

## EL ES&OP Y LOS PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA<sup>57</sup>

### THE ES&OP AND THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATION

POR JUAN MANUEL FREYTES \*

#### Resumen

El ES&OP es una entidad autárquica de la Municipalidad de Córdoba, con una competencia muy general en cuestiones de Servicio Público de Higiene Urbana, mantenimiento integral del Espacio Público, y la ejecución de Obras Públicas con financiamiento de extraña jurisdicción, siempre en la ciudad de Córdoba. Esa competencia está condicionada a la previa decisión del Intendente que se las asigne, en tanto originariamente están otorgadas normativamente a diferentes Secretarías del Municipio. Se observa en su desarrollo una fuerte injerencia del D.E.M. , que se manifiesta en la facultad exclusiva de asignarle una competencia específica; aprobar su Estatuto, Organigrama, y Reglamento interno; designar y remover los funcionarios superiores; dictar los actos administrativos de adjudicación de los contratos más importantes, y ejercer un control *de gestión* sobre el ente, que se sumaría al control “de tutela administrativa”, y lo habilitaría a decidir sobre cuestiones de oportunidad, mérito y conveniencia en los recursos que se interpongan contra las decisiones definitivas de las máximas autoridades del ente. Sus actos que dispongan gastos están sometidos al control previo y posterior del Tribunal de Cuentas.

---

<sup>57</sup> Artículo recibido el 13 de septiembre de 2017 y aprobado para su publicación el 23 de octubre de 2017.

\* Abogado, socio Estudio Jurídico “Freytes & Asociados”, Magister en Derecho Administrativo Univ. Austral, Profesor Adjunto Cátedra “A” de la Universidad Católica de Córdoba, correo electrónico [jmfreytes@freytesyasociados.com.ar](mailto:jmfreytes@freytesyasociados.com.ar)

**Palabras clave:** Entidades Autárquicas – Principios de Organización Administrativa – Recursos – Control

### **Abstract**

The ES&OP is an autarchic entity of de Municipality of Córdoba, with very general competence in matters of public service or Urban Hygiene, integral maintenance of public space, and de execution of public works with financing of strange jurisdiction.

This competence is conditioned to the previous decision of the Intendant to be assigned, as they are originally assigned normatively to different Secretariats of the Municipality.

It is observed in its development a strong interference of D.E.M. , which manifests it self in the exclusive right to assign it a specific competence; approve its Statute, Organizational Chart, and Internal Regulations; appoint and remove senior officials; to dictate the administrative acts of adjudication of the most important contracts, and to exercise a management control over the entity, which would be added to the control of “administrative guardianship”, and would enable it to decide on matters of opportunity, merit and convenience in the resources that are opposed to the final decisions of the highest authorities of the entity. Its acts which provide for expenditure are subject to prior and subsequent control by the Court of Auditors.

**Key words:** Authorized Entities – Principles of Administrative Organization – Appeals – Control

## **1. Introducción. Los Principios de la organización administrativa**

Toda Administración Pública supone una constelación de *órganos*. Cada órgano constituye una unidad inescindible de una *persona física* (o varias si el órgano es colegiado), que es designada y se desempeña en *un cargo* dentro de la Administración; la normativa atribuye al cargo un conjunto de competencias, que la persona ejerce en nombre del órgano, y así esa actividad de quien por la designación es un funcionario público, empleado o agente estatal, se imputa a la Administración.

Ahora bien, para que la Administración Pública pueda alcanzar la finalidad de su creación, la actuación de los órganos que la componen no puede ser caprichosa, arbitraria, imprevista, ni azarosa; por el contrario, debe ser perfectamente coordinada, con el objeto de que ese conjunto de órganos opere como una verdadera “organización”.

Y es condición necesaria para que se alcance ese nivel de “organización”, que se apliquen los llamados “**principios** de organización administrativa”, largamente desarrollados por la doctrina, de los cuales haremos una breve síntesis en esta introducción.

Esos principios son los de jerarquía, competencia, centralización/descentralización, y concentración/desconcentración.

La *jerarquía* implica que entre los órganos de una misma persona jurídica se da un vínculo de supremacía y subordinación. La norma que los crea les atribuye determinadas prerrogativas y deberes, que los convierte entre sí en órganos superiores e inferiores, teniendo los primeros poder de mando sobre los segundos, los cuales a la vez, deben obediencia a aquéllos.

La *competencia* es el haz de facultades de que son dotados los órganos por la normativa vigente, sea que haya sido fijada en la Constitución, o en una ley, decreto o reglamento. Es obligatoria, de orden público, y por tanto, irrenunciable e improrrogable. Como regla, la *avocación* —es decir, el ejercicio por parte de un órgano superior, por propia decisión, de una competencia atribuida a un órgano inferior en un caso concreto—, está permitida, salvo prohibición expresa, y en cambio, lo contrario ocurre con la *delegación* —entendida como la atribución temporaria del ejercicio de una facultad de un órgano superior delegante a un órgano inferior delegado, también para un caso concreto—, que por regla está prohibida salvo permisión expresa.

Los principios de centralización/descentralización y concentración/desconcentración, aluden a diferentes formas de distribución de las competencias en una organización administrativa.

En los casos de *descentralización*, hay competencias específicas que se atribuyen a órganos a los cuales se los dota de personalidad jurídica —pública y estatal—, distinta de la Administración Central que encabeza el Poder Ejecutivo. Son entidades descentralizadas, las entidades “autárquicas”, sobre las que volveremos más adelante, y las empresas y sociedades del estado que realizan actividades comerciales e industriales. Ejemplos en nuestro Municipio, son las Sociedades de Estado TAMSE (Transporte Automotor Municipal Sociedad del Estado, creada por Ordenanza N° 10.541, *B.O.* 02/10/2022), y C.Re.S.E. (Córdoba Recicla Sociedad del Estado, creada por Ordenanza N° 11.575, *B.O.* 04/12/2008); y la entidad autárquica objeto de este análisis, el ES&OP (Ente de Servicios y Obras Públicas, creado por Ordenanza N° 12.499, *B.O.* 30/11/2015).

En cambio, en los supuestos de *desconcentración*, hay distribución de competencias decisorias de relevancia a órganos inferiores, alejados de la cúspide jerárquica, que sin embargo, no conforman una nueva persona jurídica.

ca. Sería, en el marco de nuestro municipio, el caso de los CPC (Centros de Participación Comunal, Estructura Orgánica regulada por Decreto 3144/00, B.O. 20/12/2000).

Mientras que los órganos de una misma persona jurídica, y particularmente los de la Administración Central, están sometidos a un *control jerárquico*, que se manifiesta jurídicamente en el *recurso jerárquico*, las personas descentralizadas están sometidas respecto de la Administración Central a un control *administrativo o de tutela*, que se manifiesta jurídicamente en el *recurso de alzada*.

## 2. El ES&OP

El Ente de Servicios y Obras Públicas (en adelante el ES&OP), fue creado por la Ordenanza 12.479 —en adelante “la Ordenanza”—, como un “Ente Municipal Descentralizado Autárquico”, con “plena capacidad para actuar en los ámbitos del Derecho Público y Privado” y “Autarquía Administrativa”, según reza el artículo 1° de dicha Ordenanza.

Se rige por la Ordenanza citada y su reglamentación, que debe dictarse *conforme la legislación vigente* (artículo 2 de la Ordenanza).

Tiene por objeto la dirección, administración, gestión y/o ejecución del Servicio Público de Higiene y el mantenimiento integral del Espacio Público, en forma total o parcial, en toda la ciudad o en zonas de la misma, según *delegue* el Departamento Ejecutivo Municipal. Puede asimismo, sólo cuando cuente con financiamiento de extraña jurisdicción y el Departamento Ejecutivo Municipal *lo delegue*, tener a su cargo la ejecución de las Obras Públicas, en forma total o parcial, en toda la ciudad o en zonas de la misma (artículo 3° de la Ordenanza).

Cuando el D.E.M. *delegue* en el ES&OP el mantenimiento del espacio público, *gestionará con* la intervención de reparticiones y áreas técnicas pertinentes del *Municipio* lo que resulte necesario a los fines de la ejecución de la ordenanza (conf. la Reglamentación del artículo 3 de la Ordenanza, aprobada por el Decreto 046/2016 del Intendente Municipal, B.O. 20/01/16).

A tal fin puede adquirir, comprar, vender, y ceder toda clase de bienes, derechos y servicios (artículo 4, inciso 1) de la Ordenanza), celebrar toda clase de contratos *conforme la normativa correspondiente* (artículo 4 inciso 2) de la Ordenanza; su Reglamentación aclara que la normativa *correspondiente* es la “*vigente*”); evaluar, capacitar, reubicar y ordenar los recursos humanos a

su cargo (artículo 4 inciso 4); y administrar los recursos que obtenga mediante partida presupuestaria y los que obtenga en los términos de la ordenanza (artículo 4 inciso 5)).

La autoridad del ES&OP es ejercida por un Directorio integrado por tres (3) miembros, cuya designación y remoción corresponde al Intendente (artículo 5 de la Ordenanza).

Entre sus funciones están las de dictar el Reglamento Interno de funcionamiento del ente, y diseñar su Estructura y Organigrama funcional (artículo 7 inciso 2) de la Ordenanza).

Según la Reglamentación, el Reglamento Interno, su Estructura y Organigrama, deberán ser sometidos al Departamento Ejecutivo Municipal para su aprobación; a la vez, estipula que quienes ostenten funciones de “Responsables de Área”, no tendrán estabilidad, y serán designados y removidos por el Departamento Ejecutivo Municipal (v. reglamentación al inciso 2) del artículo 7 dispuesta por Decreto 76/2016 –*B.O.* 29/01/16), que modificó el artículo 1 del Decreto 46/2016).

La misma normativa dispone que el Reglamento Interno debe contemplar, a excepción de los casos de promoción automática, que las *designaciones* y *ascensos* del personal del agrupamiento de conducción (*Jefe de Departamento, Jefe de División y Jefe de Sección*), se realicen mediante Concurso a cargo del Instituto de Formación y Selección de Servidores Públicos de la Municipalidad (INFOSSEP).

Cabe aclarar que este instituto se encuentra bajo la directa dependencia del Departamento Ejecutivo Municipal (conf. artículo 30 inciso g) de la Ordenanza 12499, *B.O.* 09/12/2015), y está integrado por el Vicepresidente, el Director General de Capacitación y Director General de Selección y Concursos (conf. artículo 45 de la misma Ordenanza).

Según el artículo 8 del Reglamento Interno aprobado por Decreto 928/16 (*B.O.* 22/04/2016), el Presidente puede designar el personal afectado a servicios y/ locaciones que hayan sido asignados al ES&OP, ad referendum del Directorio.

Por el art. 1° del Decreto 929/16 (*B.O.* 22/04/16), el D.E.M. aprobó la estructura administrativa y organigrama funcional del ES&OP, cuyo texto consta en un Anexo único al mismo.

De acuerdo al mismo, bajo el Directorio se encuentran cuatro (4) áreas, la de Administración y Finanzas, Asuntos Jurídicos, Planificación y Ejecución, y Secretaría Privada, cada una a cargo de un Responsable de Área (v. punto 1 del Anexo mencionado).

El punto 1.1.4 de dicho Anexo fija que el Departamento Compras y Licitaciones del Área Administración y Finanzas, debe gestionar y controlar los distintos procedimientos para compras y contrataciones de Servicios, *atendiendo a las normas municipales que las regulan*.

Dispone el artículo 13 del Reglamento Interno (aprobado por Decreto 928/16), que el régimen de contrataciones del ES&OP se rige por las *disposiciones vigentes* en la materia en el ámbito municipal.

A la vez, los servicios que preste de manera directa el ES&OP serán en base a *disposición emanada* del Departamento Ejecutivo, y serán gestionados de conformidad a una *estructura empresaria asimilable al servicio de que se trate* (conf. artículo 14 del Reglamento Interno citado).

En lo que hace a los controles, la norma de creación estableció en el artículo 10° que el ente estará sometido a los siguientes controles: auditoría contable interna y externa independiente (inciso a)), de legalidad y gestión ejercida por el Departamento Ejecutivo Municipal (inciso b)), y del Tribunal Municipal de Cuentas de acuerdo a sus facultades (inciso c)).

La Reglamentación dispuso que debe entenderse por “auditoría contable interna” la ordenada y realizada por el D.E.M. (reglamentación al inciso a) del artículo 10), y que los controles del Tribunal de Cuentas Municipal son aquellos establecidos por la Carta Orgánica Municipal (reglamentación del inciso c) del mismo artículo).

A la vez, también previó que el ES&OP deberá remitir al Tribunal de Cuentas Municipal el balance anual dentro de los 90 días de cerrado el ejercicio, en cumplimiento a lo previsto por el artículo 10 inciso c) de la Ordenanza (conf. artículo 7 de la Reglamentación).

Para su gestión contará principalmente con los aportes que el Departamento Ejecutivo Municipal considere necesarios para su normal funcionamiento, previsto en el presupuesto, y las donaciones, legados, subvenciones y contribuciones y todo tipo de aportes que sean aceptados (artículo 11).

Establece el artículo 21 del Reglamento Interno aprobado por Decreto 928/16 que “todas las operaciones económicas del ES&OP estarán sujetas a las *auditorías internas* que disponga el Departamento Ejecutivo; y a auditorías externas que contrate el ES&OP.

Y “De manera trimestral se elevarán copias de las actas de reuniones al Directorio al Departamento Ejecutivo a los fines que se ejerza el *control de gestión y legalidad de sus actos*” (artículo 22 del Reglamento Interno).

“El Directorio seguirá las *instrucciones* que de acuerdo a las facultades conferidas por Carta Orgánica reciba del *Tribunal de Cuentas*, dicha intervención, se efectuará en la forma y por el *procedimiento especial* que a tal efecto *acuerden* las Autoridades del mismo con los miembros del Directorio, adecuadas a la naturaleza y características propias del ES&OP” (artículo 23 del Reglamento Interno).

### 3. Algunos aspectos de la organización administrativa del ES&OP

#### 3.1. Competencia excepcional y condicionada

Según la Ordenanza 12499, el Intendente cuenta con la colaboración directa de los Secretarios, para el ejercicio de las atribuciones que le confieren la Constitución de Córdoba y la carta Orgánica Municipal (v. artículo 1 de la misma).

Entre esos Secretarios, están el de Servicios Públicos y el de Planeamiento e Infraestructura (inciso e) y f) del artículo citado).

Los Secretarios del Departamento Ejecutivo deben realizar la gestión administrativa municipal en la rama de su competencia (artículo 2 de la Ordenanza 12499).

Corresponde a la competencia funcional de la Secretaría de Servicios Públicos la atribución de “Planificar, ejecutar y controlar las tareas inherentes a la *higiene urbana de la Ciudad*, prestando y haciendo prestar los servicios de recolección de residuos domiciliarios, barrido, limpieza de calzadas, terrenos baldíos, tratamiento de residuos y disposición final de los mismos”; además debe fiscalizar y evaluar el cumplimiento de los planes y Normativa, relacionados con los Servicios Públicos antes mencionados” (conf. inciso e) y f) del artículo 12 de la Ordenanza 12.499).

Según el artículo 25 de la misma Ordenanza, de la Secretaría de Servicios Públicos dependerá la Subsecretaría de Higiene Urbana.

Por su lado, corresponde a la competencia funcional de la Secretaría de Planeamiento e Infraestructura la atribución de “Estudiar, programar, proyectar, 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” (conf. incisos m) y q) del artículo 13 de la Ordenanza 12499).

Entonces, de una simple lectura de la competencia de estas Secretarías, con la competencia asignada al ES&OP, se advierte que las atribuciones del ES&OP coinciden con las asignadas a dichas Secretarías, que no han sido suprimidas.

Por lo tanto, habría que concluir que las competencias en materia de Higiene, mantenimiento de los Espacios Públicos, y Obras Públicas, se mantiene en cabeza de las Secretarías citadas del Departamento Ejecutivo, que revestirían el carácter de general y permanentes, y que solamente se desprenderán de las mismas, y pasarán al ES&OP, en la medida que recaiga una decisión concreta y determinada del Poder Ejecutivo, que asigne una determinada función relativa a dichas materias al ES&OP, siempre que en materia de obra pública se cumpla el requisito del financiamiento externo, por lo cual, puede decirse que su competencia es excepcional y condicionada a la decisión del Intendente.

### **3.2. *Amplitud material de la competencia***

Llama la atención a cualquier analista jurídico la amplitud de facultades de que podría ser investido el ES&OP, por decisión del Intendente.

En efecto, el Poder Ejecutivo podría asignarle tareas propias que van desde lo que es el servicio público de Higiene Urbana, pasando por la conservación de los Espacios Públicos, y terminando con lo que son Obras Públicas —en este caso con financiamiento externo—.

Luego, las competencias que podrán asignarle son notoriamente distintas unas de otras, en lo que hace a la materia a la que refieren, y exigen muy distintas especialidades y capacitación en su personal, tal es así, que en la Estructura Orgánica de la Municipalidad —hoy regida por la Ordenanza N° 12499—, esas competencias, tal como hemos visto en el punto anterior, han sido atribuidas a distintas Secretarías, como son las de Servicios Públicos y la de Planeamiento e Infraestructura.

### **3.3. *Personal***

En general la doctrina ha justificado la creación de entidades descentralizadas en la especialidad de la materia de interés público o actividad administrativa que normativamente se le encomienda, para lo cual, suele explicarse, se necesita una particular organización, con personal especialmente capacitado.

A consecuencia de ello, la normativa que los rige suele exigir particulares requisitos, experiencia o formación para la designación de su personal.

Como ejemplo podemos citar a nivel local que el artículo 12 del Estatuto Orgánico de la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (E.P.E.C.) (texto del artículo según Ley 9457 —B.O. 04/01/2008—, que modificó la Ley 9087 —B.O. 21/02/03—), exige que los miembros del Directorio que acrediten “...reconocida experiencia y probada capacidad en la conducción de organismos o empresas preferentemente de servicios públicos o bien en materia administrativa, comercial, industrial o financiera”.

Desde tal perspectiva, percibimos que ninguna de las normas que regulan a la fecha la vida del ES&OP exigen una determinada formación, experiencia y/o capacitación en su personal.

### ***3.4. Injerencia del Poder Ejecutivo Municipal***

De la normativa transcripta en el punto 2, puede deducirse que la vida del Ente está sometida a una importante y significativa injerencia del Intendente, que se manifiesta a través de las siguientes facultades que le son reconocidas:

- facultad de asignarle la obra pública a ejecutar o la actividad de higiene o conservación de espacio público determinada a realizar, con lo que toda la competencia del ente depende de una decisión del Poder Ejecutivo, que si puede asignarla, se deduce que podrá también quitársela a su sola decisión discrecional;

- facultad de designar y remover directamente los principales funcionarios, que carecen de estabilidad: los miembros del Directorio y los Responsables de Área;

- las designaciones y ascensos del personal del agrupamiento de conducción (Jefe de Departamento, Jefe de División y Jefe de Sección), tampoco corresponden al Ente —salvo casos de promoción automática— sino que deben efectuarse mediante Concurso a cargo del Instituto de Formación y Selección de Servidores Públicos de la Municipalidad (INFOSSEP), que como vimos, también depende directamente del Intendente;

- atribución al Intendente de control de legalidad y gestión, debiéndosele a tal fin remitir trimestralmente las actas del Directorio;

- facultad del Intendente de efectuar auditorías *internas* sobre todas las operaciones económicas del ES&OP;

- potestad del Intendente para aprobar el Reglamento Interno, y la Estructura y Organigrama del Ente.

### 3.5. Actual actividad del ES&OP

La actividad que podría desarrollar el ES&OP, abarca todo lo relacionado a higiene, mantenimiento de espacios públicos, y obras públicas con financiamiento externo.

A la fecha, por Decreto 1912/16 de fecha 30/06/16 (*B.O.* 11/07/16), el Poder Ejecutivo delegó a partir del 01/07/16, en el ES&OP, la prestación de los Servicios Públicos de:

- a) Barrido y Limpieza de Calzadas;
- b) Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos.-

Luego, por Decreto 2131/16 de fecha 18/07/16 (*B.O.* 02/09/16), aprobó el Contrato de Cesión Parcial y Temporal celebrado entre C.Re.S.E. y el ES&OP, por el cual se le cede a este último el servicio público de barrido y limpieza de calzadas —EXCLUIDO el transporte del material resultante— y el servicio público de tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos, para el período 01/07/16 al 31/12/19.

La actividad del ES&OP será efectuada con personal transferido en su mayoría desde C.Re.S.E. al ES&OP, que venía trabajando en las empresas LUSA (Logística Urbana S.A.) y COTRECO (Compañía de Tratamientos Ecológicos S.A.), por haber sido cedido con anterioridad en forma transitoria por C.Re.S.E. a dichas empresas privadas (v. cláusula Quinta del Contrato aludido).

La recolección de residuos domiciliarios sólidos, incluido el transporte del material resultante; el transporte del material obtenido del barrido y limpieza de las calzadas, y el servicio público de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos patógenos, continúa a cargo de LUSA y COTRECO.

Éstas empresas habían celebrado un Contrato de Cesión Parcial y Temporal de fecha 29/02/2012, entre ellas y C.Re.S.E., aprobado por Decreto 382/12 de fecha 16/03/12 (*B.O.* 04/04/12), por el que la empresa estatal les cedió la prestación, por el período que va entre el 18/03/2012 al 31/12/13, de los Servicios de recolección de residuos sólidos urbanos —incluido el transporte del material resultante—, barrido y limpieza de calzadas —incluido el transporte del material resultante—, y recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos patógenos.

Dicho contrato fue prorrogado por Decreto 6779/13 (*B.O.* 21/02/14) para el período 01/01/14 al 01/08/14; por Decreto 2836/14 (*B.O.* 08/09/14)

para el período 01/09/14 al 31/12/14; por Decreto 5536/14 (*B.O.* 26/01/15) para el período 01/01/15 al 31/03/15; y por Decreto 519/15 (*B.O.* 17/04/15) para el período que corre entre el 01/04/15 y la fecha de inicio de efectivo de los Servicios de la Concesión del Servicio Público de Higiene Urbana de la ciudad conforme Licitación Pública N° 84/13 (después dejada sin efecto por Decreto 1911/16, *B.O.* 01/07/2016).

El mismo contrato recibió una Adenda el 30/06/2016, que contempla la cesión parcial efectuada por C.Re.S.E. al ES&OP.

Cabe tener presente que antes, por Decreto 172/09 (*B.O.* 13/04/2009) el D.E.M. adjudicó —aprobando la contratación directa efectuada conf. artículo 31 inciso a) de la Ordenanza 5727— el Servicio Público de Higiene Urbana a C.Re.S.E., por el plazo que transcurre entre el 01/02/09 al 31/12/09, con lo cual había quedado a cargo de C.Re.S.E. la prestación de los siguientes servicios públicos: a) La recolección de residuos sólidos domiciliarios; b) El barrido y la limpieza de calzadas; c) El transporte y la disposición final de los mismos; d) La limpieza de basurales a cielo abierto; y e) La recolección, tratamiento, transporte y disposición final de los residuos patógenos.

Luego, por Decreto N° 5880/09 (*B.O.* 20/01/2010), el D.E.M. volvió a adjudicar el mismo servicio y aprobar la contratación directa a C.Re.S.E., por el período que va entre el 01/01/10 y el 31/12/19.

El pliego asociado preveía en su artículo 19 la tercerización del Servicio.

Es decir, en relación a lo que es Materia del Servicio Público de Higiene Urbana, el ES&OP, con personal propio, que antes venía desempeñándose en las empresas LUSA y COTRECO, se encuentra realizando una parte de lo que hacían LUSA y COTRECO, que a la vez, realizaban parte de ese servicio que antes había sido adjudicado a C.Re.S.E por la Municipalidad, y lo ejecutaba en su totalidad.

El personal del ES&OP continúa rigiendo por el CCT suscripto el 15/05/2014 ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Delegación Regional Córdoba, en Expte. N° 398.803/15, celebrado entre el Sindicato Único de Recolección de Residuos y Barrido de Córdoba y C.Re.S.E., según artículo 9 de la Ordenanza 12479.

Cabe tener presente también que cuando el D.E.M. *delegue* en el ES&OP el mantenimiento del espacio público, *gestionará con* la intervención de reparticiones y áreas técnicas pertinentes del *Municipio* lo que resulte necesario a los fines de la ejecución de la ordenanza (conf. la Reglamentación del artículo 3 de la Ordenanza, aprobada por el Decreto 046/2016 del Intendente Municipal).

### **3.6. Competencia del Poder Ejecutivo Municipal para la resolución de los Recursos contra actos del ES&OP**

Según el artículo 122 del Código Procedimiento Administrativo Municipal (Ordenanza 6904), el Recurso de Alzada procederá contra las decisiones definitivas de los Entes Autárquicos.

En esos casos, fija que el Poder Ejecutivo *sólo podrá ejercer el control de legitimidad del acto*, al que podrá anular, pero no modificar ni sustituir (conf. artículo 123 del mismo Código).

Esto significa que en dichos supuestos, el Poder Ejecutivo no podría modificar el acto recurrido por razones de oportunidad o mérito.

Ahora bien, si la propia normativa que creó el ES&OP, otorga al Poder Ejecutivo facultades de control de “legalidad Y GESTIÓN”, conforme lo dispone el inciso “b” del artículo 10 de la Ordenanza 12479, ¿no deberá entenderse que en los supuestos de la interposición de Recursos contra actos del ES&OP, puede el D.E.M. revocar esos actos por razones que escapan a las de mera legitimidad?

Entendemos que sí, porque de lo contrario, se estaría enmarcando la facultad del Intendente a efectuar una revisión y control de los actos cuestionados, solamente en razones de legitimidad, cuando la propia normativa citada de creación del ente le ha reconocido expresas facultades (y deberes) de control de la GESTIÓN del organismo.

Cabe considerar que la limitación de las facultades revisoras del Poder Ejecutivo en la resolución del Recurso de Alzada, tiene su origen en la interpretación de que la existencia de determinados organismos descentralizados son de la sola competencia del Poder Legislativo por imperio constitucional (caso del Banco Nación a nivel federal); no ocurre ello en el caso concreto del ES&OP, porque su existencia no deriva de texto constitucional alguno. Aun en los supuestos de entes creados por el Congreso Nacional en ejercicio de facultades constitucionales, la normativa concede facultad al Poder Ejecutivo de modificar o sustituir el acto cuestionado por el Recurso de Alzada, “con carácter excepcional si fundadas razones de interés público lo justificaren” (conf. art. 96 del Decreto 1759/72, t.o. por decreto 1883/1991, B.O. 24/09/1991).

Además, el Intendente es el Jefe del gobierno y el Jefe de la administración del Municipio (conf. inciso 1 del artículo 86 de la Carta Orgánica de la Municipalidad de Córdoba), y esa administración la debe ejercer, completamente y sin limitación alguna, también en los supuestos en que revisa los ac-

tos de un ente descentralizado, particularmente cuando la asignación de una competencia al mismo ha dependido de su propia decisión, que en ningún caso puede suponer la renuncia a ejercer la potestad (que es también una obligación) de administrar en ese caso concreto, y revisar completamente los actos cuestionados. La facultad del inciso 1 del artículo 86 da a entender que el contralor del Poder Ejecutivo sobre los entes autárquicos es de índole constitucional, e incluso puede ser procedente aunque norma legislativa quiera expresamente excluirlo <sup>58</sup>.

Por lo expuesto es que entendemos que en el caso del ES&OP, no serán aplicables las limitaciones previstas en el artículo 123 del Código de Procedimiento Administrativo de la Municipalidad de Córdoba, y ante la interposición de un Recurso administrativo contra actos definitivos del ES&OP, podrá el D.E.M. anularlos, modificarlos o sustituirlos por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

### **3.7. Control del Tribunal de Cuentas**

Uno de los temas más discutidos en las sesiones y audiencia pública previas a la sanción de la Ordenanza 12.479, era el control a que sería sometido el ES&OP.

Más allá de las auditorías internas del Poder Ejecutivo, el control de gestión y legalidad encargado al mismo, y las auditorías externas que pueda contratar el Ente, las mayores discrepancias se mostraron en relación a cuál es el control que corresponderá efectuar al Tribunal de Cuentas Municipal.

La Carta Orgánica de la Municipalidad le atribuye al Tribunal de Cuenta el control contable, económico y de legalidad del gasto (artículo 94).

Entre sus atribuciones, le fija las siguientes (artículo 95):

“1. Revisar las cuentas generales y especiales, balances parciales y general del ejercicio del Municipio y de los organismos autárquicos, empresas, sociedades de economía mixta y entidades donde se comprometan intereses económicos municipales, que comprenda la correspondencia de los ingresos y egresos con las respectivas previsiones y ejecuciones presupuestarias.

---

<sup>58</sup> Conf. GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo y obras Selectas*, reimpresión como Libro III de ese Tratado, tomo V, Buenos Aires, FDA, 2012, Capítulo IX, pág. 16, link [http://www.gordillo.com/pdf\\_tomo5/03/03-capitulo5.pdf](http://www.gordillo.com/pdf_tomo5/03/03-capitulo5.pdf), consultada el 01/07/17.

- ... 3. Visar, previo a su cumplimiento, todos los actos administrativos que comprometan gastos, en la forma que disponga la ordenanza.
4. Aprobar, luego de su cumplimiento, las órdenes de pago expedidas.
5. Observar, si corresponde, las órdenes de pago ya cumplimentadas en cuyo caso debe enviar los antecedentes al Concejo Deliberante, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles”.

Según el artículo 96, la Ordenanza debe fijar la forma de control preventivo, concomitante y posterior, regulando el procedimiento mínimo siguiente:

“La visación u observación de los actos sometidos a control se efectúa dentro de los diez (10) días corridos de haberse conocido. En el caso de observación el Intendente puede insistir en acuerdo de Secretarios. Si el Tribunal de Cuentas la mantiene, formula la visación con reserva dentro de un nuevo plazo de diez (10) días corridos y remite los antecedentes al Concejo Deliberante en un término no mayor de quince (15) días. Transcurridos los plazos de pronunciamiento sin decisión del Tribunal de Cuentas, el requerimiento se tiene por visado. La reiteración injustificada de aprobaciones fictas configura mal desempeño del cargo. Las visaciones pueden efectuarse provisionalmente. Queda condicionado su perfeccionamiento al cumplimiento de lo requerido por el Tribunal de Cuentas. El Departamento Ejecutivo puede solicitar fundadamente el trámite urgente, en cuyo caso debe expedirse el Tribunal obligatoriamente en el término de cuatro (4) días corridos”.

La ordenanza a la que remite la Carta Orgánica, es la Ordenanza 5727, llamada de Administración y Contabilidad Municipal, sancionada el 31/12/1970, y publicada en el B.O. Municipal 504 página 1471 de igual fecha.

Lo relevante es que el ámbito de aplicación de la misma es la administración central, y también los órganos descentralizados.

Así, establece el artículo 1:

*“La presente Ordenanza regirá los actos u operaciones de los que se deriven transformaciones o variaciones en la Hacienda Pública Municipal, quedando comprendidos en la misma los Órganos Administrativos Centralizados y Descentralizados. Para los entes de carácter comercial o industrial esta Ordenanza será de aplicación supletoria, en tanto sus respectivas Ordenanzas de creación no prevean expresamente lo contrario. Las haciendas privadas, servicios o*

*entidades en cuya gestión tenga intervención la Municipalidad, quedan comprendidas en el régimen de control instituido por esta Ordenanza y que les resulte aplicable en razón de las concesiones, privilegios o subsidios que se les acuerden, o de los fondos o patrimonio del municipio que administren”.*

Dicha aplicación a los órganos descentralizados, se ve confirmada en el artículo 68, adonde prevé:

*“Art. 68º.– El Departamento Ejecutivo podrá autorizar a los órganos administrativos a mantener fondos de los denominados “permanentes o de “caja chica”, de conformidad al régimen que instituya, para ser utilizados en la atención de pagos de los gastos de menor cuantía y dentro de los límites que se fijen. La creación, por la autoridad competente de fondos permanentes o cajas chicas en los órganos administrativos e intervenida por el Tribunal de Cuentas la pertinente disposición, autorizará la realización de los gastos cuyo pago se atenderá a través de los mismos y dentro de los límites fijados por las disposiciones vigentes. La intervención preventiva por parte del Tribunal de cuentas de las órdenes de pago destinadas a la provisión de fondos por parte de la Dirección de Tesorería o las tesorerías de los organismos descentralizados a los citados fondos permanentes o cajas chicas, implicará la autorización para la efectivización de los pagos correspondientes a gastos que en virtud de las disposiciones vigentes puedan abonarse por intermedio de los mismos, todo sin perjuicio de la oportuna rendición de cuentas”.*

En el artículo 86 se fijan las atribuciones del Tribunal de Cuentas:

“b) Revisar la cuenta general del Ejercicio de la Administración Municipal y de los servicios o entidades descentralizadas y fiscalizarlas por medio de auditores.

c) Visar u observar, y registrar los decretos, que autoricen gastos y órdenes de pago o entrega de fondos y efectuar cuando lo estime necesario, visaciones provisionarias;

...

j) Hacer observaciones sí correspondiere y formular los cargos pertinentes, de conformidad a las disposiciones. Establecidas en el Capítulo XI a los responsables, en la órdenes de pago ya cumplimentadas (comprobantes de pago), y remitidas a este organismo para su archivo;

k) Fiscalizar las inversiones de los fondos otorgados en carácter de subsidios, subvenciones, etc., a las entidades, personas, etc. ajenas a la administración municipal;

l) Fiscalizar las cuentas del Honorable Concejo Deliberante.

m) Ejercer el contralor externo de la marcha general de la administración municipal y de las entidades descentralizadas;

n) Fiscalizar y vigilar todas las operaciones patrimoniales de la Municipalidad”.

Y como atribuciones y deberes mínimos los siguientes (artículo 87):

a) Analizar todos los actos administrativos que se refieren a la Hacienda Pública y observarlos cuando contraríen o violen disposiciones legales o reglamentarias, luego de haber tomado conocimiento de los mismos. A tal efecto, dichos actos, juntamente con los antecedentes que los determinen deberán serles comunicados ante de entrar en ejecución, salvo que haya impedimentos o inconvenientes materiales, justificados a exclusivo juicio del Tribunal de Cuentas, habiendo éste previamente dispuesto la excepción o la haya consentido a solicitud de los respectivos organismos. El Tribunal de Cuentas podrá convenir con las administraciones otros sistemas de fiscalización cuando lo exija o haga conveniente la naturaleza y organización de las mismas.

b) Mantener, cuando lo estime necesario, en cualquier repartición municipal, Honorable Concejo Deliberante o Entidades y Servicios Descentralizados, una delegación compuesta por uno o más contadores delegados a quienes corresponderá:

1.- Seguir el desarrollo y registro de las operaciones financieras-patrimoniales de la jurisdicción a los fines de informar al Tribunal;

2.- Producir la información necesaria para que el Tribunal ejerza sus funciones de control;

3.- Practicar arqueos periódicos y especiales y demás verificaciones ordenadas por el Tribunal;

c) Constituirse en cualquier organismo del Departamento Ejecutivo Municipal centralizado o descentralizado y el Honorable Concejo Deliberante para efectuar comprobaciones y verificaciones o recabar los informes que considere necesarios;

Cabe destacar que no obstante que es aspiración del Ente, según su propio Reglamento Interno aprobado por el D.E.M., gestionar “de conformidad a una *estructura empresarial asimilable al servicio de que se trate*” (v. artículo 14 del Reglamento Interno), la modalidad de organización administrativa adoptada, no ha sido la de una Sociedad del Estado, sino la de una Entidad Autárquica.

La ley de Sociedades del Estado 20705 (B.O. 26/08/1974) en su artículo 6 dispone que no serán de aplicación a las mismas las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos.

Pero no es aplicable esta ley al ES&OP, porque, reiteramos, la Ordenanza de creación lo ha constituido expresamente como una entidad autárquica, y no como una sociedad del estado.

De allí que entendemos que el ES&OP debe remitir al Tribunal de Cuentas todo acto administrativo que disponga gastos, antes de su ejecución, y luego de la misma, por la directa aplicación de la ordenanza de contabilidad a dicho ente, que fija su ámbito de aplicación a todas las entidades descentralizadas (v. artículo 1 de la Ordenanza 5727), no pudiendo ser excluida en el caso concreto por no tratarse de una sociedad del estado, y ante la previsión específica del inciso 1 del artículo 87 de la misma Ordenanza.

Ello además de la remisión que debe efectuar el ES&OP al Tribunal de Cuentas, del balance anual, dentro de los 90 días de cerrado el ejercicio (conf. artículo 7 de la Reglamentación), y los arquezos periódicos o especiales, comprobaciones, verificaciones, auditorías, y pedidos de informes que pudiera disponer el Tribunal de Cuentas en el ES&OP, de acuerdo a las facultades del artículo 87 citado.

Destaco que si bien está previsto que el Directorio debe seguir las *instrucciones* que de acuerdo a las facultades conferidas por Carta Orgánica reciba del *Tribunal de Cuentas*, y que dicha intervención, se debe efectuar en la forma y por el *procedimiento especial* que a tal efecto *acuerden* las Autoridades del mismo con los miembros del Directorio, adecuadas a la naturaleza y características propias del ES&OP, según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento Interno, lo cierto es que a la fecha tal acuerdo entre el Tribunal de Cuentas y el ES&OP no ha sido celebrado, y que el mismo, para el supuesto de convenirse, no podría desconocer las previsiones citadas de la Carta Orgánica Municipal y la Ordenanza de Administración y Contabilidad vigente.

Acorde a lo expresado, en la actualidad, el Directorio del ES&OP ha resuelto dar intervención previa al Tribunal de Cuentas, a los fines de su visación, de varias resoluciones que dispusieron gastos, como fueron compra de uniformes de verano y compras de cajas navideñas (v. Resoluciones N° 30 de

fecha 16/09/16 y N° 46 de fecha 06/12/16, del Directorio del ES&OP, recaídas en Exptes. ES&OP N° 036565/16 y 04760/16, respectivamente, ambas visadas por el Tribunal de Cuentas).

### ***3.8. Intervención del Poder Ejecutivo y Concejo Deliberante en materia de contrataciones***

Tanto la Ordenanza de creación del ES&OP, y en coherencia con la misma, su Reglamentación, el Reglamento Interno, y el Anexo que contiene la Estructura administrativa y Organigrama del ente, han previsto expresamente que en materia de contrataciones le es aplicable al ES&OP idéntica normativa a la ya vigente para la Municipalidad (v. artículo 4 inciso 2) de la Ordenanza 12.749 y su reglamentación; punto 1.1.4. del Anexo aprobado por artículo 1 del Decreto 929/16 que contiene la Estructura administrativa y organigrama funcional del ES&OP; artículo 13 del Reglamento Interno).

Por lo tanto, rige para el ES&OP lo previsto en el Capítulo III - Título III “Contrataciones” de la Ordenanza de Administración y Contabilidad Municipal N° 5727, según el texto ordenado por el artículo 2 de la Ordenanza 11.653 (B.O. 22/09/2009), que incorporó dicho Título, integrado con los artículos 29 a 41 bis.

El principio general que fija esta normativa es que toda selección de contratista debe hacerse por licitación pública cuando del contrato se deriven gastos; no obstante, cuando los montos sean de menor importancia, y según se fije por Ordenanza, puede efectuarse la selección a través de los procedimientos de licitación privada, concurso de precios o por contratación directa (artículo 29).

Los montos que determinan uno u otro procedimiento, deben fijarse en la Ordenanza que regula la Ejecución Presupuestaria, que cuantificará a tal fin el valor de la Unidad Económica de Contratación, y definirá los funcionarios competentes que dentro de los montos establecidos podrán autorizar y aprobar las contrataciones (artículo 37).

La Ordenanza de Ejecución Presupuestaria (Ordenanza N° 6783, B.O. 28/12/1978), determinó que para todas las contrataciones en general, cuando el monto es superior a 200 Unidades Económicas de Contratación (UEC) y hasta 400 UEC, puede seleccionarse el contratista a través de Licitación Privada, que si bien puede ser autorizada por el Secretario del Área y el Secretario de Economía y Finanzas, debe ser aprobada o adjudicada por el D.E.M; y cuando es de más de 400 UEC, el procedimiento debe ser licitación pública, autorizada y aprobada o adjudicada por el Poder Ejecutivo (punto “a” del ar-

título 22 de la Ordenanza N° 6783, texto según artículo 3 de la Ordenanza 11.653).

Y para los supuestos de contrataciones destinadas a concretar obras y/o trabajos públicos incluidos en el Plan de Trabajos Públicos, si el monto va de más de 438 UEC y hasta 625 UEC, corresponde recurrir a Licitación Privada autorizada por el Secretario del Área y el de Economía y Finanzas, pero aprobada o adjudicada por el Depto. Ejecutivo; y si es de más de 625 UEC, corresponde se seleccione a través de una Licitación Pública, autorizada y aprobada o adjudicada por el D.E.M.

La Ordenanza 12.139 (*B.O.* 02/01/2013), de Presupuesto General de Gastos y Recursos para el Ejercicio 2013, fijó el valor de la Unidad Económica de Contratación en la suma de Mil Pesos (\$1.000,00) — v. art. 8 de la ordenanza citada—, el que no fue actualizado a la fecha en las siguientes Ordenanzas de Presupuesto.

Hay que tener en cuenta que en todos los casos en que deba seleccionarse el contratista a través de licitaciones, para concesiones de obras y servicios públicos, los pliegos deberán ser aprobados por el Concejo Deliberante, y la eventual tarifa de servicio público también deberá ser aprobada por dicho cuerpo (conf. artículos 17 y 18 de la Carta Orgánica Municipal, y artículo 41 bis del Capítulo III - Título III “Contrataciones” de la Ordenanza 5272 —texto según artículo 2 de la Ordenanza 11.653—).

Por lo tanto, no obstante la autarquía del ES&OP, el D.E.M. deberá dictar los actos administrativos de adjudicación de los contratos más importantes, y los pliegos de concesiones deberán ser aprobados previamente por el Concejo Deliberante.

#### **4. Conclusiones**

**4.1.** El ES&OP es una entidad autárquica de la Municipalidad de Córdoba, y como tal, una persona pública estatal descentralizada, creada por Ordenanza Municipal.

**4.2.** Su competencia es la dirección, administración, gestión y/o ejecución del Servicio Público de Higiene Urbana, el mantenimiento integral del Espacio Público, y la ejecución de Obras Públicas con financiamiento de extraña jurisdicción, siempre en la ciudad de Córdoba, según le encomiende el Poder Ejecutivo de manera total o parcial.

**4.3.** Dichas competencias, de la más variada índole, están asignadas de manera general y permanente a las Secretarías del Municipio, por lo cual la competencia del ES&OP es excepcional y condicionada a la decisión del Intendente que se la asigne.

**4.4.** Siendo el primer ente autárquico creado por la Municipalidad de Córdoba, para desarrollar una particular actividad administrativa, llama la atención la ausencia de previsión normativa que exija a su personal capacitación o conocimientos especializados de la materia asignada.

**4.5.** Se observa una fuerte injerencia del D.E.M. en la vida del ES&OP, manifestada principalmente por las facultades que ostenta para asignarle una competencia específica; aprobar su Estatuto, Organigrama, y Reglamento interno; designar y remover los funcionarios superiores; y ejercer un control *de gestión* sobre el ente, que se sumaría al control “de tutela administrativa” que corresponde sobre cualquier ente autárquico, el que en materia recursiva está limitado a un mero control de legalidad.

**4.6.** Dicha potestad de control de gestión otorgada expresamente al D.E.M. lo faculta para entender y resolver en los recursos planteados contra las decisiones definitivas de las autoridades del ES&OP que hayan agotado ante el mismo la vía administrativa, sin los límites materiales fijados en la normativa procesal vigente para el recurso de alzada, es decir, que el Intendente al entender en dichos Recursos podría revocar modificar o sustituir los actos cuestionados por razones de oportunidad, mérito y conveniencia.

**4.7.** El Tribunal de Cuentas debe controlar de manera previa a su ejecución y con posterioridad a la misma todo acto administrativo del ES&OP que disponga gastos.

**4.8.** El D.E.M. deberá dictar los actos administrativos de adjudicación de los contratos más importantes, y los pliegos de concesiones deben ser aprobados previamente por el Concejo Deliberante.