
Las entidades interjurisdiccionales como fenómeno del federalismo de concertación: estudios en torno a Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)

Augusto Demacópulo*

Resumen

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado, como entidad interjurisdiccional conformada por la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, además de una categoría dentro de la descentralización administrativa, responde al fenómeno denominado por la CSJN como “federalismo de concertación”. En este caso, ambos estados acordaron la creación de una entidad independiente en su estructura y organización a ellos, a los efectos de que la disposición de los residuos urbanos se realice de forma más eficiente y ecológica.

El funcionamiento de tal tipo de entidad, más allá de su conformación como Sociedad del Estado, posee características propias que ameritan un estudio particularizado.

Palabras Clave: Organización Administrativa - Entidades Interjurisdiccionales
- Federalismo de Concertación.

* Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Buenos Aires.

Abstract

The Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), an interjurisdictional entity established by the City of Buenos Aires and the Province of Buenos Aires, represents not only a form of administrative decentralization but also reflects the phenomenon described by the Supreme Court of Justice of the Nation as “federalism by agreement.” In this case, both jurisdictions agreed to create an entity independent in its structure and organization from their respective governments, with the purpose of ensuring that the management of urban waste is carried out in a more efficient and environmentally sustainable manner. The operation of this type of entity, beyond its formal structure as a state-owned company, exhibits distinctive characteristics that warrant a specialized analysis.

Keywords: Administrative Organization – Interjurisdictional Entities – Federalism by Agreement.

I. Presentación

El presente artículo tiene por objeto realizar un estudio acerca de la organización, estructura, funcionamiento y control judicial de Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (en adelante, CEAMSE). En este sentido, es dable aclarar desde ya que, más allá de su tipología societaria, su conformación permite situarla en la categoría de las entidades interjurisdiccionales.

Al respecto, y en línea con otros artículos del suscripto en torno a tal tipo de dependencias¹, corresponde destacar, en primer lugar, corresponde destacar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación las ha definido como entes federales con personalidad jurídica propia e individualidad jurídica y funcional que permite distinguirlos de los estados locales signatarios del acuerdo que les dio origen².

En tal orden de ideas, cabe poner de relieve que la gama de entidades que encuadrarían en los alcances otorgados en tal definición resulta sumamente amplia: al parecer, las únicas condiciones que deberían reunir son la existencia de un acuerdo entre dos o más estados y la personalidad jurídica propia del ente distinta a la de los estados signatarios.

Por su parte, CEAMSE, además de cumplir con los requisitos indicados en el párrafo anterior, posee una serie de notas distintivas que la encuadran dentro de las entidades que ostentan cierto poder de policía –en el caso específico en cuanto a un poder de policía de salubridad–, tal como sucede con otras entidades interjurisdiccionales como la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires que, a diferencia de otro tipo de dependencias de tipo consultivo, prestan un servicio para los habitantes dentro de un marco territorial, para lo cual los convenios de creación que confirieron el ejercicio de ciertas potestades públicas para lograr su cometido.

A lo largo de los sucesivos apartados de presente, analizaremos qué características posee CEAMSE que lo diferencia de otro tipo de entidades interjurisdiccionales.

97

II. Antecedentes y creación de CEAMSE

II.1. Antecedentes y Convenio de creación

Hasta el año 1977, la disposición de los residuos domiciliarios en el AMBA resultaba un proceso muy distinto al sistema que existe en nuestros días: desde comienzos del Siglo XX en la Ciudad de Buenos Aires funcionaban una serie de

¹ Ver, Demacópulo, Augusto. “Acerca del régimen de las entidades interjurisdiccionales: el caso de la Corporación del Mercado Central de Buenos Aires”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 21, n° 2, Buenos Aires, 2023, pp. 65-90.

² CSJN, Fallos 322:1511.

incineradores municipales distribuidos a lo largo de su territorio que, sumados a los incineradores domiciliarios, comerciales e institucionales, destruían la mayoría de los desechos urbanos. Además de tal mecanismo, también existían un conjunto de vaciaderos a cielo abierto en donde los vecinos arrojaban los desechos para ser destruidos mediante agentes naturales³.

A lo largo del citado año la situación descripta en el párrafo anterior varió sustancialmente: en enero se publicó en el Boletín Oficial municipal la Ordenanza 33291, a través de la cual se aprobaron una serie de normas y regulaciones sobre el control de la contaminación ambiental, entre las cuales se prohibió la instalación de nuevos incineradores domiciliarios, comerciales e institucionales a partir de enero de 1978 y, en forma inmediata, las combustiones o quemas a cielo abierto.

Paralelamente, también en enero y mayo del año en cuestión las autoridades de facto de la Provincia de Buenos Aires y la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires suscribieron una serie de acuerdos⁴ mediante los cuales se acordó un método común en la disposición final de los residuos sólidos. Al respecto, se dispuso que serían utilizados para rellenar tierras bajas o inundables de escaso valor, las cuales serían utilizadas para la creación de parques recreativos y demás equipamientos de interés público (v.gr. autopistas, aeropuertos, hospitales, cementerios, etc.).

Asimismo, se convino la adquisición de una franja de tierra destinada a espacios verdes que rodearía el área metropolitana denominada “Cinturón Ecológico de Buenos Aires”, la cual estaría constituida por una autopista de cintura que comunicaría al Ciudad de Buenos Aires y dieciséis municipios bonaerenses. A tales efectos, se definieron las siguientes áreas prioritarias de la ejecución de tal cinturón: a) terrenos adyacentes a la Autopista Buenos Aires – La Plata, desde el Riachuelo hasta la Ciudad de La Plata, comprendidos entre la costa del Río de la Plata y la envolvente virtual que delimitaba las zonas urbanas edificadas y; b) las tierras adyacentes al Río Reconquista, desde el dique de Cascallares⁵ hasta su desembocadura, siempre y cuando se tratara de tierras no urbanizadas. La Provincia de Buenos Aires se comprometió a declarar de utilidad pública y sujetas a expropiación tales tierras, las que serían adquiridas mediante aportes de ambas jurisdicciones. Sin perjuicio de ello, en el convenio ampliatorio se convino, como

³ Ver, al respecto, Paiva, Verónica y Perelman, Mariano “Recolección formal e informal en la Ciudad de Buenos Aires: la ‘quema’ de Parque Patricios (1860-1917) y la ‘quema’ del Bajo Flores (1920-1977)”, XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

⁴ Aprobados mediante la Ordenanza 33.691 y Decreto 3296/1977 (MCBA) y Decretos-ley 8782/1977 y 8981/1978 (PBA).

⁵ Situada a 3,5 kilómetros del nacimiento del Río Reconquista, en el Partido de Merlo, Provincia de Buenos Aires.

etapa prioritaria del cinturón ecológico, la afectación a tal proyecto de las tierras adyacentes a la cuenca del Río Reconquista y del Arroyo Morón.

Por lo demás, las partes acordaron la creación de una empresa en los términos de la Ley 20.705 denominada Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado⁶ (CEAMSE), con domicilio legal en la Ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires⁷.

La firma en cuestión poseería un capital inicial integrado por partes iguales. Asimismo, se convino que su capital sería ampliado en la primera asamblea con los siguientes recursos: i) tierras fiscales de propiedad de la Provincia de Buenos Aires en áreas donde se desarrollen los proyectos; ii) la Municipalidad de Buenos Aires aportaría un inmueble situado en el barrio de Nueva Pompeya y dinero en efectivo para compensar las diferencias que pudieran existir; c) aportes tendientes a reembolsar a la Provincia de Buenos Aires el costo real de las expropiaciones de tierras de dominio privado comprendidas en el área en que se desarrollan los proyectos.

Asimismo, ambas partes se comprometieron a que la disposición final de los residuos de cada uno de sus territorios afectados por medio del convenio se realizaría mediante el sistema de relleno sanitario por intermedio de CEAMSE. Tal firma establecería sitios de recepción de los residuos y correría por cuenta de cada municipio los costos de transporte hasta tal establecimiento.

Por lo demás, se acordó que se dictarían las normas necesarias para eximir de cualquier clase de impuesto, tasa o contribución municipal y/o provincial a los inmuebles que recayeran sobre las propiedades de la firma.

99

Ahora bien, el convenio en cuestión fue ulteriormente modificado a través de un nuevo convenio suscripto en junio de 1980⁸. A través de dicho acuerdo se dispuso que la Provincia de Buenos Aires transferiría a CEAMSE la totalidad de los inmuebles expropiados o expropiar como aporte de capital, mientras que la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires aportaría una suma equivalente al valor de tales propiedades.

II.2. Funcionamiento y atribuciones de CEAMSE

La sociedad en cuestión, posee domicilio legal en la Calle 6 N° 1209 de la Ciudad de La Plata Provincia de Buenos Aires, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2 del estatuto. No obstante, posee también una sede administrativa en la Ciudad de Buenos Aires.

⁶ El nombre original fue "Cinturón Ecológico Sociedad del Estado", reformado mediante un acuerdo suscripto el 29 de julio de 1977 entre las jurisdicciones contratantes.

⁷ No se soslaya que a través de los artículos 40 y 48 del Decreto 70/2023 el Poder Ejecutivo Nacional derogó la ley 20705 y dispuso transformar las Sociedades del Estado en Sociedades Anónimas. Sin embargo, al momento de redactar al presente, CEAMSE no modificó su estructura societaria.

⁸ Aprobado por medio de la Ordenanza 36.374 y Decreto-ley 9598/1980.

Por otro lado, de acuerdo al artículo 4° del estatuto, el CEAMSE tiene por objeto: a) planificar, proyectar y ejecutar la disposición de los residuos sólidos de toda el área metropolitana⁹ mediante la utilización de rellenos sanitarios; b) planificar, proyectar y ejecutar la recuperación de terrenos bajos e inundables dentro del área metropolitana mediante rellenos sanitarios de residuos sólidos, así como el refulado¹⁰ de zonas costeras o la apertura de canales o rectificación de cursos de agua.; c) proyectar y ejecutar un sistema regional de parques recreativos, realizando la forestación de áreas recuperadas; d) llevar a cabo programas de urbanización; e) efectuar las reservas de tierras necesarias para la localización de equipamiento de interés público.

Asimismo, se aclaró que tal objeto se desarrollaría en: i) los terrenos adyacentes al trazado de la autopista Buenos Aires-La Plata, comprendido entre el Riachuelo y hasta la ciudad de La Plata, la costa del Río de La Plata y la envolvente virtual que delimita las zonas urbanas edificadas, y; ii) las tierras adyacentes al Río Reconquista desde el Dique de Cascallares hasta su desembocadura, siempre que se trate de tierras no urbanizadas

Por otra parte, el artículo 8 del estatuto dispuso que los recursos de la sociedad se componen de: i) fondos provenientes de la Provincia de Buenos Aires y la actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires en carácter de préstamos; ii) tarifas que perciba por la disposición final de los residuos y por la recepción de residuos en estaciones de transferencia y su transporte hasta el lugar del relleno; iii) las contribuciones que perciba para obras de infraestructura y por la utilización de las instalaciones de parques recreativos; iv) fondos de reserva que se creen con el producido de las operaciones societarias y; v) el producido de venta, locación, usufructo o concesiones de los bienes muebles, semovientes o inmuebles de su propiedad.

En línea con ello, corresponde aclarar que en acuerdo con lo estipulado en el cláusula quinta del convenio de creación, las jurisdicciones acordaron que CEAMSE percibiría los siguientes ingresos: a) una tarifa básica por tonelada de residuos descargados; b) una tarifa básica por recepción en la estación de transferencia y transporte al sitio de relleno; c) una tarifa por tonelada de basura descargada en concepto de contribución para obras de infraestructura y; d) demás recursos previstos en el estatuto.

⁹ Tal área comprendía la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General San Martín, General Sarmiento, Tres de Febrero, Morón, Moreno, La Matanza, Merlo, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

¹⁰ Procedimiento que consiste en verter material extraído a través de un dragado en un lugar determinado.

III. Órganos que componen el CEAMSE

CEAMSE cuenta con los siguientes órganos internos para su funcionamiento: Directorio, Presidencia, Comité Ejecutivo, Sindicatura y Asamblea. A continuación se verán cada uno de ellos.

III.1. Directorio

El estatuto establece que la dirección y administración de la sociedad se encuentra a cargo de un directorio compuesto por cuatro (4) miembros titulares y dos (2) suplentes. Cada socio propondrá en el marco de la asamblea dos (2) miembros titulares y uno (1) suplente, que duran tres (3) años en sus funciones, con la posibilidad de ser reelectos sin limitación alguna. Los directores suplentes que reemplazarán a los titulares que correspondan a cada socio en caso de renuncia, fallecimiento, incapacidad, inhabilidad, remoción o ausencia definitiva. Asimismo, la asamblea elegirá entre los miembros del directorio al presidente y vicepresidente, quien reemplazará al primero en caso de ausencia o impedimento y presidirá el comité ejecutivo¹¹. Las funciones de tales agentes son, en principio, remuneradas, salvo que sean ejercidas por funcionarios de la Provincia de Buenos Aires o de la Ciudad de Buenos Aires.

Por otra parte, el estatuto dispone que el directorio debe reunirse como mínimo en forma mensual, aunque también puede convocarse en caso que el presidente, la mayoría de los directores o la sindicatura lo estimen conveniente. Podrá sesionar con la presencia de la mayoría de sus integrantes, adoptará sus decisiones con la mayoría de los miembros presentes y será presidida bajo la presidencia del presidente o vicepresidente, quienes poseen doble voto en caso de empate¹².

En cuanto a las funciones del directorio, el estatuto contempla, como principio general, que posee las más amplias facultades para organizar, dirigir y administrar la sociedad.

Respecto a las competencias en particular, se estipula que corresponde al directorio: a) ejercer la representación legal de la sociedad por intermedio del presidente y, en su caso, conferir poderes especiales o generales y revocarlos cuando lo estime necesario; b) tramitar ante las autoridades nacionales, provinciales y municipales todo cuanto sea necesario para el cumplimiento del objeto social; c) iniciar cualquier clase de acción judicial ante todo tipo de tribunales nacionales y extranjeros, transar judicial o extrajudicialmente en toda clase de cuestiones y controversias, comprometer en árbitros o amigables componedores; otorgar toda clase de fianzas ante los tribunales del país, prorrogar jurisdicción; renunciar al derecho de apelar o a prescripciones adquiridas; absolver y poner posiciones en

¹¹ Artículos 10 y 11 del estatuto.

¹² Artículo 13 del estatuto

juicios; hacer novaciones y otorgar quitas o esperas; d) operar de cualquier forma con los bancos y demás instituciones de créditos y financieras, oficiales, mixtas o privadas, nacionales o extranjeras y, previa resolución de la asamblea, emitir títulos de la deuda con garantía real, especial o flotante; e) realizar cualquier clase de acto jurídico de administración y disposición sobre los bienes que integran el patrimonio de la sociedad, en cuanto sean atinentes al cumplimiento del objeto social; f) aprobar la dotación de personal, efectuar los nombramientos permanentes o transitorios y fijar sus retribuciones, disponer promociones, pases, traslados y remociones y aplicar las sanciones disciplinarias que pudieran corresponder, pudiendo delegar tales funciones en el Comité Ejecutivo en cuanto a los cargos inferiores al de Gerente; g) mantener, suprimir o trasladar las dependencias de la sociedad y crear agencias o sucursales, dentro o fuera del país, constituir y aceptar representaciones; h) aprobar y someter a la consideración de la asamblea de la sociedad, la memoria, inventario, balance general y estado de resultados, proponiendo el destino de las utilidades del ejercicio y proponer a la asamblea el aumento, ampliación o cualquier modificación en las tarifas que perciba la Sociedad; i) constituir, integrar y vigilar la actuación del comité ejecutivo; j) resolver cualquier duda o cuestión que pudiera suscitarse en la aplicación del estatuto e informar tal decisión a la asamblea para que resuelta en forma definitiva, e; i) todas aquellas facultades no enunciadas o limitadas expresamente en cuanto tiendan al cumplimiento del objeto social.

102

III.2. Presidencia

La presidencia del directorio es ejercida en forma rotativa por la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires y dura un año en sus funciones¹³.

Entre sus funciones se destacan¹⁴: i) ejercer la representación legal de la Sociedad y hacer cumplir las leyes, el estatuto y las resoluciones que adopten el Directorio y la Asamblea; ii) convocar y presidir las reuniones de Directorio con voto en todos los casos y doble voto en caso de empate; iii) ejecutar los actos reservados al directorio en caso de que razones de urgencia o necesidad perentoria tornen impracticable su citación a tiempo, sin perjuicio de informarlo en la primera reunión que se celebre; iv) informar al directorio sobre la gestión de los negocios de la Sociedad; v) absolver posiciones y reconocer documentos, y; vi) firmar letras de cambio, cheques y demás papeles de comercio cuanto se trate del cumplimiento de actividades atinentes a la consecución del objeto social.

¹³ Artículo 15 del Estatuto.

¹⁴ Artículo 18 del Estatuto.

III.3. Comité Ejecutivo

Asimismo, el estatuto prevé un comité ejecutivo, conformado por el vicepresidente del directorio y demás gerentes que decida el directorio, que se encontrará a cargo del a gestión y concertación de los negocios ordinarios de la sociedad¹⁵.

Sin perjuicio de que su funcionamiento queda sujeto a las reglamentaciones que dicte el directorio, el estatuto le confiere las siguientes atribuciones:

- a) proyectar el presupuesto anual de gastos y recursos y los programas de obras y sus modificaciones.
- b) regular las relaciones de orden laboral, conducir las negociaciones con las organizaciones representativas del personal de la Sociedad y fijar los planteles del personal y sus correspondientes funciones, deberes y retribuciones.
- c) mantener las relaciones societarias con terceros contratistas y ejecutar los actos, gestiones, contratos tendientes al cumplimiento del plan de actividades anual y del presupuesto de cada ejercicio.
- d) rendir cuenta de su gestión al directorio por intermedio del vicepresidente.

III.4. Sindicatura

La fiscalización interna de la sociedad se encuentra en cabeza de una comisión fiscalizadora integrada por tres síndicos titulares que permanecen 3 años en su cargo. Son electos por la asamblea, juntamente con 3 síndicos suplentes, bajo el siguiente mecanismo: cada una de las jurisdicciones elige a un síndico titular y un síndico suplente de acuerdo a la propuesta que efectúa el Banco de la Ciudad de Buenos Aires y el Banco de la Provincia de Buenos Aires, mientras que los síndicos restantes se eligen de común acuerdo¹⁶.

Los síndicos suplentes de cada uno de los socios reemplazarán a los titulares de la misma jurisdicción en caso de remoción, vacancia temporal o definitiva¹⁷.

Para su funcionamiento, el estatuto prevé que los síndicos actúan como cuerpo colegiado, debiendo reunirse al menos una vez por mes o a pedido de cualquiera de los síndicos dentro de los cinco días de efectuada la solicitud. Las decisiones se adoptan por mayoría de votos. La presidencia del cuerpo será ejercida en forma anual por uno de los síndicos, quien será designado por sorteo y representará al órgano ante el directorio y la asamblea.

¹⁵ Artículo 19 del Estatuto.

¹⁶ Artículo 21 del Estatuto.

¹⁷ Artículo 23 del Estatuto

Por último, en cuanto a sus funciones, el estatuto remite a las disposiciones pertinentes de la Ley Nacional 19.550¹⁸.

III.5. Asamblea

Por último, el estatuto¹⁹ contempla la celebración anual de una asamblea ordinaria a los efectos previstos en el artículo 234 de la Ley 19.550. También, a los efectos de las asambleas extraordinarias, el estatuto remite a lo dispuesto en el artículo 235 del citado plexo normativo.

Por otro lado, se prevé que las asambleas podrán ser convocadas por el directorio, la comisión fiscalizadora o a pedido de cualquiera de los socios, remitiendo respecto a su convocatoria al o previsto en el artículo 237 del cuerpo legal citado en el párrafo anterior²⁰.

Por lo demás, las asambleas serán abiertas por el presidente o vicepresidente del directorio y de inmediato se procederá a la elección de la persona que la presidirá, quien podrá encontrarse en cabeza de estos últimos miembros del directorio²¹.

IV. Régimen de empleo. Convenio Colectivo de Trabajo

104

En el año 2005 se suscribió el Convenio Colectivo de Trabajo entre CEAMSE y la Asociación Gremial de Obreros y Empleados de la CEAMSE, que fue homologado a través de la Resolución 309/2005 de la Secretaría de Trabajo de la Nación.

En primer lugar, cabe destacar que su ámbito de aplicación territorial comprende todo lugar donde desarrolle sus actividades CEAMSE. En particular, se consignaron la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos de Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Ensenada, San Fernando, San Isidro, Tres de Febrero, San Martín, Morón, Merlo, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Florencia Varela de la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, las cláusulas del acuerdo alcanzan a todo el personal estable, obreros y empleados de CEAMSE, excepto el personal de dirección, esto es, directores titulares y suplentes, síndicos titulares y suplentes, gerentes y subgerentes y el personal de gabinete enumerado en el artículo 45²².

¹⁸ Ver Ley 19.550, artículos 284 a 298.

¹⁹ Artículo 24 del Estatuto.

²⁰ Artículo 25 del Estatuto.

²¹ Artículo 26 del Estatuto.

²² Artículo 45. Designación de personal de gabinete. El personal que pudiera ser designado como Asesor o con función de apoyo a un Director o Síndico, realizará dichas tareas mientras tanto permanezca en su cargo quien propuso su contratación, produciéndose el vencimiento en forma automática, al producirse la desvinculación del Director o Síndico citado. A tal fin, el vínculo jurídico será de locación

Por otro lado, el convenio regula ciertos elementos del contrato de trabajo, tales como capacitación (artículo 5), modificación en la situación personal (artículo 6), jornada laboral (artículos 7 a 13).

Seguidamente, se encarga de establecer ciertas reglas acerca de las modalidades del contrato de trabajo (artículos 14 a 17). Entre dichas cláusulas, se destacan la aclaración de que el personal se encuentra alcanzado por las disposiciones de la Ley 20.744 y sus modificatorias (artículo 14). También, la preferencia en el ingreso de hijos de empleados activos, de integrantes del grupo familiar de los trabajadores que cuenten con alguna discapacidad (artículo 39) y del sostén de familiar en caso de fallecimiento de un empleado (artículo 15) y la notificación a la entidad sindical y a la comisión paritaria permanente en caso de un despido con causa (artículo 16).

Asimismo, regula también cuestiones como licencias (Artículo 21), salarios y adicionales (artículo 22 a 30, 40, 42 a 44, 46 y 48), representación gremial (artículos 31 a 34 y 36), formación profesional (artículos 35, 37 y 38).

Por último, existe un sistema de retiro voluntario consistente en que todo/a trabajador/a en condiciones de acceder al beneficio jubilatorio puede acceder a un retiro equivalente a un 70% de la remuneración total promedio del último semestre. Durante dicho período CEAMSE hace cargo de las contribuciones previsionales y del seguro de salud hasta tanto el/la agente acceda al beneficio.

Además, los/as empleados/as que se encuentren dentro de los cinco años de acceder al beneficio jubilatorio pueden optar por un sistema de retiro programado, reduciendo en forma progresiva su jornada laboral hasta en un 70% de la jornada mensual, manteniendo la totalidad de aportes, contribuciones previsionales y seguro de salud (artículo 47).

105

V. Régimen de contrataciones

En otro orden de ideas, corresponde destacar que, en materia de contrataciones, CEAMSE se encuentra sometida a un pliego de bases y condiciones generales²³. Dichas cláusulas resultan aplicables a todo tipo de contrataciones, ya se trate de licitaciones públicas nacionales o internacionales, licitación privada, concurso de precios, contratación directa y concurso de proyectos integrales (artículo 1°).

Entre las cuestiones que se destacan y resultan novedosas respecto de los pliegos de bases y condiciones generales que regulan las contrataciones de las entidades que la conforman, se destaca la aplicación exclusiva del derecho privado. Al respecto, se excluye expresamente “(...) *la aplicación total o parcial de las leyes de obras*

de obra o de servicio, emitiendo cada asesor, la facturación conforme a la ley vigente tributaria. Las partes acuerdan expresamente que dichos asesores no forman parte del plantel de CEAMSE.

²³ El texto completo puede obtenerse en <https://www.ceamse.gov.ar/tramites/>

públicas, de contabilidad y demás normas de derecho administrativo de cualquier naturaleza o jurisdicción (...)” (art. 1.3).

Asimismo, el pliego en cuestión regula aspectos generales de toda contratación, tales como condiciones de las ofertas y propuestas (artículos 2 y 3), dictamen de preselección de ofertas (artículo 4) y forma y modo de impugnación de esta –en lo que se destaca la exigencia de una garantía de impugnación– (artículo 5), modo de adjudicación de la licitación, preferencia por empresas nacionales y perfeccionamiento del contrato (artículo 6) y garantías (artículo 7).

Asimismo, se prevé que el pago del impuesto de sellos queda a exclusivo cargo del contratista, incluso la proporción que le corresponda abonar a CEAMSE, caso contrario de retendrá de las sumas a abonar al contratista o se lo intimará a su pago bajo apercibimiento de rescisión (artículo 8).

Por lo demás, se regulan también los supuestos de extinción del contrato por fuera del cumplimiento de su objeto. Al respecto, se prevé la rescisión bilateral del contrato por acuerdo de partes, por causas ajenas a la voluntad de las partes y por culpa de alguna de ellas (contratista o CEAMSE), así como los efectos de ello (artículo 9). Sobre esto último, corresponde poner de relieve que el pliego equipara los efectos de la rescisión por culpa de CEAMSE a la rescisión por causas ajenas a la voluntad de las partes, beneficiando con ello a los eventuales contratistas (artículo 9.4.2).

106 Además, en este último precepto se destaca la posibilidad de CEAMSE de ejercer cierto *ius variandi* en el objeto de la contratación: podrá reducir o incrementar la prestación objeto de la contratación en un más o menos veinte por ciento (20%) del monto total del contrato (artículo 9.3.2.1), sin que dicha prerrogativa resulte causal de rescisión.

Por otro lado, también se contemplan las penalidades por incumplimientos del contratista y, sin perjuicio de lo que será desarrollado en el apartado siguiente, se dispuso una cláusula que atribuye la competencia de todo conflicto judicial a los tribunales ordinarios de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 10).

VI. Gestión de los residuos urbanos

Corresponde aclarar que, con motivo de la creación de CEAMSE, la Provincia de Buenos Aires dictó el decreto-ley 9111/78, mediante el cual dispuso que los municipios de Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento²⁴, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata debían obligatoriamente contratar a la citada entidad a los efectos de la disposición

²⁴ Actualmente conforma los partidos de José Clemente Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel.

final de sus residuos urbanos en rellenos sanitarios²⁵.

También dicho cuerpo normativo prohibió los depósitos de basura en espacios abiertos o cerrados, su quema o incineración, así como la posibilidad por parte de los municipios de realizar cualquier tipo de tarea de recuperación de residuos.

Asimismo, a través de la ley 13592, se estableció que la totalidad de los municipios que conforman la Provincia de Buenos Aires debían presentar ante la Autoridad Ambiental Provincial un programa de gestión integral de residuos sólidos urbanos. Al respecto, se aclaró que CEAMSE presentaría el plante de gestión de los municipios alcanzados por el decreto-ley 9111/78.

Por lo demás, se dispuso que cada uno de los municipios tendrían un plazo de cinco años desde la aprobación de cada uno de los programas para alcanzar una reducción del 30% de la totalidad de los residuos con destino a disposición final

Por su parte, en la Ciudad de Buenos Aires actualmente rige la ley 1854, a través de la cual se comprometió para el año 2030 a reducir en un 80% los desechos depositados en los rellenos sanitarios de CEAMSE, tomando como pauta las cantidades enviadas en el año 2012. Además, se prohibió para el año 2028 la disposición final de materiales reciclables como aprovechables.

Finalmente, corresponde destacar que, no obstante lo señalado precedentemente, en el año 2008 se suscribió un nuevo acuerdo mediante el cual se convino que la Ciudad de Buenos Aires se comprometía a afrontar los costos que demandarían la construcción y puesta en marcha dentro del territorio de la Provincia de Buenos Aires de dos estaciones de transferencia y dos centros de gestión integral y tratamiento de residuos para transferencia y disposición de los residuos urbanos sólidos generados en ambos estados²⁶.

En definitiva, la política de ambos estados parecería orientarse a reducir paulatinamente la cantidad de residuos que se envían a los rellenos sanitarios de CEAMSE, sin perjuicio de que se observarían ciertas dificultades para el cumplimiento de los objetivos propuestos.

²⁵ Tal disposición conminatoria fue cuestionada por el Municipio de La Plata, conflicto que fue resuelto por la CSJN en el precedente de Fallos 325:1249.

²⁶ Disponible en <https://normas.gba.gob.ar/documentos/B7yGaFR0.html>

VII. Régimen de funcionamiento para empresas transportistas de residuos de generadores privados

La conducta de las firmas transportistas que concurren a los complejos ambientales y estaciones de transferencia de CEAMSE se encuentra sujeta a un régimen de sanciones²⁷, que integra el formulario de inscripción como transportista de residuos de generadores privados.

El régimen en cuestión clasifica las faltas en los siguientes tipos: i) administrativas²⁸; ii) ambiental²⁹; iii) de conducta del personal de la empresa

²⁷ Disponible en <https://www.ceamse.gov.ar/wp-content/uploads/2021/07/IGOGP-04-Regimen-de-Func-para-emp-Transportistas-.pdf>

²⁸ F01: No portar y/o presentar en el ingreso al Complejo Ambiental o Estación de Transferencia, la documentación correcta o completa que acredite la autorización (credenciales, nota de autorización, planilla de ingreso) otorgada por CEAMSE para la recepción de los residuos en las mencionadas instalaciones.

F02: Comenzar a transportar residuos a CEAMSE, originados en generadores que han iniciado la tramitación de su autorización (cliente nuevo o trámite nuevo), cuando el proceso de evaluación y autorización de la Solicitud aún no haya finalizado.

F03: Falseamiento del origen de residuos incluidos en viajes multicargas u omisión de los datos de generadores en la planilla de declaración de las empresas que conforman el viaje multicarga. Asimismo se incluye dentro de esta falta, el caso de empresas transportistas autorizadas a realizar viajes multicarga, que procedan a incluir y transportar en un viaje múltiple, residuos de generadores no autorizados para ser incluidos en viajes multicarga. Se incluye también en esta falta el caso de empresas transportistas no autorizadas a realizar viajes multicarga, y que procedan a incluir residuos de varios generadores en un mismo viaje

F04: Se incluye en esta falta el caso en que la empresa transportista, por cualquier causa, no entregara al generador los comprobantes de recepción emitidos por CEAMSE (CR).

F05: Falseamiento del destino dado a los residuos que el generador inscripto en CEAMSE encargó a la empresa transportista para que transportara y los dispusiera en los Complejos Ambientales ó Estación de Transferencia de CEAMSE. La falta consiste en derivar los residuos a otro centro de disposición no operado por CEAMSE, sin consentimiento del generador.

F06: Falseamiento agravado del destino dado a los residuos. Se trata de la situación de falsificación de los comprobantes otorgados por CEAMSE (CR), entregando documentación adulterada al generador para de este modo ocultarle a éste el verdadero destino dado a los residuos. La sanción que CEAMSE aplique a esta falta de acuerdo con el presente régimen, es independiente de las denuncias penales que le corresponda efectuar y acciones legales que podrá ejercer ante los tribunales competentes al efecto.

²⁹ F07: Transportar a CEAMSE residuos no admisibles para su disposición final en rellenos sanitarios o bien residuos abarcados por la Ley Nacional N° 24051, Ley Provincial N° 11720, o residuos patogénicos Tipo B incompletamente tratados, o bien residuos patogénicos Tipo C, según el Decreto Reglamentario 450/94 de la Pcia. de Bs. As.

F08: Intentar hacer ingresar nuevamente (en el mismo centro o en otro centro de CEAMSE), u ocultar entre otros residuos, aquella carga de residuos que haya sido previamente rechazada por personal de CEAMSE por no cumplir alguna condición de admisibilidad en Complejos Ambientales o en Estación de Transferencia.

F09: Transportar y descargar en basurales clandestinos, aquellos residuos producidos por un

transportista dentro de los predios de CEAMSE³⁰ y; iv) de seguridad e higiene³¹.

Por otro lado, las sanciones a aplicar son: a) apercibimiento; b) multa; c) suspensión temporaria de la autorización para ingreso y descarga; d) cancelación de la autorización extendida al transportista. La graduación de las sanciones se encuentra contemplada en un cuadro, en el cual se clasifica a cada una de las faltas y sus respectivas reincidencias hasta la sexta oportunidad en: i) A: apercibimiento; ii) M1: rechazo y comunicación de los hechos a la autoridad competente y multa equivalente a cincuenta veces el valor de la tarifa fijada para la recepción de los residuos que se pretenden remitir para tratamiento; iii) M2: multa consistente en cinco veces el valor del sueldo básico de un chofer de empresa de transporte de

generador que obtuvo su autorización en CEAMSE y que hayan sido encomendados expresamente por el generador para ser entregados en los Complejos Ambientales o en Estación de Transferencia de CEAMSE.

³⁰ F10: No acatar las instrucciones del personal de CEAMSE destacado en los Complejos Ambientales o en Estación de Transferencia.

F11: Manejar de manera temeraria o imprudente dentro del predio de CEAMSE, sin atenderse a la señalización de circulación interna.

F12: Descargar dentro del predio de los Complejos Ambientales / Estaciones de Transferencia de CEAMSE o en sus inmediaciones, aquellos residuos que hayan sido rechazados por no cumplir las condiciones de admisibilidad.

F13: Dejar abandonados, dentro del predio de los Complejos Ambientales / Estaciones de Transferencia de CEAMSE o en sus inmediaciones, recipientes o volquetes conteniendo residuos que hayan sido rechazados por no cumplir las condiciones de admisibilidad.

F14: Provocar desmanes o alteración del orden, dentro del predio de los Complejos Ambientales / Estaciones de Transferencia de CEAMSE, o bien provocar intencionalmente la rotura, deterioro o daño de equipos o infraestructura dentro del predio.

F15: Generar dispersión de residuos por no realizar la adecuada contención de los residuos en el vehículo de transporte, como ser ausencia de lona de cobertura de volquetes / cajas abierta.

F16: Bajarse del vehículo o transitar a pie en lugares no autorizados dentro de los Complejos Ambientales ó Estación de transferencia.

F17: Extraer, de la zona de descarga, elementos o residuos dispuestos, para ser llevados fuera de los predios de CEAMSE con destino a su comercialización individual ("cirujeo") o cualquier otro uso no autorizado por CEAMSE.

³¹ F18: Ingresar a los predios de CEAMSE con vehículos en malas condiciones de seguridad y/o mantenimiento, tales como: carecer de patente, luces de giro, luz de frenos o posición, paragolpes, existencia de desperfectos mecánicos que, en general, impliquen un riesgo de siniestralidad, o incumplir cualquiera de los requisitos establecidos por la normativa que rige en materia de automotores, de acuerdo al tipo y características de cada vehículo. Queda incluido en ésta falta, el hecho de no contar con Verificación Técnica Vehicular en todos los casos en que sea exigido por el ordenamiento vigente, y de no mantener el seguro del automotor al día. Tipifica como falta a los fines de la presente, la no exhibición de la documentación que acredite el cumplimiento de las exigencias previamente enumeradas (no taxativamente), cuando CEAMSE así lo requiera.

F19: Ingresar a los predios de CEAMSE en vehículos con personal dotado con elementos de seguridad insuficientes para transitar y operar dentro de las instalaciones de CEAMSE (ropa de trabajo, anteojos de seguridad, guantes, zapatos de seguridad).

residuos no peligrosos; iv) M3: multa equivalente a diez veces el valor del sueldo básico de un chofer de empresa de transporte de residuos no peligrosos; v) SM: suspensión temporal de treinta días corridos del permiso de operación multi-carga; vi) ST: suspensión temporal por treinta días corridos del permiso de ingreso a los complejos ambientales y estaciones de transferencia; vii) C: cancelación definitiva de la autorización otorgada por CEAMSE a la empresa transportista.

Por otro lado, se prevé el procedimiento para acreditar la falta, consistente en la notificación de CEAMSE a la firma transportista de las deficiencias que se advirtieron y el cargo que se le formula a los efectos de que efectúe el descargo que considere pertinente en un plazo de setenta y dos (72) horas. Al respecto, se aclara que, en los casos de faltas de conducta del personal, se identificará al vehículo involucrado y al chofer.

Además, se contempla que en el supuesto se aplicarse una multa, se intimará a la firma transportista a su cancelación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, bajo apercibimiento de suspender su operación hasta su pago.

Por último, ante cualquier conflicto legal que pudiera suscitarse, se confiere competencia a los tribunales ordinarios de la Capital Federal y se declara que los transportistas constituyen domicilio en los consignados en el formulario de inscripción como transportistas de residuos de generadores privados.

VIII. Control judicial

En cuanto al control judicial, corresponde destacar, en primer término, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha otorgado a CEAMSE el estatus de aforada al fuero federal.

Al respecto, el máximo tribunal federal en el precedente “*Estrans SA*”—con remisión a las consideraciones efectuadas por la Procuración General de la Nación—consideró que “(...) *en tanto CEAMSE es una sociedad del estado – instituida en virtud de lo dispuesto en la ley 20.705—, de naturaleza interjurisdiccional, creada por un convenio entre la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires – de la cual la Ciudad Autónoma de Buenos Aires resulta continuadora – y la Provincia de Buenos Aires, cuyo capital fue integrado por aquéllas totalmente en efectivo por partes iguales (...) ‘reviste el carácter de persona jurídica estatal que, en razón de su propia naturaleza, no podría quedar sometida ni a los tribunales de la Provincia de Buenos Aires, ni a los civiles de la Capital Federal, que son los fueron que corresponden a cada uno de sus dos socios. Por ello, su evidente naturaleza interjurisdiccional suscita la competencia federal ratione personae’ (...)*”³².

Sin perjuicio de ello, al momento de escribir el presente artículo, se detectan escasos

³² CSJN, “*Estrans SA c/ Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado s/ amparo*”, Expte. CSJ 501/2016/CS001, del 28/06/2016.

procesos que tramitan en la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal y en la Justicia en lo Civil y Comercial Federal³³. Tampoco se observan casos en la Justicia Federal de San Martín y la Justicia Federal de La Plata³⁴.

En rigor, el mayor cúmulo de causas en las que CEAMSE es parte actora o demandada tramitan en la Justicia Nacional de la Ciudad de Buenos Aires (v.gr. Justicia Nacional en lo Civil, Comercial y del Trabajo).

Asimismo, en tanto CEAMSE no dicta actos administrativos en los términos de la Ley Nacional 19.549, DNU CABA 1510/1997 y Decreto/Ley 7647/1970 y las relaciones de empleo se rigen, en lo sustancial, por la Ley 20.744 y el CCT analizado precedentemente, lo cierto es que el control judicial entendido en términos clásicos del derecho administrativo no le resulta aplicable.

En todo caso, resta el interrogante acerca del fuero competente ante situaciones que se le asimilan a tal control judicial, tales como el cuestionamiento en sede judicial de la resolución del Directorio de CEAMSE que resuelve las impugnaciones en el marco de una contratación (art. 5 del Pliego de Bases y Condiciones Generales). Entendemos que, para esos supuestos, resulta aplicable el precedente citado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, en consecuencia, corresponderá atribuir competencia a la Justicia Federal.

IX. Control Externo

111

Por último, corresponde destacar que, en materia de control externo, las partes suscribieron un acuerdo³⁵ a través del cual se institucionalizó el régimen de fiscalización adicional de los actos que realice CEAMSE.

Al respecto, se acordó que el Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y la entonces Contaduría de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (actualmente Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires) auditarían a CEAMSE y, a tales efectos, se acordó que ambos organismos remitirían “(...) a sus respectivas jurisdicciones un informe causado en el que aconsejaran la aprobación u observación de dicha documentación y los fundamentos (...)”

De la compulsa de las páginas web de tales entidades surge que han realizado auditorías sobre diversos aspectos de CEAMSE³⁶. Incluso, la negativa de la

³³ Menos de 20 casos aproximadamente, de los cuales la mitad ya se encontrarían archivados.

³⁴ Poco menos de 5 casos.

³⁵ Ratificado a través de la Ordenanza 37.909 y Decreto-ley 9841/1982.

³⁶ Ver, entre otros, https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20210518_2060---CEAMSE-%E2%80%93TRANSFERENCIAS-DEL-GCBA-.pdf, https://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20230117_CEAMSE.pdf y https://intranet.htc.gba.gov.ar/sistemas/summun/uploads/documents/auditoria/34778/6601a758cb508.Informe%20CEAMSE%20-%20HTC%20Final%20Anal%C3%ADtico_firmado_.pdf

entidad a ser fiscalizada por la Ciudad de Buenos Aires ameritó el dictado de un pronunciamiento por parte del Tribunal Superior de Justicia local, en el que se condenó a la sociedad estatal a la provisión de información y documentación requerida por el mentado órgano de control³⁷.

X. Conclusión

Conforme se expuso en los apartados anteriores, la creación de CEAMSE por parte de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires tuvo por finalidad la búsqueda de una metodología compartida para la disposición de residuos urbanos. Al parecer, tal entidad logró su cometido, en tanto ambos estados lograron una política común en la gestión de los residuos dentro del AMBA, más allá de que actualmente se buscaría reducir las cantidades de basura que se remiten a los rellenos sanitarios.

Por otra parte, en cuanto al funcionamiento interno de tal ente, el análisis realizado en los apartados precedentes demostraría no sólo una importante independencia en su funcionamiento, sino también un notorio apartamiento de las disposiciones de derecho público, siéndole aplicable normativa propia del derecho privado, sin perjuicio de lo que refiere su control externo.

En definitiva, CEAMSE, en tanto estructura tendiente a la mejora de las políticas de salubridad en el AMBA, resultó una aplicación sustancialmente positiva del federalismo de concertación, entendido como la búsqueda de un régimen concurrente en el cual las potestades de cada uno de los estados que conforman la federación se unen en un objetivo superior de lograr una política uniforme en beneficio de sus intereses³⁸.

³⁷ Tribunal Superior de Justicia, "Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires c/ Coodinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) s/ acción meramente declarativa", Expte. 3944/05, del 02/05/2007.

³⁸ CSJN, Fallos 342:1591.