

EL TRASLADO DEL DISTRITO FEDERAL

Y LA

CREACION DE UNA NUEVA PROVINCIA:

ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS E INSTITUCIONALES

Leopoldo Frenkel (*)

I. Los antecedentes

El 15 de abril de 1986, el Presidente de la Nación, Doctor Raúl Alfonsín, anunció al país la decisión de promover el traslado de la Capital Federal a un área del sur bonaerense y nordeste de Río Negro. La medida enunciada se insertaba en una propuesta institucional más amplia que, además, preveía la creación de una nueva provincia alrededor de la ciudad de Buenos Aires, la provincialización del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, la implementación de un plan de desarrollo para la Patagonia y el reordenamiento, modernización y descentralización de la Administración Nacional.

II. El anteproyecto de ley de traslado de la Capital Federal

1. El procedimiento adoptado por el Presidente para impulsar esta iniciativa consistió en remitir el anteproyecto de ley al Consejo para la Consolidación de la Democracia, un ente colegiado de carácter eminentemente consultivo creado por el Poder Ejecutivo. El propósito -según las propias palabras del Doctor Alfonsín- era contar con el asesoramiento previo del Consejo "antes de adoptar la

(*) Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas. Ex-Profesor de Derecho Político y Constitucional en las Universidades de Buenos Aires, del Salvador y Católica de La Plata. Ex-Delegado del Poder Ejecutivo a cargo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1973). Técnico del Consejo Federal de Inversiones. Las opiniones vertidas en esta ponencia son de exclusiva responsabilidad del autor.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

decisión definitiva de enviarlo al Honorable Congreso de la Nación". Más tarde, el Jefe del Estado viajó a la ciudad de La Plata donde hizo entrega oficial del anteproyecto al gobernador de Buenos Aires, Doctor Alejandro Armendariz, y a Viedma, donde hizo otro tanto con el gobernador de Río Negro, Doctor Osvaldo Alvarez Guerrero.

2. El anteproyecto de ley del Poder Ejecutivo declara capital federal al área comprendida en las jurisdicciones de las provincias de Río Negro y Buenos Aires, delimitada a partir del borde norte del departamento de Adolfo Alsina desde el río Negro hasta su contacto con el meridiano 63° 23'; la traza de éste hasta la garganta de Primera Angostura y desde este punto, siguiendo el curso del río Negro, hasta el borde norte del departamento de Adolfo Alsina. La disposición entrará en vigencia luego que las legislaturas provinciales hayan dispuesto la cesión respectiva. El Poder Ejecutivo Nacional procederá al deslinde y demarcación del territorio que se declara capital federal en sus límites con las dos provincias (artículo 1°).

De conformidad al artículo 2°, hasta el efectivo traslado de las autoridades nacionales, las provincias y los municipios conservarán sus actuales jurisdicciones y atribuciones. El Poder Ejecutivo queda facultado para acordar con las provincias la modalidad y oportunidad de tal transferencia y, en especial: a) las funciones y atribuciones municipales; b) la competencia judicial y c) los bienes del dominio privado provincial que permanecerán en el dominio de las provincias.

El gobierno de la provincia de Río Negro permanecerá en la ciudad de Viedma hasta el traslado efectivo del gobierno federal (artículo 3°).

Finalmente, se declaran de utilidad pública los fundos y bienes de propiedad privada existentes en el área del nuevo Distrito Federal, necesarios para la instalación de las autoridades nacionales, sin excluir el uso de las facultades previstas por la ley 21.499 para la ocupación temporaria (artículo 4°).

3. La cuestión capital se halla prevista en el artículo 3° de la Constitución Nacional, que textualmente reza:

"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".

Hay también disposiciones provinciales de rango constitucional que regulan específicamente el mecanismo de la cesión territorial. La superley de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 3°, expresa:

"Los límites territoriales de la Provincia son los que por derecho le corresponden, con arreglo a lo que la Constitución Nacional establece y sin perjuicio de las cesiones o tratados interprovinciales que puedan hacerse autorizados por la Legislatura, por ley sancionada por dos tercios de votos del número total de los miembros de cada Cámara".

Por su parte, el artículo 2° de la Constitución de la provincia de Río Negro establece:

"Los límites de la Provincia son los históricamente fijados y los que por derecho le corresponden. Toda ley que autorice su modificación requerirá los cuatro quintos del número total de los miembros de la Legislatura".

Naturalmente, la arquitectura política del proyecto exigirá, de modo necesario, un acuerdo o concertación previa entre el gobierno nacional y la jurisdicción o jurisdicciones provinciales que hayan de ceder el área geográfica para el nuevo Distrito Federal. De otra manera, si la ley sancionada por el Congreso Nacional dispusiera unilateralmente la mudanza y luego la Legislatura o Legislaturas provinciales no autorizasen la cesión territorial, el designio quedaría trunco. De igual forma, no parece razonable pensar en una iniciativa de esta naturaleza de inspiración provincial, mediante la previa cesión de un territorio que luego la Nación decide no aceptar para el asentamiento definitivo de los poderes federales.

4. Cabe asimismo considerar la posibilidad de que una ciudad o una porción determinada del territorio nacional, se convierta en la residencia de las autoridades federales sin federalizar previamente su territorio ni declarar a dicha

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ciudad o área capital de la República. Si bien es cierto que la Carta Fundamental no tiene ninguna disposición sobre esta hipótesis, a nuestro juicio -coincidiendo con la opinión de Humberto Quiroga Lavié, Derecho Constitucional, Buenos Aires, 1978, p. 667- no habría impedimentos para ello.

Sobre el particular, existen algunos precedentes. El primero fue el decreto N° 1 del 20 de setiembre de 1955 -no publicado en el Boletín Oficial-, por el cual el jefe de la sublevación militar, general Eduardo Lonardi, declaró a la ciudad de Córdoba "sede del gobierno hasta tanto éste pueda trasladarse a la Capital Federal" (artículo 6°). Años después, también otro presidente de facto, el teniente general Juan Carlos Onganía, constituyó su gobierno fuera de la ciudad de Buenos Aires. Entre el 7 y el 9 de abril de 1969, lo hizo en Río Gallegos, provincia de Santa Cruz, y entre el 10 y el 12 de ese mes y año, en Rawson, provincia de Chubut (conf.: diario La Nación, Buenos Aires, 6 de abril de 1969).

Obviamente que si esta residencia con carácter provisorio se prolonga en el tiempo, debería cumplimentarse el requisito del artículo 3° de la Constitución Nacional.

5. Otro problema jurídico-institucional de relevancia derivado del traslado de la Capital Federal, es el destino de la ciudad de Buenos Aires. Claro que no parece posible elucidar esta cuestión fuera del contexto político que la enmarca. Dicho en otros términos, se trata en lo esencial de un problema político y no de una ecuación jurídica.

Partiendo de la hipótesis de que el Congreso Nacional federalice el nuevo espacio de la capital y las provincias de Buenos Aires y Río Negro cedan, a la vez, los respectivos territorios para su emplazamiento, el futuro de la ciudad de Buenos Aires enfrentaría las siguientes alternativas:

a) Al quedar desafectada de su destino originario, se reintegra ipso jure a la jurisdicción que la cedió. O sea, a la provincia de Buenos Aires, de la cual se desprendió en el año 1880 para convertirse en la capital federal de la República.

b) Se convierte en una nueva Provincia argentina.

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Las alternativas planteadas afectan, de suyo, delicados resortes de la organización política y territorial argentinas. Por lo tanto, deben ser objeto de una prudente valoración y un serio estudio antes de adoptar decisiones que puedan deparar consecuencias negativas para el país.

La primera alternativa, por ejemplo, podría convertir de hecho a la provincia de Buenos Aires en una jurisdicción desproporcionadamente poderosa frente al resto de la Argentina. La segunda exige un pronunciamiento sobre los límites que habrá de tener, esto es, si excederá el contorno de la actual Capital Federal, incluyendo a los partidos bonaerenses del conurbano. Lo cual, por cierto, puede afectar el equilibrio económico-espacial de la provincia de Buenos Aires.

III. La creación de una nueva provincia

1. La iniciativa presidencial de mudar la capital al sur incluye también, según dijimos antes, la creación de una nueva provincia. Al dirigirse al Consejo para la Consolidación de la Democracia, el 15 de abril pasado, el Doctor Alfonsín señaló que "esa decisión (la del traslado de la capital) debería completarse con la implementación del proyecto de creación de una nueva provincia que incluyera a la ciudad de Buenos Aires".

2. Sobre esta cuestión existen algunos antecedentes, los que a continuación enunciamos:

a) El primer intento de dividir la provincia de Buenos Aires correspondió al presidente Bernardino Rivadavia. El 9 de febrero de 1826, tras haber asumido la jefatura del Estado, remitió al Congreso un proyecto de ley por el que se disponía la capitalización de Buenos Aires -incluyendo un vasto territorio circundante- y la creación de una nueva provincia en el resto del espacio bonaerense. Aunque la ley fue aprobada más tarde y motivó la renuncia del gobernador Las Heras, la caída de Rivadavia al año siguiente volvió las cosas a su lugar (conf.: Leopoldo Frenkel, La capital de la Nación. Un nuevo planteo institucional a partir del concepto de área metropolitana, Consejo Federal de Inversiones, Buenos Aires, 1975, ps. 57 a 59).

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

b) Otro proyecto fue el del Doctor Alcides Greca, un municipalista santafecino, quien en 1950 publicó un libro titulado Una nueva capital para la Nación Argentina. Sin duda influenciado por la reforma constitucional brasileña de 1946 -cuna del cambio de capital al Planalto- propuso el traslado del gobierno federal a un área situada en las proximidades del embalse del Río Tercero, en Córdoba (p. 126). Para la provincia de Buenos Aires, sugería una partición en dos: "Buenos Aires del Norte", con límites hasta las provincias de Santa Fé y Córdoba, y "Buenos Aires del Sud", con capital en La Plata. Inclusive, admitía la posibilidad de una tercera división: La Plata, entonces, sería la capital de "Buenos Aires del Centro" y Bahía Blanca capital de "Buenos Aires del Sud". Cita como ejemplos las dos Carolinas y las dos Dakotas en los Estados Unidos de América o el caso de los dos Estados de Río Grande en el Brasil (p. 136).

c) Producido el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, las autoridades provinciales de Buenos Aires se abocaron a estudiar el reordenamiento administrativo y funcional del área metropolitana bonaerense. El entonces ministro de Gobierno, Doctor Jaime Smart, para fines de 1978, había elaborado tres alternativas. La primera sugería la creación de una instancia política superior a la comunal para encarar y coordinar las distintas iniciativas municipales. La segunda, por su parte, implicaba la creación de un "supermunicipio" con los 19 partidos del conurbano. La tercera, por fin, se inclinaba por un esquema territorial todavía más amplio que el anterior organizando una macromunicipio" sobre el eje La Plata-San Nicolás. También se contemplaba la creación, a nivel del Poder Ejecutivo provincial, de una Subsecretaría de Estado para el Gran Buenos Aires (diario La Nación, Buenos Aires, 18 de marzo de 1979).

d) Directa consecuencia de los trabajos analizados en el punto precedente resultó el proyecto de creación de la provincia del Río de la Plata que, a nuestro juicio, parece ser la fuente más directa de la actual iniciativa presidencial. En 1980, los Doctores Guillermo Laura, Jaime Smart y Roberto Azaretto, secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el primero y ministro de Gobierno de la provincia de Buenos Aires el segundo, publicaron un libro intitulado La Provincia del Río de la Plata. Coincidiendo con el cambio del teniente general Jorge R. Videla por el teniente general Roberto E. Viola en la presidencia de la Nación, en marzo de 1981, proponían los autores crear la nueva provincia del Río de la Plata, "integrada ésta por el conglomerado bonaerense y la actual Capital Federal"

Este documento también está en el Centro de Documentación de CFI. bajo signatura: N. 241 / L 11 P

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

(p. 54). Para el nuevo Distrito Federal, prevén dos alternativas: erigir una ciudad en algún punto del interior del país o bien asentar la sede gubernamental en las tierras ganadas al Río de la Plata en la Costanera Sur (p. 71).

3. Para la Constitución Nacional, la creación de nuevas provincias tiene un tratamiento particular según se disponga sobre el territorio de una o varias provincias ya existentes o sobre territorios nacionales. En el primer caso, es de aplicación el artículo 13:

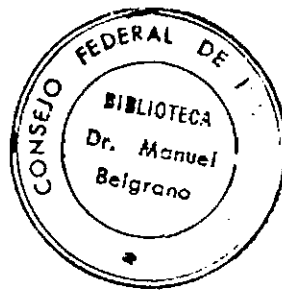
"Podrán admitirse nuevas provincias en la Nación; pero no podrá erigirse una provincia en el territorio de otra u otras, ni de varias formarse una sola, sin el consentimiento de la Legislatura de las provincias interesadas y del Congreso".

En la segunda hipótesis, cabe atenerse a las prescripciones del artículo 67 inciso 14:

"Corresponde al Congreso (...) arreglar definitivamente los límites del territorio de la Nación, fijar los de las provincias, crear otras nuevas, y determinar por una legislación especial la organización, administración y gobierno que deben tener los territorios nacionales que quedan fuera de los límites que se asignen a las provincias".

Sintetizando: cuando la nueva provincia se crea sobre el territorio de una o más provincias preexistentes, se requiere el consentimiento de la o las Legislaturas provinciales respectivas y, además del Congreso de la Nación. En cambio, si la nueva provincia se constituye sobre el ámbito espacial de un antiguo Territorio Nacional, es exclusiva atribución del Congreso federal.

4. La última cuestión jurídica que cabría considerar en la hipótesis que se constituyera la nueva provincia, sería la adecuación de su estructura político-institucional a lo preceptuado por el artículo 5° de la Constitución Nacional:



"Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones".

IV. Gobierno y administración del nuevo Distrito Federal

Sin duda, con la eventual creación del nuevo Distrito Federal y el establecimiento de las autoridades nacionales, se abrirá el debate político y doctrinario en torno a la naturaleza de su gobierno y administración.

Esta cuestión ya se planteó en el caso de la ciudad de Buenos Aires, habida cuenta que los constituyentes de 1853 no determinaron con nitidez cuál debía ser el régimen municipal para la capital de la Nación. Desde el primer sistema electivo instituido por Urquiza en 1852, la ley 1.260 de 1882 con las sucesivas enmiendas al funcionamiento del Concejo Deliberante, la reforma constitucional del '49 y los decretos 11.687 y 11.688 de 1954, la vuelta a la ley 1.260 y, por fin, desde 1972, la ley 19.987 aún vigente, queda en claro que la esencia del problema radica en el carácter electivo o no del intendente municipal.

La Constitución determina en su artículo 86 inciso 3° que el Presidente es "el jefe inmediato y local de la capital de la Nación". Vale decir que nuestra Carta fundamental, a nuestro juicio acertadamente, preserva a la figura presidencial de compartir su autoridad con otros funcionarios ejecutivos de base electiva en un mismo ámbito espacial. La disposición es concordante con el artículo 67 inciso 27, que faculta al Congreso a "ejercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la capital de la Nación". Este criterio, por otra parte, es también el adoptado por Brasil, Venezuela y México, los tres Estados federales latinoamericanos.

Por ello, opinamos que de producirse el traslado de la capital, el nuevo Distrito Federal -como lo está hoy la ciudad de Buenos Aires- debe quedar a cargo de un funcionario nombrado por el Presidente de la Nación.