

**EL ES&OP. ASPECTOS ORGANIZACIONALES:
DESCENTRALIZACIÓN, CONTROL FUNCIONAL Y
SUPERPOSICIÓN DE COMPETENCIAS**⁵³

**THE ES&OP. ORGANIZATIONAL ASPECTS:
DECENTRALIZATION, FUNCTIONAL CONTROL AND
SUPERPOSITION OF COMPETENCES**

POR DOMINGO GUSTAVO MARTINO *

Resumen

El presente trabajo analiza el lugar que ocupa el Ente Servicios y Obras Públicas (ES&OP) en la organización municipal, el control de sus funciones y la superposición de alguna de sus competencias con la administración central

Palabras clave: Descentralización – Control Funcional – Superposición de competencias

Abstract

The present work analyzes the place occupied by the Ente Services and Public Works (ES&OP) in the municipal organization, the control of its

⁵³ Artículo recibido el 10 de septiembre de 2017 y aprobado para su publicación el 19 de octubre de 2017.

* Abogado; se ha desempeñado en la Procuración de Tesoro y Fiscalía de Estado de la Provincia, como Jefe del Área de Legales de la Dirección de Personas Jurídicas y como Director de Asuntos Legales del Ministerio de Justicia de la Pcia. de Córdoba. Actualmente cumple la Adscripción en la Catedra «A» de la Facultad de Derecho de la UCC. Correo electrónico: martinogarro@yahoo.com.ar

functions and the superposition of some of its competencies with the central administration

Key words: Decentralization – Control – Superposition of Competences

1. Aspectos organizacionales: El ES&OP en la Organización Administrativa Municipal.

Entendido el Estado Municipal como persona jurídica pública y en tal sentido es una unidad indivisible, su objeto y finalidades de bienestar general se gestionan y ejecutan mediante Órganos Administrativos, y, en el caso que nos ocupa, la creación del Ente Municipal Descentralizado y Autárquico denominado “Ente de Servicios y Obras Públicas (ES&OP)” mediante Ordenanza N° 12.479/15, con competencia material establecida en el artículo 3 de la misma, y con competencia territorial para toda la ciudad de Córdoba; resulta ineludible una breve referencia al concepto de “Organización Administrativa”.

Del examen de la normativa de la Ordenanza de creación, las finalidades de utilidad pública impuestas al Ente en sus disposiciones, alcances y condiciones, se advierte que su desenvolvimiento configurará una verdadera “relación interadministrativa” entre el Municipio y el Ente, porque excederá los vínculos interorgánicos que —al decir del Dr. Juan Carlos Cassagne— “...se entablan entre los órganos de una misma persona jurídica estatal...” (cf. *Derecho Administrativo*, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 6ª edición actualizada, 2000, ps. 206 y 207, citado por FERNÁNDEZ Alberto, en *Derecho Administrativo - Estructura de la Administración*, S&S Edit., Córdoba, 2008, Prólogo Dr. Domingo Sesin, p. 44).

Sobre dicho concepto, el Dr. Eduardo Ávalos caracteriza acertadamente “...La Organización Administrativa se relaciona con el conjunto de reglas jurídicas que determinan la competencia de los entes y órganos que ejercen función administrativa, sus relaciones jerárquicas, su situación jurídica, y como se debe controlar la acción y coordinarse las actividades de los distintos órganos en interés de la unidad del Estado” (cf. ÁVALOS, Eduardo; BUTELER, Alfonso; MASSIMINO, Leonardo, *Derecho Administrativo*, Ed. Alveroni, Córdoba, 2014, T. 1, p. 76).

Por lo dicho, el conjunto de las “relaciones interorgánicas” configuraran la “Organización Administrativa”, a las que hay que sumar las relaciones jurídicas “interadministrativas” que vinculan a dos o más personas jurídicas pú-

blicas Estatales”, en nuestro caso la Municipalidad, mediante su Departamento Ejecutivo, el Ente, el Tribunal de Cuentas Municipal; pudiendo ser entonces las relaciones de “colaboración”, de “coordinación”, “consultivas” o de control”, según del caso.

En tal sentido, en cumplimiento de las atribuciones conferidas por el Artículo 7° inciso 2) de la Ordenanza N° 12.479, mediante dos Instrumentos dictados por el Departamento Ejecutivo Municipal, a saber: el Decreto N° 928/16 dispuso aprobar el Reglamento Interno de Funcionamiento del Ente, y el Decreto N° 929/16 aprobó su Estructura Administrativa y Funcional, quedando así reglamentada la Organización Administrativa y Funcional del ES&OP.

El primero hace referencia a la dinámica de Funcionamiento del Ente, a la naturaleza de sus prestaciones, al procedimiento de contratación y ejecución de los trabajos y obras a realizar.

En cambio el segundo establece las Funciones de las Áreas dependientes del Directorio y sus respectivas competencias.

A) El primero (Decreto 928/16), dispuso la aprobación del Reglamento Interno de funcionamiento del Ente, en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 7 inciso 2) precitado, estableciendo en primer lugar su capacidad funcional y jurídica enumerando las mismas teniendo en cuenta su objeto, reproduciendo en su artículo 3) las funciones enumeradas en la Ordenanza N° 12.479 de creación del mismo.

Dichas atribuciones consagran *la plena autarquía del Ente* dentro del marco normativo establecido en el artículo 64 y 78 inciso 4) de la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba y en la misma Ordenanza Municipal de creación, se lo faculta para *adquirir y contratar* bienes y servicios, de celebrar contratos, convenios y acuerdos de manera amplia conforme lo establecen los incisos a) y b) del citado artículo 3; y de *disponer* acerca de la provisión, ordenamiento, capacitación y/ reubicación de los *Recursos Humanos* a los fines de la prestación del servicio u obra Pública de que se trate, garantizando al Personal de la Municipalidad de Córdoba que se afecte, las condiciones estatutarias y escalafonarias al momento de la afectación.

Normativiza a continuación (artículos 4 y siguientes) el funcionamiento del *Directorio* en lo concerniente a las reuniones, *Deberes y atribuciones*, con facultad para proponer los Responsables de Área, con *facultad de controlar* el desenvolvimiento administrativo, técnico y económico financiero del Ente. Establece además, las atribuciones del Presidente, advirtiéndose que la redacción del artículo 8° resulta desajustada, toda vez que hace referencia a la *“Representación legal”*, sin referirse luego a ella. Solamente se refiere a la

atribución de designar Personal, “ad referéndum” del Directorio. Acerca de la Representación legal del Ente, corresponde remitirse al artículo 8 de la Ordenanza de creación, estando las mismas allí enumeradas.

Los artículos 9 (*Administración y Finanzas*), 10 (*Asuntos Jurídicos*), 11 (*Planificación y Ejecución*) y 12 (*Secretaría Privada*) enumeran las funciones que resultan coincidentes con lo que se explicitará “in extenso” al tratar en el párrafo siguiente (Estructura Orgánica y Organigrama establecida en el Decreto N° 929/16).

En materia de *Contrataciones*, el artículo 13 remite a las disposiciones vigentes en la materia en el Ámbito Municipal, indicando que el Directorio procurará la informatización y publicidad electrónica de las Contrataciones y su ejecución, a efectos de asegurar su mejor publicación, transparencia y amplitud de oferentes.

En el Apartado titulado “*Prestaciones Directas*” se establece que los Servicios que preste de manera directa el ES&OP, será en base a disposición emanada del Departamento Ejecutivo Municipal, debiendo ser asignados conforme a la estructura empresarial “asimilable” al servicio de que se trate, de manera de asegurar la eficiente prestación del servicio.

En cuando a la ejecución de Obras se autoriza al Ente a expedir las correspondientes certificaciones de Obra, quedando autorizado el Directorio para que, mediante su expresa aprobación, a los fines de la ejecución de trabajos adicionales, verificar ocurrencias en el transcurso de las mismas y reconocimiento de demasías en la ejecución. Contiene además disposiciones tendientes a asegurar las responsabilidades por vicios de ejecución y vicios ocultos.

Concluye el Decreto con un Capítulo específico relacionado con la aplicación del Presupuesto pudiendo destacarse las precisas disposiciones que imponen al Ente llevar un *Sistema de Contabilidad* con registro de las Operaciones Económico-Financieras, ingresos y egresos como asimismo sobre control de la ejecución del mismo (artículo 20), quedando todas las operaciones sujetas a *Auditorias*, las que se establecen como Internas conforme disponga el Departamento Ejecutivo Municipal, o Externas a ser contratadas por el Ente.

Por último, el artículo 23 impone al Directorio seguir las Instrucciones que reciba el Tribunal de Cuentas conforme las atribuciones conferidas por Carta Orgánica Municipal, mediante el Procedimiento que acuerden las Autoridades del mismo con el Directorio del Ente.

Los artículos 24 a 26 contienen las normas de forma y las transitorias.

B) El segundo (Decreto N° 929/16), en consonancia con el anterior regula la *Estructura y Organigrama Funcional*, dividiendo la “Estructura funcional” en cuatro “Áreas”, *dependientes del Directorio* y cada una a cargo de un “Responsable” de Área y divididas las mismas en *Departamentos*, conforme consta en el Organigrama que forma parte del Decreto.

El Área de Administración y Finanzas y según la distribución de Funciones consignadas al Punto 1.1. del resolutivo, las allí enumeradas consisten en hacer operativas las funciones del Ente consignadas en la Ordenanza 12479, en consonancia con la Elaboración del Presupuesto Anual (artículo 4 inciso 7) y artículo 7 incisos 3) y 6) de la Ordenanza); elaborando el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos e Ingresos en concepto de capital de cada ejercicio fiscal, ello para tornar sustentable la programación y reprogramación del gasto, debiendo someter a consideración del Directorio la ejecución presupuestaria y el requerimiento de recursos financieros por períodos anuales, trimestrales y mensuales a los fines del cumplimiento y ejecución de los Programas y Proyectos.

Los Departamentos dependientes del Área, a saber: Contaduría; Tesorería y Recursos Humanos y las funciones y responsabilidades enumeradas y descriptas en dicho Punto, resultan las dependencias adecuadas para el cumplimiento de los fines requeridos al Área, pudiendo resultar sobreabundante una *Dirección de Compras y Licitaciones* que bien podría estar integrada como Unidad dependiente de la Dirección de Contaduría, con el objeto de lograr el ejercicio de un control más directo relativo a tan importante función, con la consiguiente economía de Personal.

Por lo demás, del cotejo efectuado con las disposiciones del artículo 10 de la Orgánica Municipal Ordenanza de creación del Ente N° 12.499 no se advierten superposiciones o eventuales interposiciones con la Secretaría de Economía y Finanzas de la Municipalidad de Córdoba. Las atribuciones y funciones del ES&OP en cuanto a la Administración y Finanzas del mismo resultan atributivas de la naturaleza del mismo: un Ente Autárquico destinado a la prestación de Servicios y eventualmente ejecución de Obras Publicas en el ámbito Municipal, este último objeto con la condición de que cuente con financiamiento de extraña jurisdicción, según lo prescribe el artículo 3 segunda parte de la Ordenanza de creación del mismo N° 12.479.

En relación al Área de Asuntos Legales las funciones allí descriptas resultan adecuadas en términos generales al importante cometido que por naturaleza tiene impuestas. Solamente cabe formular algunas sugerencias con el objeto de lograr precisiones técnico jurídicas, que podrán ser tenidas en cuenta para el supuesto de una futura adecuación o reforma, a saber: 1) En relación al inciso a) incluir a continuación de “Su finalidad es atender y ase-

sorar acerca de los asuntos legales... etc.”. Al final del párrafo, a continuación de “...proveyendo servicios de asesoría legal,” puede quedar así redactado: “*de patrocinio letrado en juicios de toda índole en los que el Ente sea parte; intervenir en eventuales acuerdos y/o transacciones; y en la elaboración de instrumentos legales que le requiera el Directorio y las restantes Áreas del Ente*”; en el inciso b) reemplazar “Realizar (dictámenes), por “*Elaborar*”.

La exhaustiva enumeración de las funciones correspondiente al Área de Planificación y Ejecución (Punto 1.3 de la Estructura Funcional) contiene la explicitación operativa en materia e Higiene Urbana y Mantenimiento del Espacio Público de la Ciudad (ver inciso a) del Punto citado) a los fines del cumplimiento del Objeto contenido en el artículo 3° de la Ordenanza 12.479 y resulta su despliegue adecuado en materia de Planificación; elaboración de pliegos de Especificaciones Técnicas para la ejecución de Servicios (u Obra Pública); Distribución de Recursos conforme las necesidades del servicio u obra; elaborar las Certificaciones; conteniendo el inciso j) una necesaria cláusula de Coordinación con las restantes Áreas del Ente (inciso j).

Completa la estructura del Ente la Secretaría Privada dependiendo de la misma un Departamento Administrativo, adjudicándole funciones específicas de asistencia a los miembros del Directorio, en lo concerniente a la organización y funcionamiento de la Administración de Ente, conforme lo disponen los incisos del mismo Punto 1.4. de la Estructura dispuesta por el Decreto analizado.

2. Control Funcional

Al ser creado el Ente Municipal Descentralizado Autárquico, con la naturaleza, objeto y alcances contenidos en su articulado (artículos 1, 3 y 4) quedando caracterizado el mismo como *Entidad autárquica en gestión de Servicios Públicos* y conforme la pauta señalada por el Dr. José R. Dromi, según su incidencia sobre la economía, a diferencia de los *Entes Reguladores* o de “*fomento*” a la economía y la industria, el ES y OP resulta —al decir del mencionado autor— un “*Ente autárquico (de los) que se dedican a la prestación de algún servicio Público, y no intervienen ni regulan directamente el sistema económico*” (cf. DROMI, Roberto, Derecho Administrativo, Ed. Astrea - Ed. Depalma, Buenos Aires, 1992, T° 1, p. 576), clasificación que me parece adecuada y aplicable al desarrollo que nos proponemos.

Resulta entonces relevante señalar y precisar el sistema de Control a que el mismo ha de quedar subordinado, toda vez que el artículo 10° de la Ordenanza de creación lo establece expresamente en sus tres incisos.

El inciso a) sujeta a las *Auditorías Internas* conforme disponga el Departamento Ejecutivo a “todas las operaciones económicas del Ente”, y a *Auditorías Externas* “...conforme contrate el ES&OP”.

Dichas funciones de Control resultan concordantes con las atribuciones conferidas al Tribunal de Cuentas Municipal, conforme lo regula el artículo 95 inciso 2) de la Carta Orgánica Municipal, funciones de las que puede hacerse valer el mencionado Tribunal, para hacer efectivas sus atribuciones de Control y Fiscalización que tiene impuestas por dicha normativa sobre Cuentas Generales y especiales, Balances (parciales y general) del Municipio y de los “*Organismos Autárquicos...*” equiparados en la especie a la importante competencia originaria de dicho Tribunal.

La norma contenida en el inc. b) encuentra su operatividad regulada en el artículo 22° del Decreto 928/16, toda vez que impone al Directorio del Ente *eleva al Departamento Ejecutivo Municipal* en lo relacionado a Presupuesto, Contabilidad y Balances a los fines que ejerza el “control de gestión y legalidad de sus actos”.

Y el inciso c) remite directamente al control del *Tribunal de Cuentas Municipal* “...de acuerdo a sus facultades” las que se encuentran enumeradas en los incisos del artículo 95 de la Carta Orgánica (especialmente incisos 1) y 9) y mediante el procedimiento regulado por el artículo 96, pudiendo destacarse la amplia competencia originaria del Tribunal en relación a lo ya señalado y en relación a los Organismos Autárquicos, pudiendo destacarse lo concerniente a “ingresos y egresos con las respectivas previsiones y ejecuciones presupuestarias”.

Corresponde destacar que dicha función de Control resulta de la expresa normativa de los artículos 183 inciso 3) y 184 de la Constitución de la Provincia (Título Segundo “Municipalidades y Comunas”), normas que contienen el mandato expreso tendiente a asegurar un sistema de efectivo control conforme a las atribuciones conferidas, las que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) En general: Por las atribuciones conferidas al Tribunal de Cuentas Municipal descriptas en el artículo 95 de la Carta Orgánica Municipal; conforme se relaciona en el párrafo precedente;

b) En particular; según lo establece el artículo 10 de la Ordenanza 12.479, que a su vez se traducen en el control de legalidad y gestión ejerci-

da por el Departamento Ejecutivo; y las Auditorías Contables suprarrelacionadas.

Se advierte así la *suma importancia de la función de Control* tendiente a asegurar la necesaria transparencia del Ente en lo relacionado a los aspectos económicos, financieros y de ejecución del servicio de que se trata o de la obra pública a ejecutarse, toda vez que por el carácter atribuido en su norma de creación conforme se desarrolla en el Capítulo I, estamos ante la presencia de un ente descentralizado con capacidad para administrarse a sí mismo y con personalidad jurídica propia, no siendo su vinculación con la Administración central (la Municipalidad de Córdoba) de carácter jerárquico, sino que tal vinculación se concreta a través del *control administrativo*, quedando asegurada de tal manera una efectiva “*tutela administrativa*” sobre la actividad del mismo, en cuanto al objeto y finalidades atribuidas en su instrumento de creación.

Sobre el particular, en relación a la normativa relacionada al control, las previsiones y procedimientos en la materia son procedentes y ajustadas en su aspecto organizativo, coincidiendo por nuestra parte en la consideración expresada por el Dr. José Luis Palazzo en oportunidad de su intervención ante el Concejo Deliberante de la Ciudad en Audiencia Pública del 24/11/2015 (según Versión Taquigráfica, p. 26); que luego de considerar que “...*al Control no se lo excluye ni se lo modifica porque la Ordenanza no lo puede excluir ni modificar, se advierte un control potencial, posible, que lo decidirán las autoridades de Gobierno...*” manifestando al final: “*El control de las Cuentas Públicas está asegurado*”, agregando el suscripto que sobre el particular adquiere especial relevancia se cumpla en los procedimientos de control a la luz de los contenidos consagrados por los Preámbulos de la Carta Orgánica Municipal y de la Constitución de la Provincia.

3. Superposición de Competencias

Acerca de tan relevante problemática, corresponde un análisis exhaustivo en relación a la eventual superposición, colisión o confusión de competencias y/o funciones en base a dos Órdenes diferenciados, a saber:

- a) El Ordenamiento Normativo.
- b) El Ordenamiento Funcional y Operativo.

a) En cuanto al primero señalado, la normativa de fondo en cuanto a Servicios Públicos por una parte y Obras Publicas por el otro, el plexo normativo contenido en la Carta Orgánica Municipal, las funciones y competencias las tiene atribuidas el Municipio en virtud del artículo 13° inciso 3) “...para la prestación de servicios, realización de obras públicas...”; artículo 27° (Desarrollo Urbano inciso 5) “Promover, proyectar, ejecutar obras de infraestructura, equipamientos y servicios públicos”; y el artículo 38 en cuanto el Municipio garantiza la “prestación de servicios público, recestando esta norma los preciados caracteres del mismo: generalidad ,uniformidad, regularidad y continuidad del servicio”.

La jerarquía de tales normas, habida cuenta de la materia de que se trata, corresponde sean confrontadas con el contenido normativo obrante en el instrumento de creación del Ente, a saber la Ordenanza Municipal N° 12479, y en tal tarea se advierte que el mismo coadyuva en su fin de utilidad general a ser ejecutado por un Ente revestido de personalidad Pública como el creado, la normativa desplegada tanto en la Ordenanza como en su marco reglamentario no colisionan con la competencias fijadas por Carta Orgánica Municipal. En efecto, cláusulas como las del artículo 4 inciso 6) tendiente a la intervención del Ente “a pedido del Departamento Ejecutivo Municipal ejecutando las tareas inherentes a su objeto” aseguran la necesaria interrelación y coordinación relativas a la satisfacción de las necesidades públicas.

Completando el análisis de ambos plexos normativos, disposiciones como las contenidas en el artículo 4° inciso 5) y 11 inciso a) en cuanto a los recursos y aportes del Ente a asignar por parte del Departamento Ejecutivo, la incorporación Presupuestaria Anual al Presupuesto General de la Municipalidad (artículo 4° inciso 7) y finalmente el Control establecido en la norma del artículo 10° incisos b) y c) tratados precedentemente, aseguran la promisoriosa posibilidad de lograr una auspiciosa Organización Administrativa Municipal tendiente al bienestar de la comunidad y un mejor espacio público para la misma.

b) Acerca del Ordenamiento Funcional y Operativo, el mismo debe efectuarse cotejando y analizando las respectivas competencias en relación a las siguientes atribuciones y materias:

- 1) Economía y Finanzas.
- 2) Servicios Públicos.
- 3) Planeamiento e Infraestructura.

Y al respecto corresponde señalar que en el marco de la competencia originaria del Municipio, ambas materias encuentran su despliegue normativo en la Ordenanza N° 12499 de Estructura Orgánica Municipal.

1) En el Apartado c) relativo a la Secretaría de Economía y Finanzas, el listado de los incisos del artículo 10 enumera las competencias de la misma en los aspectos económicos financieros del Municipio en materia de recursos y erogaciones y lo atinente a la deuda pública, normas y disposiciones aplicables al funcionamiento del Gobierno Municipal que, en relación al Ente de Servicios y Obras Públicas (ES&OP), de naturaleza autárquica y descentralizada, no colisionan ni se superponen en relación a las gestiones y ejecución de sus respectivos objetos y funciones. Solamente debemos señalar que el precitado artículo 10 incisos k) y l) al referirse a la planificación de política presupuestaria y elaboración del Presupuesto Anual y su control de gestión presupuestaria, tendrá necesariamente en cuenta respecto del Ente, las disposiciones precedentemente señaladas de la Ordenanza N° 12479 reseñadas en el parágrafo anterior.

2) En cuanto a Servicios Públicos y la competencia de la respectiva Secretaría Municipal, las funciones de Planificación, ejecución y control de la prestación del servicio de recolección de residuos, barrido y limpieza y tratamiento y disposición final de los mismos dispuesta en el Ordenanza N° 12.499 pueden entenderse como los lineamientos generales relativos a la Higiene Urbana cuya ejecución es objeto específico del Ente, en cuanto a su ejecución y mantenimiento integral, total o parcial, en toda la Ciudad o zonas de la misma, conforme delegue el Departamento Ejecutivo, por lo que tampoco se advierten superposiciones o colisiones conflictivas para la prestación de tales servicios.

3) Igual tratamiento y consideración corresponde a las funciones asignadas a la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura, en relación a las atribuciones establecidas en los incisos n) Obras Públicas, o) Servicios Públicos y q) Espacios públicos, cuyos rubros son de competencia originaria del Municipio, con facultad para planificar, ordenar, fiscalizar, ejecutar y evaluar su prestación, a la luz de los criterios de oportunidad y conveniencia que tiene legalmente conferidos dicho Departamento Ejecutivo, tendientes a la satisfacción de las necesidades públicas.