



Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 15450/08

INICIADOR: CAMARA DE DIPUTADOS

EXTRACTO: S/ LEY N° 2467 – (18/12/2008) – MODIFICASE EL ARTICULO 22 DE LA LEY PROVINCIAL 38, GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.-

DICTAMEN N° 01/09 .-

//1.-

Sr. Secretario General de la Gobernación:

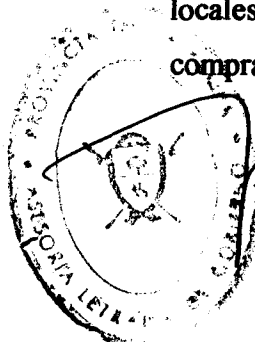
Venidas a dictamen las presentes actuaciones conforme lo dispuesto en el inicio a) del artículo 3° de la Ley N°507, esta Asesoría letrada de Gobierno considera pertinente realizar las siguientes observaciones:

I. El proyecto de ley sancionado por la Cámara de Diputados, registrada bajo el número 2467, propone la modificación de tres artículos de la Ley Provincial Nro. 38 General de Obras Públicas.-

El artículo 1° introduce dos párrafos al artículo 22 de la ley de origen (Nro. 38 General de Obras Públicas), mediante los cuales se agrega la sanción de “suspensión en la inclusión del Registro Permanente de Licitadores de Obras Públicas”, cuando exista una demora en la iniciación de la obra imputable a la empresa, entre otras causales.-

El artículo 2° incorpora dos nuevos artículos a la Ley 38, agregados como artículo 35 bis y artículo 35 ter, a través de los cuales se pretende establecer un sistema de preferencia del poder de contratación del Estado en beneficio de las empresas constructoras locales, objetivo no sólo atendible sino además ya previsto para las contrataciones enmarcadas en la Ley Provincial N°3, a través de la Ley N°1863.-

Sin embargo, adelantamos en este punto y sin perjuicio que en párrafos sucesivos los argumentos aquí esbozados se irán ampliando, el proyecto sancionado agrega requisitos a las constructoras locales de gravoso cumplimiento, sin perjuicio que además las compromete a la compra de insumos y productos pampeanos, sin garantizar la variabilidad de





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 15450/08

INICIADOR: CAMARA DE DIPUTADOS

EXTRACTO: S/ LEY N° 2467 – (18/12/2008) – MODIFICASE EL ARTICULO 22 DE LA LEY PROVINCIAL 38, GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.-

DICTAMEN N° 01/09.-

12.-

productos, ofertas y precios.-

Finalmente el artículo 3° propone una nueva consulta al Registro Permanente de Licitadores de Obras Públicas al momento de la firma del contrato.-

II. El texto traído a consideración obliga a realizar un análisis general de su contenido para, posteriormente, poder considerar cada artículo en sí mismo.-

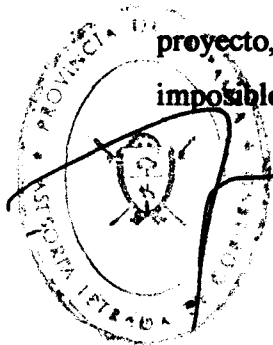
La redacción del proyecto sancionado, introduce en un cuerpo legal preexistente – Ley 38 General de Obras Públicas – agregados y modificaciones, que impiden su aplicabilidad.

Los principios de técnica legislativa marcan que la ley debe ser proyectada en forma integral, comprendiendo en su texto, todas las cuestiones que su posterior aplicación demandará.

Al proyectarse una norma, es necesario realizar un análisis integral de los objetivos que se pretenden alcanzar. A partir de allí, su redacción y figura estará dada por la viabilidad de la misma, no sólo en la etapa de preparación sino además en la aplicación posterior de la norma, una vez que ésta sea tal -sancionada y promulgada-.

En la actualidad, los sistemas más modernos de legislación han incorporado la técnica del “checklisten”, metodología que se refiere a esbozar una serie de directrices en forma de cuestionario que deben tenerse presente desde el inicio mismo de la redacción del proyecto, con la finalidad de evitar el dictado de normas innecesarias o de imposible aplicación.-

De esa forma, al proyectarse la norma





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 15450/08

INICIADOR: CAMARA DE DIPUTADOS

EXTRACTO: S/ LEY N° 2467 – (18/12/2008) – MODIFICASE EL ARTICULO 22 DE LA LEY PROVINCIAL 38, GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.-

DICTAMEN N°

01/09

1/3.-

se podrá analizar en base al cuestionario diagramado, y viabilizar la ley en su etapa preparatoria y en su aplicación posterior.

La utilización de esta técnica hubiere ayudado a evitar la sanción de un proyecto como el traído a consideración.

Esta Asesoría Letrada de Gobierno advierte la imperiosa necesidad de una revisión integral y sistemática de la Ley General de Obras Públicas. Sin embargo ello no se condice con permitir que análisis parciales desvirtúen el sentido de la misma y deriven en aplicaciones ficticias, tal como sucedería en caso de promulgarse totalmente el proyecto sancionado tal y como se presenta.

Por ello, el artículo 70 de la Constitución de la Provincia establece que el Poder Ejecutivo debe realizar un control de legalidad y razonabilidad de las leyes sancionadas, evitando el dictado de normas innecesarias o de imposible aplicación; y el artículo 81 inciso 4° establece entre otras atribuciones del Gobernador “...vetar total o parcialmente los proyectos de leyes sancionados por la Cámara de Diputados, en la forma dispuesta por esta Constitución, dando fundamentos de las observaciones que formule”.

En ese sentido el Poder Ejecutivo puede proponer modificaciones al proyecto sancionado, tal y como establece el artículo 70 de la Constitución de la Provincia, en cuyo caso deberá remitir su texto y Decreto de veto parcial a la Cámara de Diputados a los fines determinados en el mencionado precepto constitucional. “El veto parcial, también llamado veto por párrafos o por artículos permite al Presidente modificar un proyecto sancionado eliminando partes de la misma, lo que importa una reformulación





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 15450/08

INICIADOR: CAMARA DE DIPUTADOS

EXTRACTO: S/ LEY N° 2467 – (18/12/2008) – MODIFICASE EL ARTICULO 22 DE LA LEY PROVINCIAL 38, GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.-

DICTAMEN N° **01/09** .-

//4.-

activa de la ley sancionada.” (“Fundamentos de Técnica Legislativa”; Luis F.P. Leiva Fernández, Ed. La Ley, 1999). Al respecto Gelli dice: “Esa atribución examinadora del Presidente comprende la evaluación de los aspectos formales y materiales de la ley, su eventual inconstitucionalidad y, fundamentalmente, la oportunidad, conveniencia o eficacia de la norma en análisis. Es un verdadero control de legalidad y razonabilidad...” (“Constitución de la Nación Argentina Comentada y concordada”; M.A. Gelli; Ed. La Ley, 2006).

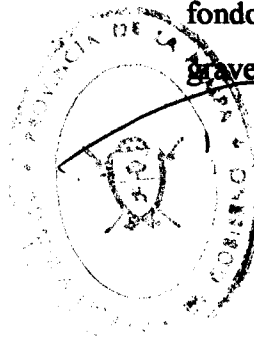
III. Consideradas las cuestiones generales, corresponde analizar los artículos de manera individual.

a. Artículo 1°: Incorpora la sanción de suspensión en la inclusión en el Registro Permanente de Licitadores, a las empresas o personas que por una causa imputable a ellas, demoren en el inicio, ejecución, y terminación de las obras, todo ello sin perjuicio de la aplicación de otro tipo de sanciones que le corresponda, sean pecuniarias y/o correctivas.-

En el entendimiento de esta Asesoría, la sanción que se pretende con esta modificación, engloba diferentes tipos de conductas y casos, que responden a distintos criterios de entidad e importancia, omitiendo legislar sobre la graduación de la sanción y sus consecuencias.

Por otro lado la misma es regulada como de aplicación automática, vulnerando el derecho de defensa de la constructora, normado en los procedimientos reglados en la materia, y en la misma Ley N°38.-

Al no contemplarse el contexto de fondo y forma, que garantice la calificación específica de cada conducta y su gravedad, graduando proporcionalmente las sanciones en que deriven, esta última





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 15450/08

INICIADOR: CAMARA DE DIPUTADOS

EXTRACTO: S/ LEY N° 2467 – (18/12/2008) – MODIFICASE EL ARTICULO 22 DE LA LEY PROVINCIAL 38, GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.-

DICTAMEN N° 01/09

/15.-

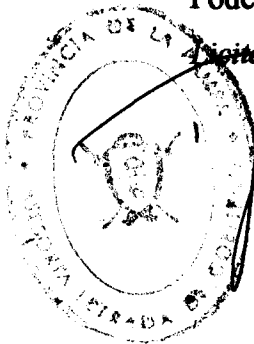
materia de tratamiento específico por parte de la Ley N°38 y del Decreto Provincial N°2546/93, están violentándose principios constitucionales, por cuanto se está aplicando la misma sanción a diferentes conductas, sin especificar tampoco la gravedad de las mismas, ni el procedimiento defensivo y recursivo a seguir.

En este punto es necesario destacar que la inclusión en el Registro Permanente de Licitadores de Obras Públicas permite a éste garantizar, de algún modo, la seguridad en las contrataciones, ya que en el listado confeccionado por el mismo, constarán la empresas habilitadas a contratar con el Estado, y su “legajo” de cumplimiento en las diferentes contrataciones.-

Tal como ha dicho la doctrina “...*el Registro facilita el proceso de selección de oferentes, garantiza la ejecución íntegra de la obra en los plazos convenidos... permite el seguimiento de la conducta del contratista e imposición de sanciones por incumplimiento y realizar otras tareas de investigación, información y control*”. (“Ley 13.064 de Obras Públicas comentada y anotada”; Ricardo T. Druetta- Ana P. Guglielminetti; Ed. Abeledo Perrot, 2008).

Consecuentemente tanto la inclusión en el mismo, como la exclusión o suspensión, deberán obedecer a causas que así lo justifiquen y derivadas del procedimiento correspondiente.-

Si eventualmente el Poder Ejecutivo considera conveniente la inclusión de una penalidad como la propuesta por el Poder Legislativo -suspensión en la inclusión en el Registro Permanente de Licitadores de Obras Públicas – el planteo que elabore debería ser introducido en





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 15450/08

INICIADOR: CAMARA DE DIPUTADOS

EXTRACTO: S/ LEY N° 2467 – (18/12/2008) – MODIFICASE EL ARTICULO 22 DE LA LEY PROVINCIAL 38, GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.-

DICTAMEN N° 01/09 .-

//6.-

el artículo específico de la Ley 38 y contemplar las observaciones formuladas en párrafos anteriores.

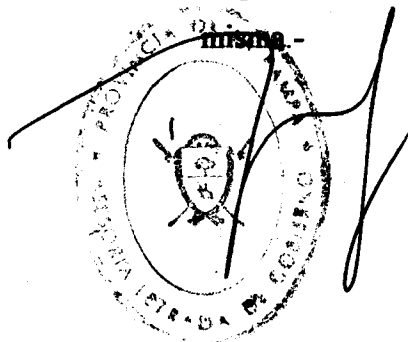
b. Artículo 2°. Prevé un beneficio para las empresas pampeanas basado en la “*disminución de oferta al sólo efecto comparativo y de adjudicación*”. Ahora bien, la dificultad aparecerá en la puesta en práctica por parte del Ejecutivo del mentado beneficio, tal y como ha sido regulado por la ley sancionada, por cuanto no sólo no define la figura específica y el beneficiario final de la misma, sino que además le agrega requisitos a éste, para poder obtener dicho tratamiento preferencial, que se tornan de gravoso cumplimiento.-

Surge evidente que el legislador ha buscado beneficiar a la empresa constructora local, frente a otras foráneas, objetivo que no se logrará, finalmente, por los obstáculos impuestos por la misma norma.-

Puntualmente se advierte que, en la práctica, responder a los standars de la normas internacionales ISO 9000 representa para el pequeño constructor pampeano, un desembolso importante de dinero, con más el compromiso de recurso humano específico.-

Lo demuestran las estadísticas que dan cuenta que una sola empresa constructora comenzó con los trámites de implementación y desistió del procedimiento una vez iniciado.-

Es decir, la redacción final de la norma sancionada, en términos generales, adolece de principios que la tornan inaplicable, o cuanto menos contradictorias con el espíritu o finalidad de la





Provincia de La Pampa
ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO

EXPEDIENTE N°: 15450/08

INICIADOR: CAMARA DE DIPUTADOS

EXTRACTO: S/ LEY N° 2467 – (18/12/2008) – MODIFICASE EL ARTICULO 22 DE LA LEY PROVINCIAL 38, GENERAL DE OBRAS PUBLICAS.-

DICTAMEN N° 01/09.-

17.-

En caso que el Poder Ejecutivo contemple la necesidad de diagramar un sistema de beneficios para la empresa constructora pampeana, y la viabilidad del artículo 35 bis y/o 35 ter de la Ley N°38, propuesto en el artículo 2° del proyecto sancionado, inevitablemente necesitará formular modificaciones, dado que su aplicación requiere de una serie de precisiones que son exclusiva materia legislativa.

Así, existen antecedentes legislativos que contemplan beneficios similares al mencionado, tal como el sistema establecido por la Ley provincial nro. 1863, aplicable a los procedimientos de contratación previstos en la Ley 3; lo cual implica que tal regulación sería viable siempre y cuando se defina legislativa y conceptualmente qué debe considerarse por “empresa pampeana”, como así también el ámbito de aplicación legal e institucional de la norma que se dicte y las excepciones al sistema, entre otros puntos.

c. Finalmente corresponde observar que el artículo 3° de la ley sancionada, merece las mismas objeciones técnicas que las indicadas para el artículo 1°; razón por la cual de pretender conservar su espíritu correspondería reformular su redacción y ubicación dentro de la norma vigente, y la propuesta del apartado a) del presente acápite.-

IV. Por ello, analizado el texto traído a consideración, y en virtud de las consideraciones formuladas precedentemente, esta Asesoría considera que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, el proyecto sancionado no se encuentra en condiciones legales de ser promulgado en forma íntegra, correspondiendo en consecuencia, el veto parcial de la misma.-

ASESORIA LETRADA DE GOBIERNO - Santa Rosa, 06 ENE 2009



DANIELA M. VASSIA
ABOGADA
ASESOR LETRADA DE GOBIERNO
PROVINCIA DE LA PAMPA