

# EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1882-1972)

JOSÉ MARÍA DÍAZ COUSELO  
*Director del programa de Actualización en Historia del Derecho  
Universidad de Buenos Aires*

## RESUMEN

En este estudio se analiza el control de legalidad de la actividad administrativa de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, cuando ella lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo de los administrados, es decir, lo que tradicionalmente nuestros autores denominan contencioso administrativo.

Palabras clave: *control de legalidad - administración - ley orgánica-interpretación*

## ABSTRACT

This essay analyzes the legality control of the administrative activities of the Municipality of the city of Buenos Aires, when she infringes a subjective right or a legitimate interest of the administered, this means, what is traditionally called by our authors administrative litigation.

Key words: *legality control - administration - organic law - interpretation*

## 1. PRESENTACIÓN DEL TEMA

En este estudio se analiza el control de legalidad de la actividad administrativa de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, cuando ella lesiona un derecho subjetivo o un interés legítimo de los administrados, es decir, lo que tradicionalmente nuestros autores denominan contencioso administrativo. En cuanto a la utilización de esta expresión, que definitivamente se ha impuesto en nuestro país, ya manifestamos en trabajos anteriores los planteos que en doctrina se han efectuado en cuanto a lo impropio de su empleo en el sistema jurídico argentino, y cuál es nuestra opinión al respecto<sup>1</sup>.

Hace más de una década publicamos un estudio en el que analizamos el control judicial sobre la actividad administrativa de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires antes de su federalización<sup>2</sup>, es decir cuando era la capital de la provincia del mismo nombre, exami-

---

<sup>1</sup> DÍAZ COUSELO, José María, "La revisión de los actos administrativos en la Argentina (1853-1900)", en: *Revista Chilena de Historia del Derecho*, N° 16, pp. 413-444, Santiago, 1990-91 y "Origen y consolidación del contencioso administrativo en la provincia de Buenos Aires (1854-1906) y su influencia en el derecho público de las demás provincias", en: *Revista de Historia del Derecho*, N° 22, 1994. Buenos Aires: 1996.

<sup>2</sup> DÍAZ COUSELO, José María, "El control judicial de la actividad administrativa de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1854-1882)", en: *Revista de Historia del Derecho*, N° 23, 1995. Buenos Aires: 1997.

nando los distintos sistemas vigentes desde 1854 hasta ese momento. En él señalamos que al convertirse en la capital de la República, en la materia que nos ocupa “continuó aplicándose la legislación provincial, hasta la vigencia de la Ley Orgánica del año 1882”<sup>3</sup>. Con relación a la cuestión de la cual vamos a ocuparnos, el único cambio se había producido poco antes, en 1881, como veremos más adelante.

Es que la ciudad pasó de la Provincia a la Nación con la legislación vigente en ella, que mantuvo todo su vigor mientras no fue subrogada total o parcialmente, como dictaminó reiteradamente el Procurador General de la Nación doctor Eduardo Costa<sup>4</sup>, doctrina que fue adoptada por el Poder Ejecutivo. En consecuencia, hasta 1882, continuó aplicándose la Ley Orgánica de 1865<sup>5</sup>, aunque contra las decisiones de la Municipalidad que causaban agravio podía deducirse la acción contencioso administrativa ante la Suprema Corte de Justicia local de acuerdo a lo prescripto por la nueva Constitución de la provincia de Buenos Aires sancionada en 1873 (artículo 156)<sup>6</sup>, pues ese Tribunal instalado a principios de 1875 determinó que entre los actos que daban lugar a esa acción, se encontraban las resoluciones definitivas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en cuestiones en las que actuaba como poder público. De esta manera entendió la Corte que la nueva Constitución, modificó en este aspecto la ley de 1865, cuyo artículo 31 determinaba, conforme a la Constitución de esa jurisdicción de 1854, que

“[L]os que se consideren perjudicados por la resoluciones de la Municipalidad, de carácter administrativo, tendrán apelación de ellas dentro de los cinco días, para ante el Superior Tribunal de Justicia, cuya decisión hará cosa juzgada”.

Ello es importante, pues de un recurso en el cual el Poder Judicial tenía una competencia limitada, se pasa a un juicio pleno con instancia única ante la Corte, sobre lo cual Jerónimo Cortés con su inclinación a comparar las nuevas leyes con el derecho anterior dijo que era volver al sistema de los casos de corte<sup>7</sup>.

En cuanto al ámbito material de este estudio, señalamos que lo constituye la consideración de la revisión judicial del acto administrativo municipal y no el procedimiento administrativo, es decir que atendemos a la situación que existe luego de la resolución definitiva de la autoridad municipal que corresponda. Con relación al procedimiento solo diremos que existieron escasas normas, sin ninguna sistematización entre ellas, hasta que se sancionó la ordenanza 10.806 promulgada el 12 de diciembre de 1939<sup>8</sup>, cuyo proyecto correspondió al concejal Camilo Stanchina presentado en 1938 y que tiene como antecedentes mediatos los proyectos anteriores de los concejales Bartolomé Fiorini de 1935 y de Adrián Beccar Varela

<sup>3</sup> Ley 1260, sancionada el 23 de octubre de 1882 y promulgada el 1º del mes siguiente, *Registro Nacional* (en adelante R.N.), 1882/84, p. 185.

<sup>4</sup> *Dictámenes en lo administrativo de los Procuradores Generales de la Nación Argentina*, t. 1. Buenos Aires: 1948, pp. 342, 344 y 547, entre otros.

<sup>5</sup> PRADO Y ROJAS, Aurelio, *Leyes y decretos promulgados en la Provincia de Buenos Aires desde 1810 a 1876*, t. VI. Buenos Aires, 1878.

<sup>6</sup> Art. 156, “La Suprema Corte de Justicia tiene las siguientes atribuciones: ... 3º Decide las causas contencioso-administrativas, en única instancia, y en juicio pleno, previa denegación de la autoridad administrativa competente, al reconocimiento de los derechos que se gestionen por parte interesada”.

<sup>7</sup> CORTÉS, Jerónimo. *Vistas fiscales expedidas en el carácter de fiscal de las Cámaras de Apelaciones de la Capital*, Tomo IV. Córdoba, 1907.

<sup>8</sup> Boletín Municipal N° 7290. Su discusión puede seguirse en las *Versiones Taquigráficas del Concejo Deliberante*, segundo período de sesiones del año 1939, II, pp. 2730-2735 y 2802.

presentado en 1919, como el autor lo señaló en los fundamentos del suyo<sup>9</sup>. Con anterioridad el Poder Ejecutivo mediante un decreto encargó en 1886 a Lucio V. López la confección de un código de procedimientos administrativos y el doctor Leopoldo del Campo, miembro del Concejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires, presentó en 1888 “un proyecto sencillo” de reglamento para la gestión de los expedientes que tramitaran ante la Municipalidad, pero ni el decreto que encomendaba aquella tarea se cumplió, ni el proyecto se aprobó<sup>10</sup>.

Por su parte el ámbito temporal comienza en 1882 y concluye en 1972. En aquél año se sanciona la primera Ley Orgánica de la ciudad federalizada mediante la cual se establece el llamado juicio contencioso administrativo, aunque debe señalarse que el sistema relativo al contralor de la legalidad de los actos de la Municipalidad cuando la ciudad integraba el territorio de la provincia de Buenos Aires, había sido ya alterado en 1881 por ley 1.144 que organiza la Justicia de la Capital de la Nación, como veremos más adelante. Termina el estudio cuando se sanciona una nueva Ley Orgánica Municipal que subroga a aquélla, que si bien en ese largo período sufrió algunas modificaciones, no fue alterada con relación a la cuestión que vamos a tratar.

En el lenguaje jurídico de la últimas décadas del ochocientos en nuestro medio no existía una idea más o menos concreta de qué era lo contencioso administrativo, situación que se prolongará durante el siglo pasado, pues carecía de precisión esa expresión tomada de la doctrina francesa que se va a convertir en un vocablo cuyo uso es contradictorio, pues destinado en su origen a designar el control de legalidad de la actividad de la administración pública por autoridades que debían pertenecer a su órbita, luego su significado se ampliará, para denominar con él también la revisión de esa actividad mediante órganos judiciales. En la Argentina ese examen se realizó siempre con intervención del Poder Judicial, ya sea por vía de recurso como a través de jurisdicción plena mediante el ejercicio de una acción. La concepción que predomina en nuestro país durante este período

“[C]onsidera el fin de la institución, con independencia del órgano que lo hace, y en consecuencia es contencioso administrativo tanto cuando la revisión de los actos de la administración, a pedido de parte interesada, corresponde a los tribunales judiciales, como cuando pertenece a los órganos o tribunales administrativos”,

con recurso ante aquellos<sup>11</sup>. El modelo francés de contralor de esos actos al cual dirigían su mirada algunos de nuestros juristas<sup>12</sup>, es incompatible con el sistema del gobierno establecido por la Constitución de la República, como hemos sostenido y desarrollado su fundamentación en otros estudios a los cuales nos remitimos. A pesar de ello esa denominación se mantiene hasta nuestros días, siendo la más tradicional o común<sup>13</sup>, aunque actualmente también se utilizan los vocablos “proceso administrativo” expresión más moderna y científicamente más correcta<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Ver *Versiones Taquigráficas...* (n. 8), primer período de sesiones del año 1938, I, p. 169; segundo período de sesiones del año 1935, II, p. 3431 y segundo período de sesiones del año 1919, II, p. 2012.

<sup>10</sup> CÁRDENAS, Pablo. *Lo contencioso administrativo*. Buenos Aires: 1889.

<sup>11</sup> DÍAZ COUSELO, *op. cit.* (n. 1), en especial pp. 414 y ss. y 434 y ss.

<sup>12</sup> Entre ellos se destacan José María Moreno, Antonio E. Malaver y Rafel Bielsa. Ver MORENO, José María. “Personalidad jurídica de las municipalidades”, en: *Obras jurídicas de...*, t. I. Buenos Aires, 1883, pp. 365-393; MALAVER, Antonio, *Cursos de procedimientos judiciales en materia civil y mercantil*, t. I. Buenos Aires: 1875, pp. 36-39; BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, t. II. Buenos Aires, 1921, pp. 539 y ss., BIELSA, Rafael, *Ideas generales sobre lo contencioso administrativo*. Buenos Aires, 1936.

<sup>13</sup> DÍAZ COUSELO, *Origen y consolidación...* (n. 1) en especial pp. 55-72.

<sup>14</sup> DROMI, José Roberto, *Proceso Administrativo Provincia*. Mendoza, 1977. p. 2.

## 2. CAMBIO DE LEGISLACIÓN

### 2.1 LA LEY ORGÁNICA DE LA JUSTICIA DE LA CIUDAD FEDERALIZADA

Esta Ley Orgánica de 1881<sup>15</sup> crea en la Ciudad de Buenos Aires dos cámaras de apelaciones, una con competencia en lo civil y la otra en lo criminal, correccional y comercial, estableciendo que la primera conocería en última instancia “de los recursos contra las resoluciones de la Municipalidad, en asuntos de carácter contencioso administrativo”<sup>16</sup>, con excepción de las actuaciones que en ese momento se encontraban radicadas ante la Suprema Corte de la Provincia, que serían resueltas por ella<sup>17</sup>. Esta ley fue sustituida en 1886 por una nueva<sup>18</sup> de organización de los tribunales de la Capital, pero en ella se mantiene la primera de las disposiciones indicadas<sup>19</sup>, suprimiéndose lo dispuesto por el artículo 311 de la anterior, lo que influye sobre el tema que consideramos.

Sobre las leyes indicadas en el párrafo precedente corresponde destacar dos cosas. La primera es que no señalan cuales son las cuestiones contencioso administrativas y la segunda que representan jurídicamente un retroceso, pues antes de la vigencia de ellas el administrado podía ejercer una acción ante la Suprema Corte de Justicia provincial, que aunque en instancia única actuaba con jurisdicción plena, pasando a tener ahora solo un recurso ante la Cámara.

Respecto a esta regresión se manifiesta Jerónimo Cortés, al afirmar que se volvía al error introducido en Buenos Aires desde la ley del 29 de septiembre de 1857 que reglamentaba las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia, pues establecía que conocería en pleno, pues estaba dividido en dos salas, “de todo recurso de apelación que se interpusiese de resoluciones del gobierno en asuntos con particulares, mientras no se establezca el tribunal especial de que habla el artículo 129 de la Constitución”. Este procedimiento fue instituido para las resoluciones de la Municipalidad en 1865, sin necesidad de recurrir primero al Poder Ejecutivo de la Provincia. Esto fue corregido por la Constitución de 1873 de Buenos Aires, como hemos señalado más arriba, reforma que alcanza a las disposiciones de la Municipalidad según lo determinó reiteradamente la Corte provincial<sup>20</sup> y con las Leyes Orgánicas de la Justicia de la ciudad federalizada se volvió al sistema anterior a 1873.

### 2.2 LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL

Por otra parte la primera Ley Orgánica Municipal sancionada para la ciudad federalizada que modificó la vigente mientras era capital de la provincia, tiene su origen en un proyecto del Poder Ejecutivo que tuvo entrada en la Cámara de Diputados de la Nación en la sesión del 11 de mayo de 1881, acompañado con un mensaje de la misma fecha del presidente Julio A. Roca, refrendado por el ministro del interior Antonio del Viso. En el artículo 63 que forma parte de su capítulo IX relativo a Disposiciones Generales, disponía:

---

<sup>15</sup> Ley 1.144, sancionada y promulgada el 6 y 15 de diciembre de 1881, respectivamente (R.N., 1878/81), p. 579.

<sup>16</sup> *Ibid.* artículo 71 inciso 3°.

<sup>17</sup> *Ibid.* artículo 311: “Los asuntos pendientes ante la Suprema Corte de la Provincia, serán allí resueltos”.

<sup>18</sup> Ley 1.893, sancionada y promulgada el 2 y 12 de noviembre de 1886, respectivamente (R.N. 1885/86, p. 532).

<sup>19</sup> Pasa a ser el inciso 3° del artículo 80.

<sup>20</sup> CORTÉS, *op. cit.* (n. 7). pp. 172 y ss.

“No tienen lugar los interdictos contra las resoluciones administrativas del Concejo, o Gobernador del Distrito. Las acciones de los particulares se ejecutarán en todo caso en juicio contencioso-administrativo, por indemnización de los daños y perjuicios y demás a que hubiere lugar, contra las providencias cumplidas, y no de otro modo, que hubieren causado la lesión del derecho individual”<sup>21</sup>.

Esta norma contenida en el proyecto del Poder Ejecutivo no es muy clara, pues no trata de determinar el concepto de contencioso administrativo, que tampoco estaba elaborado con claridad por la doctrina, no muy abundante en la materia, y la única jurisprudencia con la que se contaba era la establecida por la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires.

El proyecto pasó a estudio de las Comisiones de Negocios Constitucionales y de Legislación, que debían actuar reunidas, las que le introdujeron modificaciones y ese artículo en la nueva redacción pasó a ser el 75 con el siguiente texto:

“No se admitirá acción alguna para impedir el cumplimiento de las resoluciones que la Municipalidad dicte en caso de las atribuciones que esta ley le confiere, en las secciones de seguridad, de higiene y de moralidad públicas. Los particulares que se considerasen perjudicados por ellas, deberán ejercitar sus derechos en juicio contencioso administrativo, con apelación ante el Tribunal, que la ley de procedimientos designe”<sup>22</sup>.

A pesar de los avatares que sufrió el tratamiento del proyecto, este artículo no registró modificación importante alguna, pues la única variante que se observa en el texto aprobado en 1882 es la sustitución de la expresión “en caso de las atribuciones” por en “uso de las atribuciones”. El despacho que aconseja la aprobación del proyecto con las modificaciones introducidas lo suscriben los diputados Ramón Calderón, Delfín Gallo, Juan E. Serú, Silvano Bores, Pedro Goyena, Lidoro Quinteros, Tristán Achával Rodríguez y Gregorio de la Puente. Nada se dice en esa presentación de los motivos de los cambios introducidos en el proyecto del Poder Ejecutivo, ni se comenta el artículo que estamos tratando<sup>23</sup>. Tampoco el miembro informante diputado Achával Rodríguez hace referencia al mismo y se aprobó en la forma propuesta por las comisiones sin discusión<sup>24</sup>.

De acuerdo con las modificaciones introducidas por el Senado al proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, pasó a ser el artículo 76 de la ley sin sufrir alteraciones, pues mantuvo la misma redacción establecida por la Cámara iniciadora, no siendo objeto de discusión esta norma durante el tratamiento por la Cámara alta<sup>25</sup>.

En consecuencia ni los despachos de las comisiones ni los debates en las dos Cámaras proporcionan elementos que permitan ayudar a interpretar la norma. De los debates solo rescatamos dos cosas. Una es la opinión del senador Aureliano Argento para quien toda reclamación ante la administración es un juicio contencioso administrativo “porque hay una verdadera contienda”<sup>26</sup>, lo que constituye según él un criterio muy simple para definir esta materia. La otra es la posición del diputado Enrique Pereira quien pidió la reconsideración de este artículo cuando ya estaba aprobado por la Cámara baja, alegando que al ser sancionado

---

<sup>21</sup> *Recopilación de los debates de Leyes Orgánicas Municipales y sus textos definitivos*, edición del Honorable Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, t. 1, pp. 4 y s.; p. 13.

<sup>22</sup> *Ibid*, pp. 24 y s. pp. 24 y s.

<sup>23</sup> *Ibid*, pp. 15 y s.; p.25.

<sup>24</sup> *Ibid*, p. 226.

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 318.

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 316 y s.

a “una hora muy avanzada, no hubo tiempo suficiente para hacer una observación sobre el particular” por lo cual aprovechaba que se había terminado la consideración del proyecto, para pedir a la Cámara que prestara su atención a las indicaciones que iba a hacer. Al fundar la moción, señala que mediante ella tiende a determinar claramente qué se debe entender por tal juicio contencioso administrativo que establece la ley, señalando además que en su opinión cuando la Municipalidad sumariamente resuelve es de suponer que ha “tenido todos los antecedentes necesarios para constatar la verdad o la razón de la medida”, por lo cual el que determina la ley es un segundo juicio contencioso administrativo que convendría suprimirlo. A ello agrega otra razón,

“[Y] es que al dar como juez al particular damnificado por una disposición de la Municipalidad a la Municipalidad misma, parece que se le priva de las garantías constitucionales a que tiene derecho, garantías que establecen que ningún habitante de la República podrá ser privado de sus jueces ordinarios. Además, esto importaría un doble trabajo para el individuo damnificado, porque después tendría el derecho que la ley de procedimientos le acuerda, para ocurrir ante el juez ordinario. Mejor sería que después de este juicio de interdicto, por el cual la Municipalidad ordena la medida que haya de tomarse, se dejara al particular el ejercicio libre de su derecho, para que recurriera ante el juez ordinario, en la forma que prescribe la ley de procedimientos”.

En consecuencia propone la siguiente redacción para ese artículo:

“Los particulares que se consideren damnificados por cualquier obra de seguridad, de higiene o de moral pública, podrán ejercitar sus derechos en juicio ordinario, ante el tribunal que la ley de procedimientos designe”.

Esta moción de reconsideración no fue tratada pues no tuvo el apoyo de una tercera parte de los miembros de la Cámara<sup>27</sup>.

Así quedó sancionada la ley 1.129 Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires el 31 de octubre de 1881<sup>28</sup>, que el Poder Ejecutivo ante las modificaciones introducidas a su proyecto no promulgó y devolvió al cuerpo legislativo con algunos de sus artículos observados, entre los cuales no se encuentra el que consideramos, indicando los fundamentos en su mensaje del 12 de noviembre. Dos días después entra en la Cámara de Diputados y es considerado en la sesión de prórroga del 28 de diciembre, pero el Legislativo no persistió en la sanción de los artículos observados pues solo se manifestaron 15 votos por la afirmativa y 31 por la no insistencia, quedando la cuestión pendiente para el año siguiente.

En 1882 se trata nuevamente la cuestión. El Poder Ejecutivo envía un nuevo proyecto al Legislativo, el cual luego de considerarlo de acuerdo con las normas parlamentarias lo sanciona como ley el 23 de octubre de 1882 y es promulgado por el Ejecutivo el siguiente 1º de noviembre, dando origen a la ley 1.260 de larga vida. Si bien presenta cambios en su texto y una estructura distinta a la anterior aprobada por el Congreso que no tuvo vigencia por el veto parcial y la no ratificación por parte del Legislativo, el artículo que se relaciona con la cuestión que analizamos puede decirse quedó con la misma redacción, pues solo se cambió, como vimos más arriba, una palabra que no modificó su sentido y sí precisó su lenguaje. Se lo incluyó en la sección tercera del capítulo II, del título II, que contiene las normas referentes

<sup>27</sup> *Ibid*, pp. 246 y s.

<sup>28</sup> *Diario de sesiones del Senado*. Buenos Aires, 1881, t. II, p. 1067.

a “Seguridad, Beneficencia y Moralidad Pública”, por lo cual pasó a ser el artículo 52<sup>29</sup> y su interpretación dará lugar a serias divergencias en nuestra jurisprudencia.

Analizando la norma que consideramos, observamos que con la expresión “juicio contencioso administrativo” no se hace referencia a un procedimiento judicial sino a uno administrativo que tramitará ante el mismo organismo del cual emanó el acto. Se trataba en realidad de una reclamación ante la misma autoridad de la que provenía el acto impugnado y su trámite no se reglamentó en cuanto a los términos y formas para plantearse, por lo cual como señaló Fiorini, “la falta de normas precisas hace incierta su efectividad”<sup>30</sup>. Salvo algunas disposiciones aisladas y la ordenanza 10.806, dictada pasado medio siglo de vigencia de la ley, no existía un procedimiento estatuido, y esta última

“[I]nspirada –más que en el deseo de salvaguardar la legitimidad de los actos– en dar una apariencia de seriedad a los trámites administrativos municipales; aunque poco caso se ha hecho de ella”<sup>31</sup>.

Corresponde destacar que mediante un proyecto presentado en 1919 por el concejal Adrián Beccar Varela ante el Concejo Deliberante, que no se aprobó, se pretendía establecer una verdadera jurisdicción en sede municipal, excediendo las facultades concedidas por la Ley Orgánica y contrariando a nuestro sistema constitucional<sup>32</sup>.

Con relación a esta cuestión coincidimos con Fiorini cuando sostiene “que la ley municipal equiparaba “juicio contencioso administrativo” a “reclamación administrativa” y que cuando este era rechazado, el interesado tenía el derecho a recurrir o de “apelar” ante la Cámara Civil”, vocablo este último que dio lugar a cuestiones, pues en realidad se trata de un recurso<sup>33</sup>, del cual la apelación es una especie, y técnicamente se lo denomina así cuando procede ante un órgano superior a aquel del cual emana el acto y la Cámara no reviste ese carácter con relación a la administración municipal, por lo cual el término no era el adecuado. Por el contrario la ley de organización de la justicia de la capital usa la denominación correcta al disponer que la Cámara Civil conozca en última instancia “de los recursos contra las resoluciones de la Municipalidad, en asuntos de carácter contencioso administrativo”. Pero ninguna norma había aclarado a qué se hacía referencia en las leyes orgánicas que señalamos con la denominación “contencioso administrativo”, originándose así distintas interpretaciones en la doctrina y en la jurisprudencia que dieron lugar a sentencias contradictorias en la Justicia Nacional en lo Civil de la Capital Federal.

Hasta 1910 contaba la ciudad con una sola Cámara en lo Civil y si bien hubo cambios en la interpretación de la norma se debió a que se modificó su integración, pero no se daba la posibilidad de que se produjeran contradicciones contemporáneas. Al crearse en ese año una nueva Cámara<sup>34</sup>, se originaron sentencias simultáneas divergentes y el destino de la pretensión del administrado dependía de la Cámara a la que le correspondía intervenir. El artículo 6º de la ley citada determinaba que los presidentes de ellas podían reunirlos en tribunal cuando al “celebrarse acuerdo para dictar sentencia definitiva cualquiera de las cámaras entendiera que, en cuanto al punto en debate, es conveniente fijar la interpretación de la ley o de la doctrina aplicable”, pero la ley no establecía expresamente su obligatoriedad para el futuro, “pero era

<sup>29</sup> R.N., 1882-1884, p. 185.

<sup>30</sup> FIORINI, Bartolomé, *El recurso contencioso administrativo de la Municipalidad de Buenos Aires*. Buenos Aires, 1941. p. 12.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Diario de Sesiones del Concejo Deliberante*. Buenos Aires, 1919, p. 2012.

<sup>33</sup> FIORINI, *op. cit.* (n. 30). p. 41.

<sup>34</sup> Ley 7.055, R.N., 1910, t. III, p. 162, sancionada el 16 de agosto de 1910 y promulgada al día siguiente.

evidente que mal se podía fijar la interpretación si más adelante los camaristas recuperaban su libertad de criterio<sup>35</sup>. Esta cuestión fue resuelta por las Cámaras civiles el 3 de septiembre de 1918, pues en autos “Biedma c/ Banco Hipotecario Franco Argentino” determinaron que fijada la interpretación o doctrina por el Tribunal plenario, debían en lo sucesivo ajustarse a la misma aun los camaristas que no compartieren el criterio de la mayoría<sup>36</sup>.

Pero el problema que planteaban los distintos criterios interpretativos con relación a la cuestión que nos ocupa, recién se superó en 1940 mediante un fallo plenario de las Cámaras Civiles<sup>37</sup>, en el cual se fija la doctrina uniforme obligatoria, aun para los jueces que no la compartieran, a lo cual nos referimos más adelante.

### 3. CUESTIONES QUE ORIGINÓ LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 52

Ante esa norma de la Ley Orgánica de la Municipalidad y lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Justicia Ordinaria de la ciudad de Buenos Aires, se plantearon diversos interrogantes a los cuales debió dar respuesta la Justicia Civil de esa jurisdicción. Los podemos sintetizar en los siguientes puntos:

- La ley define o no lo contencioso administrativo municipal, y en el supuesto negativo en qué consiste el juicio al que ella hace referencia.
- El recurso ante la Cámara Civil procede únicamente con respecto a las cuestiones relacionadas con la seguridad, la higiene y la moral pública o también es pertinente con relación a las resoluciones de la Municipalidad referentes a otras materias de su competencia, como aquellas que corresponden a los ámbitos de las obras públicas y de la hacienda pública.
- De ser restrictiva la respuesta a este último interrogante, en cuanto a las divergencias que se susciten vinculadas a las obras públicas y a la hacienda, será directamente competente el juez de primera instancia en lo civil por vía de acción, con apelación ante la Cámara de acuerdo con el Código de Procedimientos o bien debe previamente efectuarse el reclamo administrativo para tener expedita la vía judicial.

Las soluciones fueron distintas de acuerdo con las diferentes interpretaciones que se efectuaron del artículo 52 de la ley 1.260 y del inciso tercero de los artículos 71 y 80 de las leyes 1.144 y 1.893, respectivamente.

Ante la imprecisión de la Ley Orgánica Municipal, como adelantamos, correspondió al Poder Judicial fijar el sentido de la primera de esas normas y compatibilizarlo con las otras a que hacemos referencia en el párrafo anterior, destacándose con relación a ello cuatro períodos.

1. En el primero de ellos le tocó a la Cámara Civil, recién creada, hacerlo. Entre sus vocales se destacaron Nicanor González del Solar y Salustiano J. Zavalía, quienes sostuvieron posiciones encontradas, triunfando la del primero por la adhesión de otros vocales. Es la interpretación que se ha llamado amplia, pues para González la ley municipal no cambia lo que hasta entonces se había entendido por contencioso administrativo por los tribunales de la provincia de Buenos Aires, cuyo Superior Tribunal de Justicia había integrado, pues para él el artículo 52 no define esa materia ni determina en que asuntos debe seguirse el procedimiento especial que el mismo indica.

<sup>35</sup> AFTALION, Enrique, *et al.*, *Introducción al Derecho*. –6ª edición–. p. 373.

<sup>36</sup> *Jurisprudencia Argentina*. Buenos Aires, 1918, t. 2, p. 469.

<sup>37</sup> *Revista Jurídica Argentina La Ley*. Buenos Aires, 1940, t. 20, pp. 109-120.

“El único alcance de dicho artículo es que no se admite acción alguna para impedir el cumplimiento de las resoluciones que la Municipalidad dicte sobre seguridad, higiene y moralidad pública. Solo después de ejecutadas o sin perjuicio de sus ejecuciones los particulares damnificados pueden ejercitar su derecho en juicio contencioso administrativo”.

Para él ese es el único objeto de la norma y no determinar “que son solo pertinentes a la jurisdicción contencioso administrativa los casos concernientes a las secciones de seguridad, higiene y moralidad pública”.

Para González del Solar respecto a todos los contratos y los demás actos celebrados por la Municipalidad como poder en ejercicio de las funciones de cualquier naturaleza que le otorga la Ley Orgánica, quedan las respectivas controversias sometidas a la jurisdicción contenciosa administrativa “según la doctrina uniforme”. Por ello mientras una ley especial no defina la materia, “la jurisprudencia está llamada a llenar esa deficiencia, aplicando la doctrina y los principios sobre tan trascendental punto”. El Dr. González reitera en este juicio, que se relacionaba con el pago de una obra pública municipal, su opinión manifestada como miembro del Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Buenos Aires en 1870, cuando estaba vigente en ese territorio la Constitución de 1854 y la ley de 1857, estableciendo ésta última que de todo recurso de apelación que se interpusiese contra resoluciones del gobierno conocería el Superior Tribunal de Justicia en pleno, es decir, reunidas las dos salas en que se dividía. Luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires, con relación con los actos que emanasen de su Municipalidad, la competencia para resolver estos recursos pasó a ser de la Cámara en lo civil. A la opinión de González del Solar adhieren la mayoría de los vocales<sup>38</sup>.

Otra fue la posición de Salustiano J. Zavalía, quien sostuvo la interpretación denominada restrictiva. Para él la ley dispone que solo procede la llamada apelación en los supuestos que ella indica en su artículo 52, es decir que determina ese procedimiento solo respecto a aquellas órdenes de la Municipalidad, que el legislador quiere que “con o sin derecho, se ejecuten y que no se admita acción judicial alguna para impedir las”. Da como ejemplo los supuestos que

“si una pared está por caer amenazando de muerte a los transeúntes, si un barrio está infestado por un establecimiento antihigiénico o inmoral, no es posible ir a discutir en un pleito si la Municipalidad tiene o no derecho para mandar derribar la pared ruinosa o desalojar el establecimiento infeccioso”.

Pero agrega Zavalía que

“[C]omo ningún derecho puede ser sacrificado, ni aun en obsequio del bien común, la ley reconoce a los que se consideren damnificados, el derecho a reclamar contra ellas en juicio contencioso-administrativo con apelación ante el Tribunal que la ley de procedimientos designe, y ésta es la parte complementaria del citado art. 52”.

Para él se encuentra señalado “por la ley cuales son los asuntos de carácter contencioso-administrativo de que la Cámara debe conocer por recurso de las resoluciones de la Municipalidad”, que son aquellas dictadas “en uso de sus atribuciones sobre seguridad, higiene y moralidad”, pues si bien ellas se ejecutan sin acción que lo impida los afectados pueden reclamar las indemnizaciones a que tuvieren derecho en juicio contencioso-administrativo ante la misma Municipalidad con apelación ante la Cámara Civil. Agrega que

---

<sup>38</sup> CÁRDENAS, *op. cit.* (n. 10), pp. 83 y s.

“[S]i se trata de resoluciones de la Municipalidad dictadas en uso de atribuciones conferidas en otras secciones de la ley, en materia de hacienda y de obras públicas, por ejemplo, no se puede reclamar contra ella en juicio contencioso-administrativo, por la sencilla razón de que no se concede tal recurso en la Ley Orgánica de la Municipalidad ni en ninguna otra ley; y siendo una jurisdicción excepcional debe entenderse limitada á los casos expresados como toda excepción”.

En estos supuestos el que se considere perjudicado en un derecho subjetivo o un interés legítimo

“[T]iene abierto el camino del derecho común y de la jurisdicción ordinaria, que es más eficaz, y puede resistir su ejecución amparándose de cualquier avance contra sus derechos y obligando a la Municipalidad á venir a discutir el suyo de igual á igual ante los tribunales”<sup>39</sup>.

2. Otro período comenzó cuando la Cámara Civil cambió su composición, pasando incluso algunos de sus vocales a integrar la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Su jurisprudencia va a variar y se enlazará en la interpretación restrictiva en cuanto al juicio contencioso administrativo y se impondrá la doctrina sustentada por Zavalía, que era compartida por otros destacados juristas de ese momento como lo fueron Jerónimo Cortés y Pablo Cárdenas. El primero sostuvo que federalizada la ciudad, la Ley Orgánica de los Tribunales volvió al antiguo régimen de la provincia de Buenos Aires “corregido por su constitución”. Cortés era contrario al contencioso administrativo pues él sostenía que era incompatible con nuestro sistema constitucional, pero entiende que la Ley Orgánica Municipal según el texto de artículo 52 lo explica y fija su sentido, es decir determina lo que debe considerarse contencioso administrativo, que fue utilizado con suma habilidad por Zavalía, según señala, y a cuyos argumentos expuestos en la causa Sangudam contra Municipalidad, hace referencia<sup>40</sup>. También Cortés cita a Cárdenas, cuya obra elogia, aunque en definitiva los argumentos de este último son los mismos de Zavalía que cita Cortés, aunque expuestos en otra causa, la seguida por Lagndon contra Municipalidad, pues luego de transcribir diversos párrafos concluye diciendo que cree que la justa interpretación del artículo la ha dado ese juez de la Cámara<sup>41</sup>.

3. La tercer etapa se inicia cuando se crea la Cámara Segunda de Apelaciones<sup>42</sup>, la originaria, o sea la Cámara Primera, continuará con su jurisprudencia pues no variarán sus integrantes. En cambio los miembros de la nueva Cámara adoptarán la doctrina amplia, es decir que procede el juicio contencioso administrativo contra toda resolución de la Municipalidad y no solo las relacionadas con los temas referentes a la seguridad, higiene y moralidad pública. Esto creó una anarquía en nuestra jurisprudencia pues si el administrado, con respecto a una resolución no relacionada con la seguridad, higiene o moralidad, deducía una acción ante el juez de primera instancia, según la doctrina que seguía podía declararse competente o no. En el primer supuesto si la Municipalidad apelaba e intervenía la Cámara 1ª esta confirmaba la resolución y las actuaciones continuaban de acuerdo con lo establecido por el código procesal para el juicio ordinario. Si intervenía la Cámara 2ª revocaba la decisión y el actor quedaba indefenso, pues le había vencido el plazo para interponer el recurso, que ante la falta de norma expresa la jurisprudencia había establecido que era el determinado por el código para apelar una sentencia de primera instancia. En el supuesto de que el juez de primera instancia declarara su

<sup>39</sup> CÁRDENAS, *op. cit.* (n. 10), pp. 86 y ss.

<sup>40</sup> *Ibid.* (n. 10), pp. 167-177.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>42</sup> Ley 7.055 del 16 de agosto de 1910.

incompetencia siguiendo el criterio de la Cámara 2ª e intervenía ésta confirmaba la decisión, quedando también el administrado sin posibilidad de interponer el recurso que autorizaba el artículo 80 inciso 3º de la ley 1.893. Si intervenía la otra Cámara revocaba y continuaba el juicio de acuerdo con las normas del código procesal<sup>43</sup>.

Afirmaba el entonces camarista Tomás D. Casares que la Cámara 1ª “venía sosteniendo, sin ninguna excepción explícita y significativa”, que él “conociera, que las únicas cuestiones generadoras de casos contenciosos administrativos son las concernientes a materias de higiene, seguridad y moralidad. El tribunal se funda primordialmente en el texto mismo del art. 52 de la ley 1.260”, entendiendo que el inciso 3º del artículo 80 de la ley 1.893 orgánica de los Tribunales no tiene para esa Cámara “otro alcance que el de reglamentar” aquel recurso establecido por una ley anterior<sup>44</sup>. Tal vez el voto que hizo más explícitos estos argumentos fue el del doctor Jorge Sauce en autos Brenna, Cayetano contra Municipalidad de la Capital<sup>45</sup>, quien señala que hay serias razones para decidirse en uno u otro sentido, pero sostiene que al remitirse al texto del artículo 52 la cuestión se hace más clara y se evita un debate doctrinario sobre lo que es contencioso administrativo, que sería necesario si se admitiera que el artículo 80 inciso 3º de la Ley Orgánica de Tribunales acuerda el recurso en todos los casos que puedan ser caracterizados como contenciosos administrativos, señalando que está lejos la doctrina de ser uniforme sobre el tema. Agrega además, que en el debate parlamentario de ese artículo de la ley 1.893 el senador Zapata hizo presente que con esa norma no se pretendía dirimir la contienda, que ya existía cuando se la sancionó en el año 1886.

La doctrina de la Cámara 2ª esta expuesta en diversos fallos, pero especialmente se desarrolla en un voto del doctor Raymundo M. Salvat en autos Municipalidad de la Capital contra Rolland<sup>46</sup> para quien lo establecido por el artículo 52 de la ley orgánica municipal autoriza a quienes se consideren damnificados con relación a las resoluciones referentes a higiene, seguridad y moralidad “deberán ejercitar su derecho en juicio contencioso administrativo”, es para aclarar la afirmación de que “contra esas resoluciones no se admite recurso alguno”, aseveración esta última que implicaría una prohibición de revisar los actos municipales y consagrar el arbitrio de esa administración. Por ello cuando la ley 1.893 dice que la Cámara conocerá los recursos contra las resoluciones de la Municipalidad en asuntos de carácter contencioso administrativo, sanciona la procedencia amplia del recurso contra todos los actos municipales que por su índole lo justifiquen, y que según el voto de Salvat, son “los realizados por la Municipalidad en su carácter de poder público, respecto a los cuales si se negara el recurso quedarían librados a la autoridad soberana de la Municipalidad”.

4. El cuarto período comienza en 1940 con la sentencia recaída en el plenario dictado en los autos Escorihuela de Escorihuela, Adela contra Municipalidad de la Capital. El juez de primera instancia hace lugar a la excepción interpuesta por la demandada y se declara incompetente en un juicio relacionado con el cobro de impuestos, siguiendo la doctrina de la Cámara 2ª, según la cual el recurso procedía contra todas las resoluciones definitivas de la Municipalidad, es decir aunque se originaran en materias no mencionadas en el artículo

<sup>43</sup> Ver SAN MILLÁN ALMAGRO, Julio, “Algunos aspectos jurisprudenciales de lo contencioso administrativo en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” (años 1930-1941), *Jurisprudencia Argentina*, t. II. Buenos Aires: 1943, pp. 66-73.

<sup>44</sup> Sobre el tema ver el voto del doctor Tomás D. Casares en el plenario recaído en los autos “Escorihuela de Escorihuela, Adela c/ Municipalidad de la Capital Federal, del 26 de setiembre de 1940, *Revista Jurídica Argentina La Ley*, op. cit. (n. 37), p. 114.

<sup>45</sup> *Jurisprudencia Argentina*, t. 52. Buenos Aires, 1936, p. 424.

<sup>46</sup> *Ibid.*, t. 19, Buenos Aires, 1926, p. 476.

52. El juez entiende que habiendo actuado la demandada como poder público se trata de una cuestión contencioso administrativa y debe aplicarse ese artículo de la Ley Orgánica, es decir esa doctrina de la Cámara 2ª, cuya minoría ya participaba de la interpretación de la otra Cámara<sup>47</sup>.

Por su parte el fiscal Jorge Figueroa Alcorta también señala que la resolución apelada se ajusta a esa doctrina según la cual siempre procede la vía contencioso administrativa, como lo dispone el artículo 80 de la Ley Orgánica de los tribunales, tratándose de asuntos de ese carácter y siempre que la Municipalidad haya obrado como poder público y no como simple persona jurídica del derecho privado. Sostiene que

“[E]n el sub júdice la comuna ha procedido como autoridad pública ‘jure imperium’ y el derecho invocado por la recurrente es de carácter administrativo, ya que se funda en la exoneración de impuestos sancionados por una ordenanza en cuyos beneficios aquélla [la actora] se consideraba comprendida”.

De acuerdo con ello estima que debe confirmarse el auto en recurso. Pero ante la circunstancia de que la Cámara 1ª y algunos de los actuales miembros de la Cámara 2ª cuando actuaban como jueces de primera instancia,

“[S]e han pronunciado reiteradamente en sentido contrario, limitando los alcances del procedimiento contencioso administrativo a los casos que contempla el art. 52 de la Ley Orgánica Municipal núm. 1.260, o sea aquellos que se relacionan con la seguridad, higiene y moralidad públicas”.

jurisprudencia que se citaba en el memorial, sugirió la

“[C]onveniencia de convocar a tribunal plenario, a fin de uniformar el criterio judicial sobre esta delicada materia y evitar que el sentido de las decisiones respectivas pueda variar según la sala llamada a intervenir en cada caso”<sup>48</sup>.

Convocado el plenario la cuestión a decidir era la siguiente:

“Si los actos administrativos en que la Municipalidad de la Capital ha obrado como poder público pueden ser atacados judicialmente por los particulares damnificados, por el recurso que para ante las Cámaras Civiles acuerda el inciso 3º del artículo 80 de la Ley Orgánica de los Tribunales, o si ese recurso es solo obligatorio en los casos en que se trate de resoluciones municipales, dictadas de acuerdo al poder de policía en las ramas seguridad, higiene y moralidad pública, como lo establece el artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal”.

Las Cámaras establecieron como jurisprudencia plenaria

“[Q]ue los jueces civiles son competentes para entender directamente en los asuntos administrativos en los que la Municipalidad es parte, con excepción de los previstos en los artículos 52 de la Ley Orgánica Municipal”.

El contenido de los votos no es original pues se remiten en general a lo expuesto en fallos anteriores y los nueve jueces que suscriben la sentencia se manifiestan, con alguna variante en sus argumentos, a favor de la doctrina restrictiva en cuanto a la procedencia del recurso. Entre ellos se destaca el del Dr. Casares largamente más extenso que los de sus colegas, quien realiza

<sup>47</sup> *Revista Jurídica Argentina La Ley, op. cit.* (n. 37), p. 109.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 110.

una exposición magistral sobre el tema de la interpretación de la ley, que para él debe referirse a la intención del legislador, pero no la subjetiva expresada por uno u otro en el transcurso del debate, sino la que surge del contexto de la ley y si mediante ello no es posible determinarla, puede recurrirse a otros medios, incluso a la discusión parlamentaria pero utilizándola con suma cautela. La ley no es lo que se propuso sancionar en un cierto momento, “sino lo que se sancionó efectivamente”. En el presente caso para él ninguna “de las dos interpretaciones contrapuestas puede remitirse a una intención del legislador, literalmente explícita y que los argumentos a favor de ésta o aquella voluntad o intención presunta resultantes del contexto de las leyes en cuestión, de la relación de dependencias en que pueden hallarse, atentos sus respectivos caracteres de ley de fondo, una –la 1.260–, y de ley adjetiva otra –la 1.893–, de la oportunidad de sus respectivas sanciones, etc., no son decisivos y a todo lo que conducen es a conjeturas que no pueden ser, en cuanto tales, fundamentos de una interpretación”. Agregó que

“[S]i, como en este caso, esa voluntad no puede ser inducida ni deducida de una manera cierta y objetiva ni del texto de la ley ni de sus fuentes o antecedentes mediatos o inmediatos, la sanción judicial no corresponde a otra cosa, por encima de toda ficción, que al criterio y a la voluntad del juez”,

señalando que “no se ve qué objeto serio puede tener afirmar que la autoridad de ese acto de imperio judicial proviene de su correspondencia con una presunta voluntad del legislador”.

En estos supuestos afirma que lo más que puede hacerse es conjeturar el propósito o intención del legislador y si bien es difícil establecer en qué se diferencia una conjetura de esta especie

“[D]e la lisa y llana expresión del criterio personal del juez sobre la solución de un punto oscuro más adecuada, o más prudente, o más razonable o simplemente más justa; esto es más conforme con la naturaleza de las cosas”,

en definitiva con el derecho natural. No es interpretación en el caso de oscuridad, porque no hay elementos para desentrañar el sentido con el cual se sancionó el texto; tampoco lo hay en el caso de silencio, porque no hay texto aplicable. En estas oportunidades, el juez que no puede dejar de fallar en derecho civil, es el legislador del caso particular sometido a su decisión como lo determina el artículo 1° del código civil suizo, pues

“[P]or no estar explícitamente contemplado el caso en un texto legal el derecho que alguien invoca, ha de concluirse que no le asiste, mientras no haya disposición que se lo niegue. Si ni de la letra ni del espíritu de la ley –es decir, de la intención particular del legislador relativa a la ley de que se trate–, ni de leyes análogas resulta si le asiste o no al litigante que lo invoca, debe decidirlo el juez mediante lo que llamábamos un acto prácticamente legislativo, solo que exclusivamente válido –como todo pronunciamiento judicial– para el caso sentenciado”.

Se trata en definitiva de la interpretación del orden jurídico vigente, pues en el texto de las leyes positivas no está todo el derecho, es decir de una interpretación del orden jurídico natural. Pero el juez debe actuar de esa manera en esos supuestos, cuando del silencio, la oscuridad o insuficiencia deriva una lesión a derechos esenciales, una violación de la justicia natural.

Entiende que en el presente caso no existe un agravio a derechos esenciales, por lo cual si la pretensión de que la cuestión se ventile de acuerdo al procedimiento contencioso administrativo no está explícitamente consagrada en la ley, ha de concluirse que no existe. Si bien Casares participa personalmente de la conveniencia de someter a ese procedimiento todas las cuestiones suscitadas por las resoluciones en que la Municipalidad actúe como poder público,

por ser más conforme a la naturaleza de las cosas, no es merced al texto adjetivo que puede establecerse la generalidad de ese procedimiento y el artículo 52 de la Ley Orgánica municipal lo otorga explícitamente para las decisiones relativas a higiene, seguridad y moralidad, no correspondiendo por vía de interpretación establecer si con ello se negaba o no a los otros casos. Por ello se adhiere a la doctrina restrictiva.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

El período estudiado concluye con la sanción de la ley 19.987 del 29 de noviembre de 1972 que deroga la ley 1.260 y sus modificatorias<sup>49</sup>, la cual dispone que “todas las causas originadas por la actividad de la Municipalidad, que se manifieste por actos de contenido general tanto en el ámbito del derecho público, como del derecho privado, o individual o por hechos, se sustanciarán por vía de acción con arreglo a las formas de juicio previstas por el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ante los juzgados nacionales de primera instancia en lo civil o especial en lo civil y comercial de la Ciudad de Buenos Aires, según corresponda de acuerdo con la ley 19.809 y con los recursos establecidos en el ordenamiento citado”<sup>50</sup>, enumerando a continuación en siete incisos las excepciones. Ellas se refieren al cobro de impuestos, tasas y demás contribuciones (inciso a); resoluciones recaídas en materia de previsión social (inciso c); las sanciones disciplinarias impuestas al personal (inciso d); las que puedan dar lugar a la interposición de hábeas corpus y amparo (inciso e); las resoluciones del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas (inciso f) y las sentencias del Tribunal Fiscal (inciso g).

Pero la excepción que más debemos recalcar es la del inciso b) que no hemos señalado en la enumeración precedente. En el mismo se establece que

“[L]as resoluciones recaídas en ejercicio del poder de policía en materia de ornato, edificación, seguridad, salubridad, higiene y moralidad públicas serán directamente apelables, en efecto devolutivo, mediante recurso ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Ciudad de Buenos Aires”.

De esta manera se acoge la doctrina del plenario del año 1940. A ello agregamos que el artículo 99 de esa ley determina que para ser impugnables judicialmente por los administrados los actos de contenido individual, mencionados en el párrafo del artículo 97 que hemos transcrito, deberán revestir calidad de definitivos, es decir haberse agotado las instancias administrativas, añadiendo que también “habrá acto definitivo” cuando transcurran 30 días hábiles sin que se resuelva la petición presentada originariamente ante el intendente o la Sala de Representantes, o introducida por vía de recurso”.

Esta nueva regulación determinará nuevas posiciones en la doctrina y la jurisprudencia, no siempre conformes y merece un estudio particular el período que parte desde 1972 hasta 1994, momento éste, que sin dejar de ser capital de la República, Buenos Aires de acuerdo con la reforma de la Constitución de la Nación que se sancionó en el último de esos años conformará una entidad “sui generis”, que tendrá un estatuto propio como ciudad autónoma, cuya organización como tal aun no terminó<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> Boletín Oficial del 6 de diciembre de 1972.

<sup>50</sup> Artículo 97.

<sup>51</sup> Artículo 129: “La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación. En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación

Como aseveración final señalamos que el mal llamado juicio contencioso administrativo, dio lugar a un debate en la doctrina y la jurisprudencia, principalmente en esta última, que fue aclarando la cuestión y unificando las diferencias existentes en cuanto a su sentido, cuyos frutos se concretan a partir de 1940 y reciben consagración en la Ley Orgánica Municipal de 1972.

---

convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”.