta propuesta, es perfectamente compatible con la idea de trasladar el Congreso Nacional a la Ciudad de Rosario, puesto que se trataría de un emplazamiento del Poder Legislativo fuera de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, integrado al Complejo Capital.

En concreto, consiste en separar la ciudad de la capitalidad, para evitar la cohabitación de dos jurisdicciones, la federal y la autonómica, "sobre un mismo territorio de veinte mil hectáreas y sobre una misma población de tres millones de habitantes".

La procedencia vaticana de esta idea, tiene que ver con la solución arribada en la relación entre el papado y el estado italiano a lo largo de sus prolongados años de agitada convivencia y ocupaciones.

En el siglo XIX, durante la unificación italiana, los Estados Pontificios fueron absorbidos en la estructura unitaria del nuevo reino de Italia.

La fase final de este proceso llegó en 1870, cuando las tropas del rey Víctor Manuel tomaron Roma. En los diez años siguientes, el Papa se negó a rendir sus últimos bastiones al nuevo Estado.

Cuando las tropas monárquicas entraron en Roma, el Pontífice se "retiró" al Vaticano y desde entonces ningún Papa volvió a abandonar sus recintos hasta la ratificación, en febrero de 1929, de los Pactos Lateranenses.

El Tratado entre la Santa Sede e Italia, fue concluido entre el papa Pío XI, por parte de la Santa Sede, y por Víctor Manuel III, por parte del Reino de Italia, el 11 de febrero y entró en vigor el 7 de junio de 1929.

Consta el mismo de un preámbulo y veintisiete artículos; instituye el Estado Ciudad del Vaticano, determinando la soberanía temporal, la propiedad exclusiva, la inviolabilidad y el derecho de legación activo y pasivo del Romano Pontífice, así como la neutralidad, los servicios necesarios y sus límites geográficos, con las zonas e inmuebles que gozan de extraterritorialidad.

Como anexos figuran:

1) La delimitación geográfica del territorio del nuevo microestado: la Ciudad Vaticana, con su prerrogativa de Estado Libre, en el que el Estado italiano no tiene intervención alguna.

2) Los inmuebles vaticanos, fuera de la Ciudad Vaticana y dentro del Estado italiano, que gozan de extraterritorialidad: comprende el palacio de Letrán, con la basílica de San Juan; la basílica de Santa María la Mayor, con el palacio anexo; la basílica de San Pablo, con el edificio contiguo; la villa de Castelgandolfo, los edificios del Colegio de Propaganda Fide, el palacio de la Dataría, el de la Cancillería y el del Vicariato.

3) Los inmuebles exentos de impuestos y expropiación: pertenecen la Universidad Gregoriana, el Instituto Bíblico, el Instituto Oriental, el de Arqueología cristiana, los Seminarios ruso y lombardo, etc.

La "solución vaticana" para la sede de las autoridades federales nacionales, fue así llamada por Bandieri por semejanza con los edificios diseminados por la ciudad de Roma o fuera de ella, que en virtud de los tratados de Letrán son de jurisdicción del Estado Vaticano, pese a estar situados extramuros.

En el caso de la capital argentina, el núcleo del nuevo Distrito Federal conservaría la planta básica fundacional de Buenos Aires en 1580 y las sedes históricas de por lo menos dos poderes centrales.

Abarcaría la histórica Plaza de Mayo; la Casa de Gobierno donde estuvo el viejo Fuerte virreinal, sede del Poder Ejecutivo federal; la antigua sede del Poder Legislativo federal y otros edificios públicos, junto con las demás sedes "vaticanizadas" en otros puntos de la ciudad de Buenos Aires y de la ciudad de Rosario, si anexamos a la proposición original, la idea del traslado del Congreso a esta última ciudad.

En verdad, la institución del Estado de la Ciudad del Vaticano, pretendió ser la solución a una concreta cuestión romana: unos Estados Pontificios que militarmente se ocuparon y una ocupación nunca aceptada por la parte despojada.

Se pretendió consolidar un Estado, si bien en miniatura, que respondiera a una misma finalidad: servir de garantía a la independencia del Primado Romano, salvando la integridad y unidad de la Península italiana.

Este original acuerdo, que ha cumplido más de siete décadas, en la actualidad aparece para algunos como paradigma a tenerse en cuenta, e incluso, ser adoptado como solución de gravísimos problemas concretos de larga duración.

Así es que, en ocasión de la visita de Juan Pablo II a Jerusalén, Israel, Jordania y Palestina en el año 2000, el entonces Presidente de la Organización para la Liberación de Palestina (O.L.P.), Yaser Arafat, apuntaba, aunque sin éxito, a resolver el largo litigio entre Palestina e Israel, a través del mecanismo de la doble capitalidad de Jerusalén como la que venía ostentando Roma como capital de Italia, a la vez que del *Stato Città* del Vaticano.

Si hay en el ámbito de nuestra institucionalidad un conflicto de larga duración, es el del centralismo y ahora, luego de la Reforma constitucional de 1994, los roces que se producen o pueden eventualmente producirse, a raíz de la cohabitación de las autoridades federales y del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, en un mismo emplazamiento físico

Esta ciudad, en opinión de Sergio Maestri, “ha sido uno de los extremos de la tensión que condicionó la historia de nuestro país. Su federalización resultó un recurso transaccional que devino en su falta de autonomía, con dependencia y jurisdicción directa del gobierno central, como contrapartida de la condición de Capital de la República y asiento de las autoridades nacionales.”

El *status* jurídico de la Ciudad de Buenos Aires se mantuvo estable desde 1880 hasta la reforma constitucional de 1994 en que se le reconocen, por vía del Artículo 129º, facultades jurisdiccionales y legislativas en el marco de un gobierno autónomo, al tiempo que se determina la elegibilidad del Jefe de Gobierno.

Por su parte, el Estatuto Organizativo de la Ciudad de Buenos Aires fue denominado por los representantes que lo elaboraron como "Constitución de la Ciudad de Buenos Aires", categoría que no le es reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La llamada Constitución de la Ciudad, en su artículo primero declara que la Ciudad Autónoma ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal.

Desde el punto de vista de la técnica constitucional, el Estatuto Organizativo se ajusta al objetivo de una Constitución Provincial.⁵⁸

Es probable que la provincialización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resuelva de manera satisfactoria, las legítimas pretensiones de autonomía plena reclamadas por el Gobierno de esa "Ciudad-Provincia" que paradójicamente, no es ni lo uno ni lo otro, y permita, a través de la capitalización de espacios federales ubicados dentro y fuera de Buenos Aires, la resolución definitiva de un viejo conflicto que ya no se justifica, en ningún sentido y bajo ninguna circunstancia.

CONCLUSIONES.

Diversas son las razones que fundan la conveniencia de trasladar la sede del Poder Legislativo Nacional fuera del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la ciudad de Rosario.

⁵⁸ MAESTRI, Sergio. "La Autonomía Porteña, su alcance y profundización." En : http://www.bitacoraglobal.com.ar/textos/informes/l_Maestri_Autonomía.pdf-22 de octubre de 2007.

Resumimos algunas:

I. - LAS RAZONES DE ROSARIO

La ciudad de Rosario, ubicada en el sur de la provincia de Santa Fe, no es capital de provincia alguna.

Esto la presenta como una alternativa de capitalización viable y favorece el traslado del parlamento, en virtud de que, desde el punto de vista administrativo y constitucional, se descarta la reedición actualizada de la "cuestión capital" que provocara al país décadas de enfrentamientos y sangre derramada.

En la ciudad de Rosario no puede reproducirse el conflicto de convivencia entre las autoridades nacionales y provinciales, ocurrido en el Siglo XIX, en la sede de la ciudad de Buenos Aires.

Esa disputa desencadenó una de nuestras últimas guerras civiles: el enfrentamiento de 1880 entre el Gobernador de Buenos Aires, Carlos Tejedor, y el Presidente de la Nación, Nicolás Avellaneda.

Si la capital legislativa nacional coincidiera con la capital de una Provincia, restauraríamos teóricamente ese "dilema histórico", que fue el intento de armonizar la convivencia entre un Gobernador de provincia y las autoridades nacionales, y que tal cual lo hemos visto, terminó desapaciblemente.

Rosario, en ese sentido, es un sitio conveniente, no sólo por su condición de ciudad cosmopolita dotada de una estructura de escala metropolitana, sino y fundamentalmente, porque no es capital de nada.

Por su ubicación estratégica y neurálgica, por su posición equidistante, por su composición inmigrante y su condición de ciudad multicultural y multifacética, incluso por su delicado sabor a ciudad irredenta, la ciudad de Rosario, que nunca llevó sobre sus espaldas el peso de una cargada burocracia, es un excelente lugar para pensar y debatir el país.

II.- COMUNICACIÓN INSTANTANEA

Samuel F.B. Morse (1791-1872), luego de haber demostrado que podía enviar mensajes codificados por vía de un cable eléctrico, fue quien logró que el Congreso Norteamericano aprobara en 1844, el tendido de una línea telegráfica entre Washington y Baltimore.

En la inauguración de esa línea, Morse envió su histórico telegrama: "¡Lo que Dios ha hecho!", dando principio a la era de las telecomunicaciones. (13).

Hoy en día, nuestra sociedad, casi con el mismo asombro, se encuentra en una nueva etapa evolutiva centrada en la denominada revolución tecnológica o digital, o la sociedad del conocimiento y la información.

En nuestro tiempo, no existen razones objetivas de incoordinación o de falta de comunicación fundadas en la falta de cercanía territorial.

El siglo XXI es el siglo de las comunicaciones virtuales.

Actualmente, la comunicación es instantánea y su costo se ha reducido notablemente.

No hay duda que existen avances irrefutables en el desarrollo del e-gobierno. En general, este tipo de prácticas vinculadas a la utilización de tecnologías de comunicación aplicadas a la ejecución de las funciones del Estado, simplifican los trámites administrativos y en el caso de los parlamentos, permite la propia interconexión y con los otros poderes (el ejecutivo y el judicial), facilitando su función de control y representación.

Entre los beneficios que se pueden esperar a partir de la implementación de políticas integrales de e-gobierno podemos señalar:

- la ampliación y democratización del acceso a las ofertas de la administración pública;
- la posibilidad de hacer llegar más rápidamente las demandas
- la transparencia y accesibilidad a la información

- la apertura a la participación
- la descentralización efectiva

Internet, -dice Manuel Castells (1996)-, no surge solamente como una nueva tecnología de información sino también como una forma innovadora de organización de la economía y de la sociedad como un todo, en un proceso de deconstrucción y reconstrucción incesantes. La capacidad de producción de conocimiento, utilizando la información que cada vez está mas disponible, será mas importante que nunca”⁵⁹

La globalización comunicacional y la informatización de los sistemas, hacen posible segmentar los procesos de decisión del gobierno tanto en términos funcionales como territoriales.

La reducción del costo de transmisión de datos e imágenes, reduce también la necesidad de centralizar, incluso desde el anticuado lugar de la administración burocrática weberiana: estar cerca o estar lejos ha perdido toda relevancia y los poderes del Estado ya no tienen razón para permanecer pegados o estrechamente contiguos.

Es decir, han concluido las razones que nos obligaban a estar físicamente cerca, en lo que respecta al proceso de toma de decisiones.

Los Constituyentes de 1853-60 no pudieron prever estas circunstancias.

El Congreso de 1853 y la capital imaginada en esos años, estaba destinada para tomar decisiones a un ritmo más sosegado, en un mundo mas simple, menos articulado e interrelacionado. Un mundo adecuado al Siglo XIX en el que una noticia podía tardar una semana en ir de Buenos Aires a Salta, o de Santa Fe a Mendoza.

La Constitución de 1853-60 se elabora en un mundo que no conocía la máquina de escribir, ni el teléfono, ni el automóvil, ni la aeronavegación, ni la fotografía, ni la radio, ni el cine, ni la televisión.

En verdad, un mundo que no existe ni existirá jamás. Un mundo anterior a Marx, a Darwin, a Freud, a Einstein, es un mundo intelectualmente inimaginable.⁶⁰

Las comunicaciones instantáneas han dilatado tanto el tiempo, que hoy en día, una Presidencia de cuatro años produce más información, más acontecimientos, más dificultades y más decisiones que una Presidencia de ocho o diez años en otra época.

Manifiesta que la distancia física entre uno y otro poder (en este caso, el Ejecutivo y el Legislativo) dificulta su relacionamiento o encarece los trámites ordinarios de la administración, no se compadece con el estado actual de la ciencia del buen gobierno

III.- TRASLADAR Y REVALORIZAR

El traslado del Congreso debe aportar a la revalorización del Poder Legislativo.

La separación y el equilibrio entre los tres principales poderes del Estado es el fundamento de la democracia representativa.

Por ello, la calidad de la democracia y su subsistencia depende en gran medida, de la efectividad del Poder Legislativo y de su capacidad de encarnar las aspiraciones de la población, concretándolas en normas.

El Parlamento es el espacio de la representación heterogénea de la sociedad y en su composición limitada de legisladores, tiene el compromiso de reproducir la composición de las preferencias de los distintos actores del sistema político.

En el fondo, en la naturaleza intrínseca de este poder, se esconde un hecho misterioso.

En un número de 329 ciudadanos, se expresa una comunidad de casi cuarenta millones de voluntades.

⁵⁹ Revista de Derecho Informático. Edita: Alfa-Redi- No. 053 - Diciembre del 2002. HELLERS, Nicolás. “Gobierno Digital, ¿Para bien o para mal?”.

⁶⁰ TOFFLER, Alvin, 1992 . El Cambio del Poder. Editorial Plaza y Janes. Barcelona, 1992. Pág. 136.

El desafío es muy potente.

Asimismo, el Congreso es la institución de la democracia que debate y confecciona las normas sobre las que interactuamos, gobernantes y gobernados, en el mismo espacio público.

Pero hay algo muy significativo en el parlamento: allí se controla la tarea del poder administrador, se confecciona la agenda pública, se acuerda sobre la designación de todos los magistrados judiciales y otros funcionarios relevantes del campo de la seguridad, el control y el manejo de las relaciones exteriores.

Cierto es que el titular del poder Ejecutivo lleva la bolsa y la espada, pero el parlamento lo vigila, le proporciona el tamaño de la bolsa y su contenido, y lo controla en la ejecución de su mandato.

La crisis argentina de comienzos de este siglo, ha acelerado un proceso de envejecimiento de muchas de nuestras instituciones políticas, de la que debemos obtener una enseñanza, necesaria para generar los anticuerpos que neutralicen las causas de estos males.

Cierto es que los Parlamentos están en crisis en casi todo el mundo: los pl son la parte del poder del estado que mas ha sufrido la devaluación y el quiebre representativo que caracteriza a esta época.

Sagüés, describe gráficamente esta situación en función de que en algunos países,

Para algunos autores, en los últimos años y en función del protagonismo de los ejecutivos, se ha producido una suerte de domesticación del Legislativo, sometido a las distintas disciplinas partidarias y a los designios de los Gobiernos de turno.

Claro está que la propia mecánica de la tarea parlamentaria, anclada en una tradición deliberativa que es milenaria, en función de la naturaleza colegiada de este poder, requiere de "tiempos" y de procedimientos que hoy parecen prolongados.

La tecnología comunicacional puede apurar la dotación de información y el conocimiento instantáneo de los sucesos, pero el acuerdo necesita de diálogo, intercambio y reflexión, como hace cientos de años.

La necesidad de funcionar con quórum legal y con reglas de discusión predeterminada, sumado al debate en las comisiones legislativas y en las reuniones de labor parlamentaria que preceden a la sesión en el recinto de las Cámaras, aportan una cuota de debilidad funcional del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo.

Se trata del precio de la pluralidad.

El sistema constitucional posee la sabiduría de precisar que cuando se trata de ejecutar medidas, basta con la voluntad de uno solo, que debe actuar conforme a la ley; pero cuando se trata de diseñar esas mismas normas y controlar a quien las pone en acto, ya no basta con uno, sino con una asamblea representativa de todos los actores, en la proporción en que sus opiniones o tendencias se exponen en la realidad ciudadana.

Por otro lado, es también evidente que la influencia de los Partidos Políticos, sin los cuales no se concibe la democracia moderna, ha debilitado la línea de representación popular, en orden a que estas instituciones, no resultan ajenas al proceso centralizante de las decisiones fundamentales.

Los partidos, como casi todos, ciudadanos e instituciones públicas y privadas, resultan porosos a las actitudes concentradamente antifederales.

Redituar, en este caso, significa rejerarquizar, es decir, brindar autonomía funcional al Parlamento, en el sentido de dotarlo de un sitio y un espacio abierto, fuera de la cuadratura unificante.

Probablemente, eso genere un ambiente propicio para el debate y la participación más libre, y esto no siempre agradó a los vigorosos poderes ejecutivos del Siglo XX, ya que implica una menor posibilidad de dominar, neutralizando la capacidad congresional de control e influencia.

En el parlamento (de "parlare") se discuten los problemas del país y se construye la norma jurídica a la que debe subordinarse toda la ciudadanía, incluso los propios parlamentarios y los miembros de los demás poderes del estado.

El verbo "trasladar" debe conjugarse con el verbo "revalorizar".

De lo contrario, resultaría inocuo y si se quiere, dispendioso.

El Siglo XIX en todo el mundo, fue el siglo de oro de los poderes legislativos. El siglo XX, en cambio, fue el siglo de los poderes ejecutivos.

Quizás el Siglo XXI sea el tiempo de la síntesis de los poderes del Estado, de la mano de la inclusividad de la población en las decisiones públicas y de la “distribución” federal del poder en el territorio.

Pero esto no nos será dado. Debemos conquistarlo.

Resituarse significa recuperar roles y funciones parlamentarias, que rejerarquicen al poder deliberativo como un espacio de la participación popular, de contralor, de la diversidad y del debate, un poder democrático por excelencia.

El traslado del Congreso a Rosario debe implicar la revalorización del Poder Legislativo, y discutir sobre esto significa, profundizar sobre la esencia representativa del ese poder, en su integración, en su producción jurídica y en su capacidad de respuesta frente a la complejidad del intercambio federal, cosas sobre las cuales no estamos reflexionando demasiado los argentinos.

La “desconcentración” del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, en sitios y espacios diversos, tiene sentido si ello significa crear un nuevo entorno que reinvente la capacidad de los poderes del estado, disminuyendo las profundas diferencias entre regiones y poblaciones localizados en distintos puntos del país.

Sucede que la construcción federal no es solo un problema del gobierno, ni de la Carta Magna.

La Constitución Nacional es federal, pero los argentinos somos muy pocos federales. Tenemos sentimientos federales, pero cerebralmente, funcionamos como unitarios e intestinamente, recaudamos y gastamos como unitarios.

El federalismo está en nuestra estética, pero no en la ética de nuestras relaciones institucionales.

Hemos sido los ciudadanos y los operadores, los que no hemos profesado el federalismo como estilo de vida y método democrático de construcción de poder.

Es cierto que la Constitución Nacional está diseñada en los sabios moldes del sistema federal, pero se trata de una doctrina que en nuestra práctica, muta y degenera, se torna unitaria, dependiendo mucho de los actores de cada época.

Durante todo el siglo XX predominaron las fuerzas centrípetas.

Las dictaduras han sido fatalmente centralizantes en la Argentina.

Los gobiernos militares fueron verticalistas y desconfiados por naturaleza; por eso la doctrina federal ha sido fuertemente pisoteada durante esa época tan prolongada de nuestra historia.

Luego, durante la restauración democrática, y en los tiempos del hipereconomicismo, los intereses centralizadores se impusieron en casi todos los campos; no solo el político, también en el mundo económico, financiero, empresarial, cultural y el de los medios de comunicación.

Esto nos conduce a la tarea inmensa de centrifugar la Argentina.

Centrifugar no significa destruir o desintegrar todo lo que está, ni de un día para el otro, arribar a un país federal, igualitario y equitativo.

Centrifugar consiste en ejecutar prácticas de equilibrio interregional, desmonopolizar las decisiones políticas, confirmar el principio de autonomía local y de regionalización efectiva y apostar a la distribución de competencias y recursos, a través de mecanismos de reparto horizontal de coparticipación y fondos transversales de nivelación presupuestaria, basados en los principios de la subsidiariedad, lealtad federal y solidaridad territorial.

Decía Bobbio que antiguamente, el modelo ideal de sociedad democrática era el de una sociedad centrípeta. La realidad que tenemos ante nosotros es la de una sociedad centrífuga, que no tiene un solo centro de poder, sino muchos, y merece el nombre, en que coinciden los estudiosos de la política, de sociedad policéntrica o poliárquica.⁶¹

⁶¹ BOBBIO, Norberto. “El Futuro de la Democracia”. Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Pág. 30.

En esta composición, el Derecho Constitucional puede y debe ser muy valioso, porque puede y debe aportar soluciones que instrumentalicen el cambio.

El derecho debe aportar fórmulas concretas de descentralización, y una fórmula concreta es la ramificación de la Capital Federal y su propia “desconcentración”.

Esto configura la propuesta de un país diferente y obliga a todos a una nueva mirada.

Claro está que debemos ser realistas. No se trata, como decía Ortega y Gasset, de “tomar al rábano por las hojas”.

El traslado del Congreso, *per se*, no resuelve nada, o resuelve muy poco, si no se profundiza en la horizontalización territorial del poder.

El cambio de la ubicación geográfica del Parlamento, constituye un fenómeno de deslocalización del Poder Legislativo y no necesariamente de descentralización política.

Para que efectivamente sirva a la descentralización, debe incluirse una mirada que modifique el patrón de distribución espacial del poder. Esto tiene que estar acompañado de un cambio estructural en la articulación del Estado con los demás actores constitutivos de la Argentina, es decir, el mundo de las provincias, los municipios y las regiones.

Refederalizar el país, tiene que ver con empezar a decidir también desde las provincias, los municipios y las regiones.

Refederalizar es decidir desde abajo y desde adentro y no siempre y como hasta ahora, desde arriba y desde el centro.

De lo contrario, el traslado del Poder Legislativo será una mera mudanza de infraestructura, nada más que simbólica, y federalmente vacía.

IV.- LA DESCENTRALIZACIÓN LE CONVIENE AL CENTRO

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires está rodeada por cuatro cordones urbanos que la agobian.⁶²

La Provincia de Buenos Aires, por su lado, se enfrenta a la problemática de un conurbano que crece geoméricamente y que de continuar la escalada, resultará prácticamente “invivable” e ingobernable.

En principio, se trata de un territorio de 3.833 km² que abarca la Ciudad de Buenos Aires y 24 municipios del Conurbano, superficie equivalente al 1 % del país, con una densidad poblacional de 2.390 habitantes por km² frente a los 14 habitantes por km² del total de la Argentina.

Sucede que en un territorio físicamente limitado, conviven conflictos muy fuertes y desigualdades expuestas, puesto que, paradójicamente, se combina la concentración de

⁶² Conurbano bonaerense 1 (CB1): San Isidro y Vicente López; Conurbano bonaerense 2 (CB2): Avellaneda, La Matanza 1 (el partido de La Matanza fue dividido en dos zonas diferenciadas), Morón, General San Martín y Tres de Febrero; Conurbano bonaerense 3 (CB3): Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes; Conurbano bonaerense 4 (CB4): Florencio Varela, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, General Sarmiento, La Matanza 2, San Fernando y Tigre.

El INDEC realiza la división de estos partidos de la provincia de Buenos Aires desde 1994 en función de algunas variables socioeconómicas que permiten agrupar en conjuntos que muestran una mayor heterogeneidad al interior del denominado “Aglomerado Gran Buenos Aires”. Como esta clasificación se realizó originalmente para los 19 partidos del Gran Buenos Aires, los nuevos partidos han sido incluidos dentro del mismo agrupamiento en que hubiera quedado ubicado el partido anterior, aun cuando no se ha estudiado si, analizados de manera separada, alguno de ellos no hubiera integrado otro agrupamiento. Por ejemplo, los partidos que componen lo que fuera el partido de Gral. Sarmiento (San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz) fueron ubicados en el CB4, en donde originalmente se ubicaba aquel. Ver; PERDONI, Sergio y REZZANO, M. del Carmen. “Mercado de trabajo y condiciones del hábitat durante la crisis : una aproximación regional al conurbano bonaerense”. 1a ed. - Buenos Aires : Instituto Argentino para el Desarrollo Integrado, 2005. ISBN 987-21856-1-1

riqueza con la concentración de pobreza, la concentración desisoria con la presión urbana sobre todas las políticas que se elaboran en instituciones nucleadas en el centro.

La Capital Federal y el primer cordón del Conurbano poseen un desarrollo superior al del segundo y tercer anillo.

Observar, por ejemplo, la relación entre el porcentaje de hogares de cada conurbación frente a la participación en los ingresos, resulta esclarecedor. De acuerdo al Censo 2001, el promedio de personas por hogar en el conurbano es de 3,6. El primer Conurbano concentra "tan sólo" el 6,9% de los hogares de la región, pero recibe el 12,40% de los ingresos, mientras que la cuarta conurbación que reúne el 35,70% de los hogares tiene una participación en el ingreso total de la región del 29,90%. Esta brecha, creció considerablemente entre 1999 y 2003, puesto que aumentó el diferencial entre la distribución de los hogares y la distribución del ingreso entre las regiones más favorecidas y las menos.

Cuando concentramos soluciones y recursos en un solo lugar, también concentramos problemáticas en un único espacio, y eso no es bueno para nadie.

El resultado arroja un país desequilibrado, de dificultosa gobernabilidad en algunos puntos y profundamente injusto, un país muy pendiente y vulnerable frente a la presión de su más grande conurbano.

El traslado del parlamento, brindará por cierto una nueva perspectiva, porque disminuye la influencia concentrada sobre la función de regulación del Gobierno argentino, de parte de un complejo demográfico desproporcionado como lo es el núcleo Ciudad Autónoma de Buenos Aires- conurbano bonaerense.

Ello beneficiará a todas las partes, empezando por el propio "centro", que se descongestionará política y administrativamente, mejorando las condiciones y la calidad de vida de sus huéspedes.

Frente a la alternativa de trasladar el Congreso argentino, algunos oponen la propuesta del traslado íntegro de la Capital, tal cual se legislara en 1987.

El traslado total conjunto de las sedes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y de la cabeza del Poder Judicial, excluye a la ciudad de Buenos Aires de la capitalidad.

No creo que sea justo ni apropiado. Buenos Aires es la ciudad que desde la época embrionaria de la Argentina e independientemente de sus posiciones, fue puerta y polo de atracción de la unidad nacional.

No es bueno decapitar a Buenos Aires.

Trasladar la totalidad de las sedes ministeriales, las embajadas y los asientos de los organismos internacionales, la sede de la Corte Suprema y todas las dependencias tradicionalmente asignadas al Poder Ejecutivo Nacional en la Ciudad de Buenos Aires, es logísticamente costoso y de mucha dificultad.

En orden a la magnitud de la administración federal, es casi un desplazamiento staliniano de población.

Un modelo en el que el Presidente de la República y su administración se sitúe en la Ciudad de Buenos Aires, conforme a la tradición centenaria y a la infraestructura allí instalada, parece razonable. El esquema se supera y el equilibrio resulta posible, si ello se complementa con la instalación de las funciones legislativas en el interior del país.

La ejecución de las políticas públicas federales que corresponden al Poder Ejecutivo continuarían en la capital histórica, pero el control parlamentario, el debate, la representación plural y la confección de las normas generales, se ubicarían en el país interior, en una ciudad sin compromisos capitalinos de ninguna especie como lo es Rosario.

No se trata de excluir ni de descapitalizar a la Ciudad de Buenos Aires, porque entendemos que el futuro de la Argentina es con la Ciudad de Buenos Aires y no sin ella.

La disputa acerca de la Capital Federal, su ubicación, su bifurcación o su traslado, guarda una suerte de metamensaje que, probablemente refresca la antinomia federal-unitaria, por otros medios y con otras armas. Ello debe ser evitado.

Decía Leandro N. Alem, en el célebre debate dado en la Legislatura bonaerense, con el que iniciamos estas reflexiones:

“Para el régimen centralista y unitario, dadas las condiciones de nuestro país y el estado de otras provincias, 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 el régimen federal en que aquel se desarrolla, 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”⁶³

El modelo tradicional de gestión de gobierno donde los políticos deciden y la administración simplemente ejecuta, está en profunda crisis y evidente decadencia.

El federalismo es una antigua y sabia forma de organización del estado que reconoce la presencia de realidades políticas originarias y las incluye, en un flujo constante de vínculos de cooperación, suprasubordinación y participación en las decisiones globales.

En el estado federal, cada parte se reserva un catálogo de competencias y delega porciones de su soberanía en un ente “sutil” que administra en beneficio del conjunto.

Cada parte hace lo propio de su competencia, con los recursos propios y los que eventual y cooperativamente le son asignados por el conjunto. Si el estado federal se desborda o abandona toda “sutileza”, si permite que las partes se debiliten hasta el límite de sus fuerzas, el conjunto se resiente hasta la necesaria transformación del sistema organizativo en otro modelo que puede ser cualquier otro, pero que no es federalismo.

El juego en el que cada parte conserva competencias y recursos, a través de la concertación pacífica y una convivencia finamente equilibrada, resulta actualmente impracticable, porque está basado en una ilusión que es tranquilizadora y complaciente pero que no es cierta: que las cosas son simples. En el federalismo y en la democracia las cosas no son simples, sino combinadas y complejas.

En adelante, será necesario gobernar en red. Ello significa, concretamente:

A) Fomentar la participación horizontal, es decir, incluir más sujetos que intervengan en las decisiones; más actores, más interdependientes, más articulados.

B) Incluir un concepto de gobierno multinivel. Los gobiernos ya no pueden monopolizar las decisiones en su exclusivo nivel; deben necesariamente compartir, convivir y codecidir, no solamente con otros niveles jerárquicos superiores (los municipios, la nación, las provincias, las regiones y los Organismos Internacionales), sino también con niveles internos de articulación.

El federalismo en red es opuesto al federalismo jerárquico, aquel en el que las unidades locales son nada más que operativas o instrumentales; es también distinto al federalismo dual, confrontativo o agonial, en el que el gobierno local es autónomo pero está desconectado y aislado.

El modelo de federalismo en red se presenta como un paradigma que significa compartir áreas de actuación sobre la base de múltiples interdependencias con el resto de los niveles territoriales, sociales y políticos.

Este formato de federalismo es un desafío que obliga a hacer mucho más que concertar. El mundo actual nos ofrece un panorama de incertidumbres y de cambios acelerados y ello impacta fuertemente en el marco de las regulaciones jurídicas.

Quizás la esperanza de la concertación haya decaído en cierta ingenuidad.

Quizás sea hora de construir la red y para ello es necesario restaurar el derecho federal modernizando sus conexiones y amplificando las voces de todos sus miembros en una nueva caja de resonancia articulada.

⁶³ En “Obra Parlamentaria de Leandro N. Alem”. Homenaje de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Op. Cit. Pág 108.

Para ello es necesario el traslado del Congreso Nacional y este es el tiempo de analizar.

DR. DIEGO A. GIULIANO

Doctor en Derecho y Ciencias Sociales.

Director del Centro de Estudios de Derecho Constitucional, Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales del Rosario.