



**MISCELÁNEAS**  
**Nº 6 – 2009**  
**ISSN 1851-3522**  
**Buenos Aires, Argentina**  
[www.salvador.edu.ar/juri/publicaciones.htm](http://www.salvador.edu.ar/juri/publicaciones.htm)



## EL RÉGIMEN DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1916-1930)

[THE REGIME OF THE CITY BUENOS AIRES (1916-1930)]

CLAUDIA G. SOMOVILLA

### *I. La Ciudad de Buenos Aires*

El 3 de febrero de 1536, el español Pedro de Mendoza, estableció un asentamiento al que le dio el nombre de *Nuestra Señora del Buen Ayre*. La posición fue arrasada por los indios en 1541, y quedó abandonada.

El 11 de junio de 1580 por Juan de Garay fundó la *Ciudad de La Santísima Trinidad y Puerto de Santa María del Buen Ayre*. El motivo de esta fundación queda explicado por las palabras de Juan de Matienzo, oidor de la Audiencia de Charcas, quien en 1566 mencionó la necesidad de *abrir una puerta a la tierra*, es decir, darle una salida al Atlántico a todo el territorio que existía desde Potosí hacia el sur. Originariamente era la capital de una gobernación que dependía del Virreinato del Perú. En 1776 fue

nombrada capital del Virreinato del Río de la Plata. Desde su creación hasta 1807 la ciudad sufrió varias invasiones.

## *II. De la Colonia a la Modernidad*

El gobierno municipal había estado en el período indiano a cargo del cabildo, y siguió estándolo en los primeros años del período patrio, hasta su abolición. El municipio venía experimentando una metamorfosis desde antes de 1810, más que cabildo de una ciudad era una institución de dimensión provincial y aun nacional, antecedente inmediato de la legislatura. Con el nacimiento de la legislatura, entró en conflicto por superposición de facultades. Así las provincias sacrificaron la institución vieja a favor de la nueva, suprimieron los cabildos y concentraron el poder legislativo en la legislatura.

Los cabildos fueron desapareciendo para dar lugar a las salas de representantes, que junto con los gobernadores invadieron la esfera del gobierno municipal. En la medida en que se fue organizando el gobierno provincial, el gobierno municipal se fue desorganizando<sup>1</sup>.

La nación debió afrontar el problema de lograr un territorio para Capital de la República, en el que tuviesen su sede las autoridades nacionales con exclusiva jurisdicción sobre el mismo –cuestión que inquietó en varias oportunidades a los hombres del gobierno.

Quién primero intentó una solución fue Bernardino Rivadavia durante su presidencia. En 1826 remitió al Congreso un proyecto de ley declarando a la ciudad de Buenos Aires y a parte de su campaña capital de la República. Se produjo un agitado debate y luego se convirtió en ley. Pero esta ley no se hizo efectiva dadas las divergencias entre en Presidente y el Gobernador Las Heras de la provincia de Buenos Aires.

Cuando Urquiza vence en Caseros se pensó en resucitar la mencionada ley, pero la oposición de los proyectos hizo fracasar el intento<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> LEVAGGI, Abelardo, *Manual de Historia del Derecho Argentino (Castellano – Indiano / Nacional)*, t . 3. Buenos Aires, Depalma, 1991, pp. 78 y ss.

<sup>2</sup> TAU ANZOATEGUI, Víctor y MARTIRE, Eduardo, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1984, pp. 504 y505.

Los constituyentes de 1853 volvieron sobre el asunto, entendiendo la imperiosa necesidad de contar con una capital para residencia de las autoridades nacionales, resolvieron que fuese Buenos Aires, pese a que Buenos Aires no concurrió a Santa Fe.

Durante el tiempo en que Buenos Aires se mantuvo separada de la Confederación, las autoridades del gobierno nacional residieron en Paraná –que había sido declarada capital provisoria de la Confederación por decreto del presidente Urquiza-. Había quedado federalizada toda la provincia de Entre Ríos, federalización que posteriormente se redujo a la ciudad de Paraná<sup>3</sup>.

La Constitución de 1853 -1860 revalorizó el régimen municipal (art.5<sup>4</sup>), su vigencia fue uno de los requisitos que debían reunir las provincias para tener la garantía de goce y ejercicio de sus instituciones del gobierno federal<sup>5</sup>. De conformidad con el art. 86 inc 3 El presidente de la Nación tiene la atribución de ser el “jefe inmediato y local de la Capital de la Nación”, significa que el presidente tenía jurisdicción política y administrativa inmediata y efectiva en el territorio capitalino, lo cual no excluía la existencia de un gobierno municipal en el distrito federal<sup>6</sup>.

A la ciudad de Buenos Aires se le reconoció representación en las cámaras de diputados y senadores de la república como a cualquier otra provincia pero, a diferencia de éstas, su organización institucional quedó sometida a la legislación dictada por el congreso federal y a la autoridad del poder ejecutivo nacional, su "jefe inmediato y local".

El principal problema que planteaba –o parecía plantear según algunos constitucionalistas- la jefatura local e inmediata del presidente sobre la capital federal fue la simultánea existencia en ella de una “municipalidad” con sus autoridades propias. Lo cual parece resolverse si se admite –como lo hiciera G. Bidart Campos- la base constitucional de la municipalidad capitalina.

---

<sup>3</sup> TAU ANZOATEGUI y MARTIRE, *Manual de historia...*(2), p.. 505.

<sup>4</sup> “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema republicano representativo, 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”.

<sup>5</sup> BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. 1, Buenos Aires, Ediar, 1988, p. 165

<sup>6</sup> BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de Derecho Constitucional...*(5), t. 2 , p. .223.

Dice Bidart Campos<sup>7</sup>: *“La constitución supone que, además de la jefatura local del presidente de la república en la capital federal, existe un régimen municipal propio, desde que al normar en el art. 81<sup>8</sup> el sistema de elección presidencial, ordena que una de las listas de candidatos electos debe remitirse en la capital al presidente de la municipalidad (que era tal en virtud de las disposiciones vigentes en la fecha, y de la propia ley dictada por el congreso constituyente el 6 de mayo de 1853). Ello supone que ese funcionario tiene que existir –ya que la propia constitución lo menciona-, y que su existencia debe provenir de la ley –ya que la constitución lo menciona pero no lo crea.*

*Ahora bien, para que la jefatura local e inmediata del presidente sobre la capital federal tenga efectividad, el intendente debe ser un funcionario designado exclusivamente por él, lo que significa que mientras la constitución no se reforme en este punto, la ley no puede disponer que el intendente de la capital sea elegido por voto popular, porque de ser elegido de esa manera perdería el vínculo de dependencia y subordinación jerárquicas respecto del poder ejecutivo, y la jefatura de éste sufriría desmedro”.*

Cuando Buenos Aires revisa la Constitución en 1860, una de las reformas propuestas consistía en suprimir la designación de la capital, y dejar la solución de dicho problema en manos del Poder Legislativo Nacional, previa cesión por parte de la o las legislaturas provinciales que hicieran de los territorios de su jurisdicción que comprendiese la federalización. La convención reformadora aprobó la enmienda, así la cuestión capital nuevamente quedaba postergada.

Luego de la batalla de Pavón e instalado el Congreso Nacional, el presidente Bartolomé Mitre envió al Congreso en 1862 un proyecto de federalización de la provincia de Buenos Aires, convertido en ley si bien con algunas modificaciones, y que la legislatura porteña rechazó. Mitre propuso un acuerdo a la provincia a fin de que pudiesen subsistir en la ciudad porteña las autoridades del gobierno nacional y local, se

<sup>7</sup> BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de Derecho Constitucional...*(5), t. 2 , p. 233.

<sup>8</sup> *“La elección de presidente y vicepresidente de la Nación se hará del modo siguiente: La Capital y cada una de las provincias nombrarán por votación directa una junta electoral....Reunidos los electores en la Capital de la Nación y en la de sus provincias respectivas ... Se harán dos listas de todos los individuos electos para presidente, y otras dos de los nombrados para vicepresidente ...se remitirán ...al presidente de la Legislatura provincial, y en la Capital al presidente de la Municipalidad...”*

conoce como “ley compromiso” –duraría cinco años a partir de 1862-. Vencido dicho plazo las autoridades –nacionales y locales- convivieron en la Ciudad de Buenos Aires hasta 1880. En 1880 la ciudad fue separada de su provincia por la Ley Nacional 1029: Buenos Aires se transformó en la Capital Federal y La Plata se convirtió en la sede de los poderes provinciales.

En noviembre de 1882 el congreso sancionó una Ley Orgánica de la Municipalidad Nro.1260. Según esta norma, la municipalidad se compondría de un "Concejo Deliberante" y un "Intendente".

El Concejo Deliberante, un órgano legislativo comunal con facultades para dictar ordenanzas (normas de jerarquía inferior a una ley nacional o provincial), aprobar el presupuesto de la administración municipal y remover al Intendente con los dos tercios de los votos del cuerpo, se integraría con dos representantes por cada "parroquia" electos por voto limitado a los contribuyentes. Estos concejales durarían dos años en sus cargos, pero la legislatura se renovaría anualmente por mitades. Por su parte, el departamento ejecutivo estaría a cargo del Intendente, un funcionario nombrado por el presidente de la nación con acuerdo del senado.

El primero en ejercer el nuevo cargo fue Torcuato de Alvear (1883 – 1887), designado en 1883 por Julio A. Roca. El Intendente permanecería en sus funciones por dos años y podría ser reelecto, tendría amplias facultades para la designación de los empleados municipales y poder de veto sobre las iniciativas del Concejo Deliberante.

Asimismo, en la división de atribuciones el gobierno federal se reservaba el control del puerto, la administración de la justicia y el poder de policía, mientras que la municipalidad se encargaría de la provisión de los servicios públicos (agua corriente, alumbrado, limpieza y desinfección, salud, transporte), la organización del tránsito, el trazado de calles y vías, la conservación de parques, paseos y plazas y la planificación urbana.

### *III. Gobierno Radical (1916 – 1930)*

Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX la ciudad sufrió una transformación importante; la prosperidad económica que atravesaba el país sumada a las preparaciones para el I Centenario que se celebraría en 1910 permitieron que la

infraestructura urbana se desarrollara. Desde 1895 a 1914 la ciudad creció con una de las tasas anuales más grandes del mundo y en 1914 era la duodécima ciudad más grande del mundo con 1.575.000 habitantes y también creció cultural y comercialmente. En lo urbanístico se modificó en estilos, edificios altos y en la traza urbana. Se discutieron y formularon planes para hacer de Buenos Aires el símbolo de una nueva y progresista nación. Se mejoraron los servicios públicos y en 1913 contó con el primer subterráneo de Iberoamérica.

Pero políticamente el llamado "Orden Conservador" entró en decadencia cuando la facción reformista de la elite gobernante logró en 1912 la sanción de ley 8871, llamada ley Sáenz Peña, que estableció el sufragio universal (masculino), secreto y obligatorio, y la representación de 1/3 parte correspondiente a la primera minoría. La misma permitió que en 1916 llegara a la presidencia de la nación de Hipólito Yrigoyen, líder de la Unión Cívica Radical.

El radicalismo pasó de la actividad insurreccional, las operaciones conspirativas y la abstención electoral como formas de oposición al viejo régimen a convertirse en gobierno.

Dice Tagle Achával<sup>9</sup> que con el triunfo del radicalismo llegó al gobierno un partido de estructura y de programas nacionales, que por primera vez había nacionalizado los términos de la lucha política. Que el radicalismo es el primer movimiento político argentino que plantea una solución para el país desde una problemática esencialmente nacional –sin perjuicios de los matices locales presentes dentro de dicho partido-, con un criterio también nacional.

En la ciudad de Buenos Aires, Yrigoyen prorrogó el mandato de la comisión municipal provisoria en reemplazo del Concejo Deliberante, pero en 1917 su propuesta recibió el rechazo del senado bajo el argumento de que todas las designaciones presidenciales solicitadas correspondían a miembros activos del radicalismo. Sin embargo, poco después el radicalismo consiguió reestablecer las instituciones del gobierno comunal y aunque fracasó en establecer la elección directa del intendente por la oposición del Senado, logró promulgar una ley, la 10.240, que garantizaba la plena

---

<sup>9</sup> TAGLE ACHÁVAL, Carlos, *Derecho Constitucional.*, t. 2, 2ª. parte, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1978, pp. 335-340.

vigencia de los principios de la ley Sáenz Peña, la participación popular en la designación de los concejales y la distribución de escaños en el legislativo municipal según el principio proporcional.

Durante la segunda presidencia de H. Yrigoyen se sancionó la ley 11.545/1929 sobre construcción y conservación de cercas y aceras por la Municipalidad de la Capital.

Quedaba autorizada la Municipalidad de la Capital para construir y conservar las cercas y las aceras de los predios existentes en la ciudad, sin dueño conocido, y de aquellos cuyos propietarios no cumplan con la obligación que tengan de hacerlo por sí mismos, en los plazos y condiciones de las ordenanzas en vigor o que se dictaren al efecto (art.1).

El artículo 3 establecía que las cuentas por cercas y aceras y, en sus casos, por las multas consiguientes, visadas por el intendente y el director del Departamento de Obras Públicas, se cobrarán por vía de apremio ante los jueces de primera instancia en lo civil, cualquiera sea su importe.

La medición y tasación del terreno que deba venderse para satisfacer el importe de la cuenta y multas, se practicaría gratuitamente por el Departamento municipal de Obras Públicas (artículo 4).

Por el artículo 5 la venta judicial realizada con las formalidades prescriptas en esta ley, constituirá título de pleno dominio para el comprador, y el predio enajenado quedará libre de todo gravamen, transfiriéndose sobre el precio obtenido los derechos que sobre la cosa pudieran tener terceros interesados.

Según el artículo 6 las cuentas de cercas y aceras y sus multas gozarán del privilegio general que para los impuestos establece el inciso 2 del artículo 3.913 del Código Civil (3.879 vieja numeración). Ninguna acción de tercero podría impedir la venta del inmueble que se ejecute para cobrar dichas cuentas, ni sus efectos. Ref normativa código civil art 3913.

Según el artículo 7 Cuando se considere con derecho sobre un predio, después de llenados los extremos para establecer que no tiene dueño conocido, la Municipalidad podrá tomar posesión de él y ejecutar las obras de cercas y aceras por su cuenta. Podría también formar justo título sometido a las consecuencias legales de éstos, con los testimonios de las diligencias practicadas para establecer que el predio es de dueño

desconocido, inscribiéndolo, a su nombre en el Registro de la Propiedad. En caso de que se presentare el propietario del predio, antes de transcurrido el tiempo necesario para que la Municipalidad adquiriera derechos definitivos, le será entregado previo pago de las obras ejecutadas.

#### *IV. Corolario*

La Ciudad de Buenos Aires Capital de la República desde 1880 tiene un régimen municipal de gobierno.

El primer gobierno radical le suma la aplicación de los principios de la llamada ley Sáenz Peña (ley 10.240).

Hoy, tras la Reforma de la Constitución Argentina de 1994 la ciudad pudo contar con su propia Constitución y con un gobierno autónomo de elección directa. El 30 de junio de 1996 se celebraron las elecciones que designarían al Jefe de Gobierno de la Ciudad, así como a los legisladores que sancionarían la Constitución de la Ciudad. En las elecciones del Poder Ejecutivo resultó ganadora la fórmula de la Alianza para la Justicia, el Trabajo y la Educación de Fernando de la Rúa, convirtiéndose de esta forma en el primer Jefe de Gobierno. Tras dos meses de deliberaciones, la Convención Constituyente finalmente sancionó el 1 de octubre de 1996 la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

El texto de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996<sup>10</sup> regla en su art.1 que: “La Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa...”; Art. 3: “Mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la República, su Gobierno coopera con las autoridades federales que residen en su territorio para el pleno ejercicio de sus poderes y funciones. Los legisladores y funcionarios de las Provincias argentinas gozan en el territorio de la Ciudad de las mismas inmunidades e indemnidades que la presente Constitución otorga a los de su Gobierno”; Art. 7: “El Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es sucesor de los derechos y obligaciones legítimos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y del Estado Nacional en las

---

<sup>10</sup> *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1996.

competencias, poderes y atribuciones que se le transfieren por los arts. 129<sup>11</sup> y concordantes de la Constitución Nacional y de la ley de garantía de los intereses del Estado Federal, como toda otra que se le transfiera en el futuro”.

En 1888 Lisandro de la Torre se graduó de abogado, su Tesis doctoral versa sobre l “Régimen Municipal”, en ella afirma:

*“La comuna es una célula que tiene necesariamente que articular en el organismo general, sin estorbar y sin ser estorbada en su libre acción...”*

*Es pues en la libertad comunal, y en las múltiples libertades privada que fluyen de la facultad dejada al individuo de cumplir su destino con entera independencia donde están las verdaderas raíces de solidez de las organizaciones sociales, porque son ellas las que engendran el apego al orden, sin la cual nada duradero se funda y el amor a la cosa pública nacional por la satisfacción adquirida en la dirección de los negocios propios...*

*Sin instituciones comunales una nación puede darle un gobierno libre pero no por eso ha de tener el espíritu de la libertad<sup>12</sup>”.*

---

<sup>11</sup> Art. 129 de la CN: “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....En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones”.

<sup>12</sup> *Obras de Lisandro de la Torre*. Tomo VI Política agraria y municipal. Buenos Aires, Editorial Hemisferio, p. 6.

