

**ENTE DE SERVICIOS Y OBRAS PÚBLICAS DE
LA CIUDAD DE CÓRDOBA (ES&OP).
ASPECTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES:
Una mirada sobre la facultad para su creación y su objeto ¹**

**SERVICES AND PUBLIC WORKS ENTITY OF THE CÓRDOBA
CITY (ES&OP). CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS:
An overlook at the faculty for its creation and its objet**

POR MANUEL DE PALACIOS *

Resumen

En la ciudad de Córdoba, mediante Ordenanza N° 12479/15 se creó un Ente Municipal Descentralizado (DEM) autárquico denominado “Ente de Servicios y Obras Públicas” (en adelante ES&OP) vinculado al servicio público de higiene urbana, el mantenimiento integral del espacio público, y la ejecución de obras públicas cuando las mismas cuenten con financiamiento de extraña jurisdicción, según la delegación que efectúe el DEM. La creación del citado ente ha generado distintas opiniones sobre su necesidad, y su creación habiendo opiniones encontradas sobre la misma, por lo que en este primer capítulo nos referiremos al nuevo ente haciendo un análisis constitucional y normativo sobre las facultades del Municipio para su creación y sobre el objeto del mismo. Asimismo y te-

¹ Artículo recibido el 3 de septiembre de 2017 y aprobado para su publicación el 19 de octubre de 2017.

* Abogado – Notario – Universidad Católica de Córdoba – Magister en Derecho Administrativo – Universidad Austral – Adscripto en Derecho Administrativo Universidad Católica de Córdoba – Adscripto Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo en Universidad Nacional de Córdoba. manudepalacios@gmail.com

niendo en cuenta su naturaleza de ente autárquico haremos un repaso sobre las técnicas de organización administrativa, desconcentración, descentralización autárquica administrativa y los entes autárquicos a los fines de poder entender mejor su funcionamiento, considerando experiencias similares en el derecho comparado local con la creación de entes de las mismas características que el ES&OP.

Palabras clave: Ente Autárquico – Autonomía Municipal – Desconcentración – Organización Administrativa

Abstract

In the Cordoba City, by means of Ordinance N° 12479/15 a Municipal Autonomous Municipal Entity (“Ente de Servicios y Obras Públicas”) was created for public urban hygiene service, the integral maintenance of public space, and the execution of public works when they have financing from a strange jurisdiction; in both cases according to the delegation made by the Executive Department. The creation of this entity has generated different opinions about its necessity, and its creation having found opinions on it, so in this first chapter we will refer to the new entity making a constitutional and normative analysis on the faculties of the Municipality for its creation and on the object thereof. Likewise, taking into account its autarkic nature, we will review the techniques of administrative organization, deconcentration, decentralization, autarky and the autarchic entities in order to better understand their functioning, considering similar experiences in local comparative law with the creation of entities with the same characteristics as the ES&OP.

Keywords: Autarchy Entity – Municipal Autonomy – Desconcentration – Administrative Organization

1. Introducción

En la ciudad de Córdoba, mediante Ordenanza N° 12479 sancionada con fecha 26 de noviembre de 2015², se creó un Ente Municipal descentralizado autárquico denominado “Ente de Servicios y Obras Públicas” (en adelante ES&OP), a los fines de la dirección, administración, gestión y/o

² La Ordenanza N° 12479 fue promulgada por Decreto del P.E. N° 3733 dictado el 26/11/15, y publicada en el *Boletín Oficial de la Municipalidad de Córdoba* el 30/11/2015.

ejecución del servicio público de higiene urbana y el mantenimiento integral del espacio público, en forma total o parcial, y la ejecución de obras públicas cuando las mismas cuenten con financiamiento de extraña jurisdicción; en ambos casos según la delegación que efectúe el Departamento Ejecutivo.

La creación del citado ente ha generado distintas opiniones sobre su necesidad, y su creación habiendo opiniones encontradas sobre la misma, por lo que en este primer capítulo nos referiremos al nuevo ente haciendo un análisis constitucional y normativo sobre las facultades del Municipio para su creación y sobre el objeto del mismo.

Asimismo y teniendo en cuenta su naturaleza de ente autárquico haremos un repaso sobre las técnicas de organización administrativa, desconcentración, descentralización autarquía administrativa y los entes autárquicos a los fines de poder entender mejor su funcionamiento, considerando experiencias similares en el derecho comparado local con la creación de entes de las mismas características que el ES&OP.

2. ES&OP - Análisis constitucional y normativo

A los fines de este análisis y del objetivo propuesto coincidimos con el Dr. Antonio María Hernández que para entender la verdadera naturaleza del ente y discernir sobre las facultades de su creación *“Hay que comenzar... por el análisis de lo que dispone la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y luego la Carta Orgánica Municipal”*³.

En ese análisis, haremos un estudio de la autonomía municipal reconocida a los municipios de nuestro país a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, y de la facultad y posibilidad de creación de un ente autárquico como el ES&OP en el ámbito de la ciudad de Córdoba, teniendo en cuenta los preceptos que fueran aplicables de nuestra Constitución Provincial y de la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba.

³ HERNÁNDEZ, Antonio María, en su participación en la audiencia pública celebrada previo a la sanción de la Ordenanza N° 12.479, realizada el 24 de noviembre de 2015 en el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.

3. ES&OP y la Constitución Nacional

A efectos del estudio del tema propuesto debemos hacer una referencia obligada a la autonomía municipal en razón de centrar nuestro tema de estudio en la facultad de creación del ente por parte de la Municipalidad de Córdoba, que como todo municipio, tiene tal naturaleza.

Es de destacar que la Constitución Nacional en su reforma de 1994 consagró la Autonomía Municipal en los artículos 5 y 123, destacando en este último que *“Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”* receptando de esta forma la evolución que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tenía hasta ese momento.

Dicha norma es coincidente con lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Córdoba, que aseguraba la autonomía municipal con anterioridad, desde su reforma en el año 1987.

En tal sentido es de destacar que, consagrada la autonomía municipal en la nuestra Constitución, cada municipio dicta para sí, su Carta Orgánica Municipal estableciendo su alcance y contenido.

4. ES&OP y la Constitución de la Provincia de Córdoba

En el artículo 180 y c.c. de la Constitución de la Provincia de Córdoba se asegura a los municipios la autonomía municipal, estableciendo que se *“reconoce la existencia del municipio, como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”*.

Por ello debemos concentrarnos en la denominada “autonomía administrativa” mencionada en el artículo 180, debiendo destacar tal como refiere el Dr. Hernández que dentro de las competencias del municipio en el artículo 186, inciso 7), se establece un amplio reconocimiento de la competencia municipal en el aspecto administrativo a los fines de la prestación de los servicios públicos.

A ello mismo se ha referido el Dr. Rosatti destacando que la autonomía municipal supone como atribuciones las de *“autonormatividad constituyente, autoacefalía, autarcía o autarquía, materia propia y autodeterminación*

política”⁴, destacando a la autonormatividad constituyente como la capacidad para darse, otorgarse su propia norma fundamental, y a la materia propia como la posesión de una materia o contenido específico, con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción. Dentro de estas últimas encontraríamos la posibilidad de darse la organización administrativa que le convenga, o se juzgue más adecuada para la consecución de sus fines.

La facultad de creación de un ente como el que es objeto de estudio se encuentra dentro de la autonomía administrativa, pero a los fines del análisis de la misma debemos tener presente lo establecido al respecto por el constituyente municipal en la Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba, donde creemos se concentra esta discusión.

5. ES&OP y la Carta Orgánica Municipal

El tema central de nuestro análisis se centra en la facultad de creación por parte del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba de un ente autárquico como el ES&OP, circunstancia que estuvo en discusión durante el tratamiento del mismo en las dos sesiones celebradas en el Concejo y en la Audiencia Pública celebrada a tales efectos, y que fuera una de las objeciones realizadas por representantes del sindicato de empleado públicos municipales a los fines de oponerse a su creación.

Destacamos entonces que en relación a la facultad de creación de entes autárquicos como el ES&OP la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Córdoba tiene algunas disposiciones que se refieren a ello, a las que nos referiremos manifestando argumentos y normas que fueron citados a favor y argumentos y normas que fueron citados en contra de la facultad de creación del citado ente por parte del Concejo Deliberante Municipal, para luego del estudio de toda la normativa dar nuestra opinión fundada al respecto sobre cuál de las posiciones creemos adecuada.

En la posición a favor de la facultad de creación del ES&OP por parte del Concejo Deliberante se citaron básicamente artículos 2; 13 en su inciso 1), 64 y 78 de la Carta Orgánica Municipal.

⁴ ROSATTI, HORACIO, *Tratado de Derecho Municipal*, Ed. Rubinzal Culzoni Editores, Santa Fé, 1987, Tomo I, Capítulo II “La Autonomía Municipal en la Reforma Constitucional de 1994”.

Encuentran entonces la competencia del cuerpo legislativo a los fines de su creación en las facultades de los artículos 64 y 78 de la Carta Orgánica Municipal, por cuanto el artículo 64 inciso 16) de la Carta Orgánica Municipal dispone dentro de las facultades del Concejo que el mismo sancionará las Ordenanzas “*Que regulen el régimen jurídico de los organismos descentralizados, autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta o municipalizaciones*” y en el artículo 78, inciso 4) exige la doble lectura para “*Crear entidades descentralizadas autárquicas*”, circunstancia ésta, de la doble lectura, que se cumplió en su tratamiento.

Asimismo el Dr. Antonio M. Hernández en su intervención en la audiencia pública citada hizo referencia al artículo 2 de la Carta Orgánica en cuanto establece que “*El pueblo de la ciudad de Córdoba dicta esta Carta Orgánica en ejercicio de la autonomía en el orden institucional, político, administrativo y financiero*” haciendo una exposición sobre los alcances que supone la autonomía municipal en tales aspectos. Asimismo fundamentó la facultad de creación del ente en el artículo 13 en su inciso 1), que establece que “*Corresponde al Municipio: 1. Ejercer los derechos y competencias propias de la autonomía municipal*”. “*En ese inciso —destaca en su exposición el Dr. Hernández—, está resumido un plexo de competencias enormes, y ésta es la base en la Carta Orgánica Municipal para regular los aspectos propios del aspecto administrativo de la autonomía y, por lo tanto, prestar los servicios públicos con las distintas formas que se pueda utilizar en esta materia*”, agregando que los que sostienen una postura contraria a dicha facultad mencionan el mismo artículo 13, pero haciendo especial referencia a su inciso 3), por cuanto establece que “*corresponde al Municipio: ... 3) Celebrar convenios con otros municipios y constituir organismos intercomunales bajo la formas de asociación, organismos descentralizados autárquicos, empresas o asociaciones de economía mixta otros regímenes especiales para la prestación de servicio, realización de obras, cooperación técnica o financiera y actividades comunes de su competencia*”, destacando el Dr. Hernández que según su opinión “*ese inciso lo único que hace es ratificar que cuando se trata de convenios intermunicipales, también se pueden crear organismos descentralizados autárquicos*”.

No obstante ello, los que se pronunciaron en la posición contraria a la facultad de creación del citado ente, destacaron que el artículo 13 inciso 3) de la Carta Orgánica Municipal —ya citado—, es la norma específica ya que se refiere, de manera expresa a la facultad de creación de entes autárquicos por parte del municipio, entendiendo los mismos que ello es lo que tuvieron en cuenta los convencionales municipales a los fines de establecer la facultad de creación de organismos autárquicos para la prestación de servicios y obras municipales, como es el caso del ES&OP. Esto lo refirió uno

de los Concejales participantes en su exposición en la Audiencia Pública convocada para la creación del ente, quien destacó que *“al principio general lo establece la norma y el municipio tiene la posibilidad de crear un ente autárquico asociado con otros municipios”*... destacando que *“de la norma no surge que el Estado municipal puede crear un ente autárquico por sí mismo para administrar sus bienes, lo tiene que hacer asociado a otros municipios”*.⁵

En su intervención destacó “Con respecto al artículo 78 de la COM ya citado «...que los que fundamentan en esta norma la facultad de creación del ente» ...fueron directamente a la norma específica, sin tener en cuenta todo el articulado de la Carta Orgánica Municipal. Fueron directamente a las facultades que tiene este Concejo Deliberante «sin tener en cuenta» ...la primera parte del artículo, porque el 64, donde dice «Atribuciones del Concejo Deliberante» en su inciso 1) faculta a sancionar ordenanzas sobre materias inherentes a la competencia municipal” y continúa manifestando que según su interpretación “el artículo 13 dice que no es materia competente generar un ente autárquico para manejar sus obras, y por el artículo 64 puede legislar este Concejo Deliberante siempre y cuando sea inherente al municipio” enfatizando que a su parecer “no hay ninguna posibilidad de crear un ente autónomo para manejar sus propios bienes”.

Sentada la discusión al respecto sobre la facultad de creación, y de las posturas expresadas adelantamos nuestro criterio a favor de la facultad de creación por parte del Concejo Deliberante Municipal, entendiendo que en el caso se encuentra cumplido el procedimiento establecido a tales fines previo a la sanción de la Ordenanza N° 12.479, reglamentada por los Decretos del Poder Ejecutivo Municipal N° 46 y N° 076 del 18 y 20 de enero de 2016, respectivamente ⁶. En dicho procedimiento se hizo lugar a su discusión parlamentaria respetando el procedimiento de doble lectura, se celebró la correspondiente Audiencia Pública el día 24 de noviembre de 2015 y tuvo lugar la segunda lectura el día 26 de noviembre de 2015.

Que si bien el articulado de la Carta Orgánica tiene una norma específica en la que se refiere a la creación de entes del tipo del creado para la prestación de servicios y la realización de obras, como lo es el artículo 13 en su inciso 3), ello no significa que el Concejo Deliberante Municipal no tenga facultades para crear entes del tipo del ES&OP ya que la autonomía

⁵ Intervención del Concejel Marcelo Pascual en la Audiencia Pública celebrada con motivo de la creación del ES&OP.

⁶ Los Decretos del P.E.M. 46/16 y 76/16 fueron publicados en el B.O.M. el 20/01/2016 y el 29/01/2016, respectivamente.

municipal y específicamente la “autonomía administrativa” hacen que el Municipio pueda dictarse para sí la organización administrativa que mejor convenga a los fines del cumplimiento de los cometidos que, como tal, tiene asignados.

No obstante lo manifestado, creemos adecuado avanzar en el estudio del tema, tal como nos propusiéramos al comienzo, realizando un estudio de las distintas técnicas de organización administrativa, para concentrarnos en la autarquía administrativa y los entes autárquicos, lo que nos ayudará a comprender de mejor manera el nuevo ente, luego de lo cual nos proponemos un estudio particular de esta técnica de organización, mediante el análisis de otros entes del tipo creados en el derecho local, concentrando nuestra mirada en los objetos para los que fueron creados, y su comparación con el objeto del ES&OP.

6. Técnicas de organización administrativa. (Desconcentración, descentralización y autarquía). Los entes autárquicos

A los fines de comprender la naturaleza del ente creado, entendemos adecuado en esta instancia abordar las técnicas de organización administrativa de desconcentración, descentralización administrativa y la autarquía.

Tanto los conceptos de desconcentración y descentralización están referidos a la organización administrativa del Estado, esto es la manera en que el Estado se organiza a los fines de llevar a cabo los fines y cometidos que tiene a su cargo. En el estudio de los mismos advertimos que, según refiere la Dra. Miriam Ivanega “*La Constitución de la Nación Argentina no contiene cláusulas expresas vinculadas a la organización de la Administración Pública y/o a los principios jurídicos que la rigen, como en el caso del régimen español*”⁷, por lo que recurrimos a la doctrina a los fines de sus definiciones.

La descentralización ha sido definida como “una tendencia organizativa de la Administración Pública, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga autonomía orgánica relativa, respecto al órgano central, para encargarles actividades administrativas”⁸.

⁷ IVANEGA, Miriam M., “Los Principios de la Organización Administrativa”, en *Revista de Documentación Administrativa*, número 267/268, INAP, España, 2004, pp. 189/204.

⁸ *La descentralización Administrativa*, Biblioteca Jurídica UNAM, México, pág. 36, publicado en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/6.pdf>, fecha de consulta 01/07/2017

La entendemos como el proceso de reorganización del Estado y transferencia de competencias originalmente concentradas en el gobierno central a otras esferas territoriales de gobierno, con personalidad jurídica propia, destacando que es de trascendental importancia que el nuevo ente cuente con personalidad jurídica propia y fundamentalmente que esté dotado de partidas presupuestarias propias para el cumplimiento de sus cometidos, según lo refiere el Dr. Pedro J. Frías⁹. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en coincidencia con ello se ha expedido recientemente en un fallo de trascendental importancia para el federalismo, correspondiente a la Municipalidad de La Rioja contra el Gobierno de esa Provincia¹⁰.

Encontramos distintas clasificaciones de la descentralización; pudiendo dividir a la misma en *Descentralización territorial* que supone la determinación de un ámbito geográfico en el que el órgano descentralizado ejerce su competencia, como por ejemplo la descentralización del régimen de Comunas; *Descentralización Política*, que supone la elección de las autoridades por parte de los ciudadanos y que es el grado máximo de descentralización, y supone la autonomía; o también la *Descentralización Administrativa* o también *Descentralización Operativa o funcional*, donde sus autoridades ejercen facultades delegadas por el poder central para cumplir con algunos cometidos estatales que le son atribuidos, contando para ello, o debiendo contar, como dijimos con partidas presupuestarias propias. Es conocida también como descentralización por servicios. Siendo esta última el caso de las entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado, como lo es el ente bajo estudio.

A la misma la debemos diferenciar de la *Desconcentración* la que supone la transferencia a otros niveles administrativos, la implementación de decisiones tomadas por el gobierno central, para la ejecución de las mismas. Es la transferencia de la función a otras oficinas u agentes administrativos para la ejecución de lo ordenado por el gobierno central. En este caso la competencia sigue perteneciendo al gobierno central.

En la misma se da lugar a “la transmisión de la competencia a un órgano inferior... del mismo ente carente de personalidad jurídica propia”, siendo esta su principal diferencia con la descentralización¹¹.

⁹ FRÍAS, Pedro J., *El federalismo argentino – Introducción al Derecho Público Provincial*, Ed. Depalma Buenos Aires, 1980, pág. 45, quien manifestara que “A todo servicio atribuido al nivel más cercano del ciudadano debe corresponderle una dotación financiera”.

¹⁰ CSJN, “Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de la Rioja en la causa «RECURSO DE HECHO - Intendente de la Capital s/ Amparo»”, 11/11/2014.

¹¹ GUZMÁN, Alfredo Silverio, “Autarquía y Descentralización”, *ED 755/773*.

7. Autarquía administrativa - Los entes autárquicos

Teniendo en cuenta que el ES&OP según su ordenanza de creación es un “Ente Municipal Autárquico” y que el mismo tiene “capacidad plena para actuar los ámbitos de Derecho Público y Privado” y que tiene “autarquía administrativa” vamos a destacar las características que supone dicha autarquía.

Podemos destacar que “ente autárquico es el que perteneciendo a la administración pública posee personería jurídica, un patrimonio propio o de afectación y un fin público a cumplir”¹². Asimismo y dentro de sus rasgos y características podemos destacar según refiere el autor Alfredo Guzmán que las mismas: “1 - Son personas públicas estatales; tienen capacidad para administrarse a sí mismas; tienen personalidad jurídica propia, quedando facultadas a actuar por sí mismas, en nombre propio, estar en juicio como actoras o demandadas, celebrando contratos, etc.; cuentan con asignación legal de recursos; su patrimonio no deja de ser estatal, aunque limitado a la legalidad de sus decisiones y tampoco dejan de estar sometidas al control de la administración central, mediante el recurso de alzada”¹³.

Las entidades autárquicas participan del concepto de descentralización en una relación de género especie, siendo que la descentralización, aún administrativa encuentra otras formas de concreción a través de la creación de empresas o sociedades del estado por ejemplo.

Asimismo es de destacar que una característica de las entidades autárquicas es que las mismas se les asignan un fin típicamente administrativo, pero generalmente acotado con el objeto de cumplir un cometido estatal que puede ser amplio o acotado, habiendo gran diversidad de objetos para los entes autárquicos creados, sobre los que haremos un repaso en las experiencias de derecho comparado.

Se ha planteado la discusión en doctrina sobre cuál es el órgano competente para crear organismos descentralizados o entidades autárquicas, esto es si el ejecutivo puede crear entidades de este tipo o esta facultad está reservada sólo al Congreso y que a los fines de su creación las mismas deben ser por ley. En favor de la postura que propicia la facultad de creación por el Ejecutivo se encuentra Marienhoff, quien la sustenta en las facultades de adminis-

¹² DE ESTRADA, “Atribuciones de los poderes legislativos y ejecutivo para crear entidades autárquicas”, *LL* 156-412.

¹³ GUZMÁN, Alfredo Silverio. “Autarquía y Descentralización”, *ED* 755/773.

tración asignadas al Ejecutivo por el artículo 99 inciso 1) de la Constitución Nacional. Asimismo en la posición contraria se manifestaron Bielsa, Diez, Fiorini, quienes entienden que toda persona jurídica pública debe ser creada por ley, entendiendo que sólo el Congreso por ley o el ejecutivo por delegación pueden crear entes autárquicos.

Por otra parte Comadira sostenía que la creación de entes destinados a proyectar su actividad sobre derechos de sujetos que advienen a la relación como terceros, debe hacerse, necesariamente por ley formal, quedando circunscripta la posibilidad del decreto sólo a los supuestos en los que el ente no exceda con su actuación el ámbito de las relaciones especiales de sujeción ¹⁴.

La autarquía podemos decir entonces que es una técnica de organización administrativa por la que el Estado crea un ente distinto de su persona, fuera de la organización administrativa estatal a los fines de satisfacer diversos cometidos públicos. Una de las ventajas que se busca con esta técnica es que el ente autárquico tiene mayor conocimiento técnico o específico a los fines de tratar la materia asignada, entendiendo que con ello se logra mayor eficiencia o eficacia y celeridad a los fines de lograr su cometido, por no estar dentro de la siempre intrincada burocracia estatal.

En el caso, y habiendo hecho un análisis de las distintas técnicas de organización administrativa y de los organismos autárquicos, nos proponemos hacer un análisis de experiencias similares de entes de este tipo en el derecho comparado local, haciendo especial énfasis en los objetos o fines para los que fueron creados para analizar luego lo propio en el ente de nuestro estudio, el ES&OP.

8. Derecho comparado local - El ES&OP y su objeto - Experiencias similares

En la audiencia de creación se dio cuenta de la existencia de experiencias similares en nuestro derecho local, contando con varios modelos de Entes Autárquicos en las ciudades de Rosario, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Municipio del Tigre y en la Provincia de Buenos Aires.

En la ciudad de Rosario funcionan dos grandes entes autárquicos, el E.T.R – Ente de Transporte de Rosario, creado por Ordenanza N° 7627/

¹⁴ GUZMÁN, ob. cit., pág. 762.

2003, a los fines de la prestación del servicio de transporte público masivo, individual y especial y del transporte privado motorizado o no, y el SUMAR —Ente autárquico del “Servicio Urbano de Mantenimiento Ambiental Rosario”—, que tiene por objeto la gestión integral de residuos y el mantenimiento integral del espacio público, con un objeto similar al propuesto para el ES&OP de la ciudad de Córdoba.

En el Municipio de Tigre funciona la APU —Agencia de Planificación Urbana— creada por Ordenanza N° 3379/13 y que tiene como objetivo la planificación y ejecución de políticas públicas destinadas al diseño urbano.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires también funcionan varios entes con funciones específicas como lo son el Ente de la Policía Metropolitana, el Ente del Hospital Garrahan, Ente Autárquico y Administración del Teatro Colón, la Agencia de Protección Ambiental, o la Agencia Gubernamental de Control, los que tienen asignadas diversas funciones y cometidos estatales, en razón de su especificidad.

En el ámbito de nuestra provincia de Córdoba contamos con experiencias similares en la ciudad de Río Cuarto con el EDECOM —Ente Descentralizado de Control Municipal—, creado por Ordenanza N° 344/05 del Concejo Deliberante de la ciudad de Río Cuarto, que en su artículo 1 establece la creación del mismo como “*entidad descentralizada autárquica, incorporada a la estructura orgánica municipal*” cuyo objeto es el de “*consolidar la presencia del Estado Municipal en la vía pública, promover mejores condiciones de seguridad y de convivencia urbana a través de la prevención, la educación, el control y la vigilancia del cumplimiento de la ordenanzas referidas a la organización de la seguridad, el tránsito vehicular, el transporte, los espectáculos públicos, la bromatología y zoonosis y el control integral del medio ambiente, pudiendo además efectuar el control de gestión de los servicios descentralizados que se les asignen por ordenanza*”, o la del ENINDER —Ente Municipal para el Desarrollo Regional—, creado en el año 2000 y que es un ente autárquico que según su página web (<http://www.eninder.com/>, consultada el 01/07/2017) agrupa a 44 municipios y comunas de la región central del país, y cuya sede y Concejo Directivo funciona en la ciudad de Villa María, de esta Provincia de Córdoba y tiene como objeto la prestación de servicios y la realización de obras públicas que beneficien a los mismos.

Asimismo en el ámbito de la Provincia de Córdoba tenemos el ERSEP, Ente Regulador de los Servicios Públicos, creado por ley N° 8835 y que tiene como objeto la regulación de todos los servicios públicos que se presten en el ámbito de la Provincia, con excepción de los de carácter nacional y los de municipales que no excedan el ámbito de un municipio o comuna.

9. El ES&OP y su objeto

Habiendo repasado algunas experiencias de entes autárquicos creados en el derecho comparado local, haremos un análisis del ES&OP y de su objeto para compararlo con los entes del mismo tipo mencionados anteriormente.

Del repaso del objeto de los entes referidos vemos que los mismos tienen un objeto acotado a una prestación en particular, siendo ésta la característica que tienen los entes autárquicos.

En este punto y viendo el objeto del ES&OP por el que se propicia la *“administración, gestión y/o ejecución del Servicio Público de Higiene Urbana y el mantenimiento integral del Espacio Público, en forma total o parcial, en toda la ciudad o en zonas de la misma... y la ejecución de Obras Públicas, en forma total o parcial, en toda la ciudad o zonas de la misma”*, según refiere el artículo 3 de la Ordenanza N° 12.479, de su creación, vemos que el mismo a priori tiene una competencia bastante extensa, comparado con los entes mencionados, lo que podría suponer una colisión con lo establecido como competencias propias de Secretarías dentro de la estructura municipal, tales como la Secretaría de Servicios Públicos y la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura.

Que es en esta colisión o superposición de funciones entre el ente creado ES&OP y la propia estructura de la organización administrativa municipal establecida por Ordenanza N° 12.499 donde encontramos algunas objeciones en relación a su creación ya que vemos que no se habría tenido en cuenta a toda la estructura municipal en su conjunto al momento de la creación del ente generándose una superposición entre la funciones a ser prestadas por el mismo y las que tiene a cargo la organización administrativa municipal.

Que según la normativa referida la Secretaría de Servicios Públicos tendrá a su cargo *“Planificar, ejecutar y controlar las tareas inherentes a la higiene urbana de la Ciudad, prestando o haciendo prestar los servicios de recolección de residuos domiciliarios, barrido, limpieza de calzadas, terrenos baldíos, tratamiento y disposición final de los mismo”*; *“Fiscalizar y evaluar el cumplimiento de los planes y normativas relacionadas con los servicios públicos mencionados”*.

Asimismo dentro de los primeros objetivos del ES&OP figura la *“administración, gestión y/o ejecución del Servicio Público de Higiene Urbana”* siendo que éste es uno de los servicios que mayor costo tiene en la administración municipal. Este servicio y el de Transporte Urbano de Pasajeros son los dos servicios que mayor costo insumen en la administración de la Muni-

palidad de la ciudad de Córdoba. Que ello es debido a un problema estructural y de falta de planificación urbana que tiene la ciudad de Córdoba en razón de la gran extensión de su radio urbano. El ejido urbano municipal de Córdoba es uno de los más extensos del mundo con una extensión de 180 km cuadrados. Ello se debe a la baja densidad poblacional y la falta de planificación lo que repercute negativamente en la prestación de servicios como el alumbrado público, la recolección de residuos sólidos urbanos o la prestación del servicio de Transporte Urbano de Pasajeros.

Que otro de los puntos de conflicto o de superposición con la estructura orgánica municipal es la realización de obras municipales, aunque en el caso la realización de las mismas por parte del ES&OP ha quedado condicionada a que las mismas sean *“solo cuando cuenten con financiamiento de extraña jurisdicción o cuando el Departamento Ejecutivo las delegue”*.

En tal sentido la Estructura Orgánica Municipal establecida por Ordenanza N° 12.499 divide al municipio en nueve secretarías y establece dentro de las competencias de las mismas que la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura tendrá dentro de sus atribuciones *“Estudiar, programar, ejecutar, controlar y fiscalizar las obras públicas de competencia municipal, y mantener y conservar las plazas, parques, espacios públicos y obras de ornamentación de la ciudad”*.

Tal como referíamos hay una gran cantidad de entes autárquicos creados en nuestro derecho comparado local, con diferentes objetos y funciones, sin embargo pareciera que ninguno de ellos tiene la amplitud que se ha otorgado al objeto del ente descentralizado recientemente creado en Córdoba.

10. Conclusiones

A modo de conclusión podemos destacar luego de un análisis constitucional y normativo sobre su creación que el mismo fue creado por Ordenanza Municipal, respetando el procedimiento establecido a tales fines, que requiere su tratamiento en doble lectura y la celebración de una audiencia pública al efecto. Asimismo ha quedado resguardado el requisito exigido por la doctrina mayoritaria en relación a la creación de los entes autárquicos por ley.

Asimismo y del análisis del marco constitucional entendemos que el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba tiene amplias facultades administrativas a los fines de dotar a la administración municipal de la estructura administrativa que mejor convenga a los fines de la consecución de sus fi-

nes, entendiendo que la autonomía municipal ha dado a los municipios la autonormatividad constituyente y materia propia para darse su propia organización tal como lo destaca el Dr. Horacio Rosatti, quien trata estos temas municipales.

Consideramos que el ES&OP creado en el ámbito de la Municipalidad de Córdoba es un instrumento adecuado a los fines de la prestación de los servicios municipales propuestos, no obstante lo cual entendemos que el objeto planteado para el ente es prima facie de una gran amplitud, lo cual podría acarrear ciertas dificultades en la prestación de los servicios para los que fue ideado.

Que en el estudio de organismos descentralizados del tipo del ES&OP vemos que en general los mismos recurren a esta técnica de organización administrativa para la atención de algunos aspectos puntuales, circunscribiendo su actuación a una temática o problemática determinada, como lo es por ejemplo el transporte o la basura en Rosario, o la administración de hospitales o del teatro, como en el caso de la CABA, o el control de los servicios públicos, en caso del ERSEP, o la realización de obras públicas, como en el caso del ENINDER.

Que en razón de ello entendemos que el objeto del ES&OP en cuanto plantea en su primera parte la “*administración, gestión y/o ejecución del Servicio Público de Higiene Urbana*” es suficientemente amplia. Que en nuestro trabajo destacamos que la prestación del servicio de higiene urbana es uno de los servicios que mayor costo tiene en la administración municipal, por la situación particular de la extensión del radio urbano de la ciudad de Córdoba y su prestación de manera centralizada, entendiendo a nuestra humilde opinión que ello por si solo, bastaba para la creación del ente y quizás es uno de los problemas que justificarían que la ciudad de Córdoba avance en el proceso de su descentralización de sus servicios a través de los Centros de Participación Comunal iniciado por los años 90.

Que en nuestra Carta Orgánica se prevé expresamente la creación de organismos descentralizados de gestión en el Título Único de la Sección Quinta, donde se ratifica el proceso de descentralización iniciado y se establece el procedimiento para avanzar en el mismo garantizando su continuidad y profundización. Que entendemos entonces que este tipo de servicios, junto con los del mantenimiento del alumbrado público o el de mantenimiento del espacio verde pueden ser prestados con mayor eficiencia y eficacia mediante su descentralización, en organismos de este tipo a través de los CPC —Centros de Participación Comunal—. Tal es la propuesta que el suscripto formuló en un trabajo realizado como tesina de la Maestría en Derecho Administrativo de la Universidad Austral, donde se trató el Régimen de Comunas de la ciu-

dad de Córdoba, planteando justamente este tema, proponiendo la descentralización municipal y la atención de servicios como el alumbrado público, bacheo y el mantenimiento de espacios verdes a través de un régimen de Comunas, mediante la división oportunamente trazada en nuestra ciudad para la creación de los 11 CPC que funcionan actualmente en la ciudad de Córdoba.

Que además de la competencia antes enunciada el ente tiene competencia para “el mantenimiento integral del espacio público, en forma total o parcial, en toda la ciudad o en zonas de la misma... y la ejecución de Obras Públicas, en forma total o parcial, en toda la ciudad o zonas de la misma”, por lo que luego de un repaso de las técnicas de organización administrativas entendemos que el ente creado ES&OP tiene un objeto demasiado amplio y que podría colisionar con la competencia otorgada a distintas Secretarías de la organización municipal, conforme lo analizado en el presente trabajo.

No obstante ello y en razón de que el ente creado no ha tenido participación hasta el momento en obras públicas que se hubieran delegado por el municipio, vemos que el mismo hasta el momento ha tenido funcionamiento solamente para la administración y gestión del servicio de higiene urbana, por lo que no tenemos la posibilidad de analizar si nuestra afirmación sobre la amplitud del objeto del ente es una situación que genere alguna dificultad.

El objeto del ente ES&OP parece ser demasiado amplio, con el consecuente riesgo de duplicar la tarea de la competencia asignada a las Secretarías de la Municipalidad y dada su amplitud de perder la especificidad que es propia de los entes descentralizados, en razón de abordar una problemática particular.