

# EL TRASLADO DE LA CAPITAL FEDERAL SÓLO PUEDE HACERSE MEDIANTE REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL \*

por el Académico DR. SEGUNDO V. LINARES QUINTANA

La ciudad de Buenos Aires es la capital natural, histórica y definitiva de la República Argentina, "la capital de tres siglos", al decir de Montes de Oca (*Lecciones de derecho constitucional*, t. I, p. 157).

Por eso fue que los sabios autores del texto constitucional de 1853 establecieron, en el art. 3º del mismo, que "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". Y en el informe de la Comisión de Negocios Constituciones que elaboró el proyecto, se explicaba que "la residencia de las autoridades nacionales debe ser aquella que con mayor decoro y respetabilidad se presente ante el extranjero; allí donde estén más en contacto con las potencias amigas; en donde sea más fácil compulsar los archivos y antecedentes diplomáticos, ilustrar la opinión gubernativa, y disponer de los elementos que la calidad de capital de hecho de la República ha dado a Buenos Aires desde la época más remota del régimen colonial. En esta parte, la Comisión cede a una necesidad imperiosa de nuestra manera de ser. No crea, ni inventa; salva una dificultad de nuestra organización del mismo modo y por los mismos medios que lo fue muchos

\* Opinión formulada respondiendo a la consulta del Senador de la Nación Dr. Julio A. Amoedo.

años ha. Después de haber trazado un círculo vicioso con sangre y escándalos, perdiendo un cuarto de siglo en tan abominable tarea, volvemos en la materia de capitalización al punto de partida. Sin embargo, aun cuando el art. 3º del proyecto haya de quedar como ley de la Nación, no por esto se impone la obligación a la Provincia de Buenos Aires de ceder su capital al Gobierno Federal. V.H. verá por la ley orgánica de su referencia, de qué manera ha salvado la Comisión esta dificultad transitoria" (*Convención Nacional de 1898 y sus antecedentes*, p. 267). La ley orgánica a que aludía la Comisión disponía que la Provincia de Buenos Aires sería invitada a examinar y aceptar la Constitución y la ley orgánica (art. 7º).

Joaquín V. González preconizaba con acierto la que llamaba *interpretación constructiva* de la Constitución, "para darle —decía— un sentido que he llamado yo mixto, combinado de letra, equidad e historia" (*Obras completas*, t. II, p. 529). Es que no en vano, como proclamaba dramáticamente José Manuel Estrada, hay disposiciones de la Constitución que han sido escritas con la sangre de los argentinos (*Curso de derecho constitucional*, t. II, p. 32). Por lo demás, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en su calidad de intérprete final y definitivo de la Constitución Nacional, afirmó en el caso *Carlos H. Bressani y otros v. Provincia de Mendoza*, decidido en 1937, que "el mayor valor 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, crecimientos, redistribución de intereses, siga siendo el instrumento de la ordenación política y moral de la Nación" (*Fallos*, t. 178, pp. 22/23).

Cláusula alguna de la Constitución puede, por consiguiente ser interpretada correctamente si se la considera desprendida de la historia de los argentinos, uno de cuyos capítulos más dolorosos fue la razón de ser del art. 3º de aquélla. Con razón pudo exclamar Mitre, desde su banca

de senador, que "cada una de las grandes cuestiones resueltas entre nosotros por el derecho constitucional, ha sido un drama prolongado y palpitante, una pasión o un martirio a que estas soluciones responden y se ligan" (Arenegas, p. 301).

Como culminación y término de un cruento proceso histórico que constituyó una verdadera guerra civil, logróse la tan ansiada unión nacional, de manera irrevocable y definitiva, a través de la reincorporación de la Provincia de Buenos Aires —que se había secesionado de la Confederación y rechazado la Constitución de 1853, sancionada sin su participación— instrumentada por el Pacto de San José de Flores, del 11 de noviembre de 1859, el cual establecía, en su art. 1º, que Buenos Aires se declaraba parte de la Confederación Argentina y verificaría su incorporación por la aceptación y jura solemne de la Constitución del 53. Su art. 2º determinaba que la Provincia convocaría una Convención provincial para examinar el texto constitucional; y el art. 5º estipulaba que en caso que dicha Convención resolviera que deben hacerse reformas en la Constitución Nacional, éstas debían ser comunicadas al Gobierno Nacional para que, presentadas al Congreso, éste decidiera la convocación de una Convención *ad hoc* que las considerara.

Así ocurrió, y la Convención Nacional *ad hoc* de 1860 modificó el texto del art. 3º de la Ley Suprema del 53, estableciendo 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".

Interpretado el precepto a la luz de sus antecedentes históricos que le dieron razón de ser, resulta, a nuestro juicio, que la voluntad de los Constituyentes de 1853 y 1860 fue que, resolviendo la histórica y dramática cuestión, fuera la ciudad de Buenos Aires la capital definitiva de la República. Los Constituyentes del 53 lo dijeron de manera expresa en el texto constitucional, pero, los del 60, cumpliendo el Pacto de 1859 —cuyo art. 5º salvaba la integridad del territorio de la Provincia de Buenos Aires, ausente en el Congreso General Constituyente de 1853 disponiendo que dicho territorio no podría ser dividido sin el consentimiento de la Legislatura bonaerense— como no podían declararlo

también de manera expresa en el texto constitucional, se consideraron obligados a encomendar al Congreso Nacional, la *misión especial* de declarar expresamente la capitalidad de la ciudad de Buenos Aires por una *ley también especial*, previa cesión del territorio respectivo que debía hacer el órgano legislativo provincial.

La mencionada *ley especial* fue así calificada por los reformadores del 60, con el único sentido de que al declarar la capitalización de la ciudad de Buenos Aires, se cumplía y, por lo tanto, agotaba la *misión especial* impuesta al Congreso.

Vale decir, que el art. 3° reformado tuvo solamente un carácter circunstancial y transitorio, y en manera alguna comporta una regla general de eventual aplicación en el futuro; como lo confirma el significativo hecho de que la Constitución, al establecer las atribuciones del órgano legislativo federal, no incluye facultad semejante.

Como ha escrito Bielsa con rotundez, esta disposición no tiene razón de ser, pues la cesión se ha hecho y la ley se ha sancionado, pero institucionalmente puede tenerla (refiriéndose al régimen municipal de la ciudad capital) (*Derecho constitucional*, 62, p. 196). De manera coincidente, Aja Espil opina que la expresión "por una ley especial del Congreso", "está contenida en una norma de naturaleza imperativa y no meramente permisiva. Imperativa en el sentido de que fija una conducta determinada para una situación jurídica concreta. El art. 3° está atado a una circunstancia temporoespacial y no únicamente a motivaciones espaciales. Es, asimismo, una norma individual en el sentido de que vale para un sujeto y una ocasión específica y no una norma general al estilo del art. 67. Se trata de una norma dirigida históricamente a dos sujetos: el Gobierno Federal y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y a una ocasión: erigir la Capital Federal. El fundamento de validez del art. 3° es el hecho histórico que reguló su creación, es decir el acuerdo entre el Gobierno Federal y el Gobierno de Buenos Aires. Dictada la ley N° 1029 se operó el hecho previsto—la designación de la capital— y la norma, al igual que todo el mandato especial, se extinguió" (*Alcance del art. 3° de la Constitución Nacional*, "Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas", t. XV, 1986).

Nuestra interpretación constructiva, ajustada al pro-

ceso histórico que motivó y justificó el precepto constitucional, también está de acuerdo con la naturaleza específicamente constituyente y no legislativa que reviste la declaración de capitalidad de la República. Así lo proclamó el diputado Zapata en el seno mismo del Congreso General Constituyente de 1853, afirmando que “decir que la designación de la capital no es para nosotros un punto constitucional, es desconocer toda nuestra historia, es cerrar los ojos a los hechos palpitantes que ella pone a nuestra vista” (*Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina: sesión de 1852-1854*, p. 137).

En conclusión, opino que únicamente podría modificarse la capital de la República mediante la reforma del art. 3° de la Constitución Nacional, a través del procedimiento estatuido por el art. 30 de la misma. Pero aun en tal caso, la reforma constitucional constituiría un gravísimo error institucional de incalculables e irreparables proyecciones históricas.

La ciudad de Buenos Aires es la capital definitiva de la República. Por ello es que Joaquín V. González, al referirse al punto, habló de “solución definitiva” y “Capital definitiva” (*Manual de la Constitución Argentina*, § 266 y § 267). Como dijera el constituyente Zapata, en el origen mismo del art. 3°, “no hablo de la simple conveniencia o necesidad de que la ciudad de Buenos Aires sea la capital constitucional de la Confederación, porque lo haya sido siempre de hecho; porque aún cuando nosotros no lo declararíamos, ya esto está sancionado por la naturaleza misma, como lo he dicho en otra ocasión en el seno de este Congreso, y por todo el curso de nuestra vida política y mercantil; porque esta sea una idea aceptada por nuestras más notables capacidades e ilustraciones políticas”. Y agregaba que “este artículo y ley importan, en mi concepto, toda la Constitución que vamos a dar; suprimirlas sería matar la Constitución en su cuna, sería suicidarnos” (*Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina: sesión de 1852-1854*, p. 135/137). “La ley de 1880 —ha escrito Sánchez Viamonte— no hizo más que declararla (a la ciudad de Buenos Aires) capital de la Nación de un modo definitivo porque esa era la voluntad del pueblo, presunta e implícita, en el art. 3° de la Constitución” (*Manual de derecho constitucional*, p. 329).

No quiero concluir sin señalar que en el caso de dejarse sin efecto el compromiso histórico de la federalización definitiva de la ciudad de Buenos Aires, operada por el art. 3º de la Ley Suprema, reformado en 1860, y en función de éste, por la ley n° 1020, de 1880, cesaría la cesión provincial de Buenos Aires, cuyo territorio se reintegraría a la Provincia.