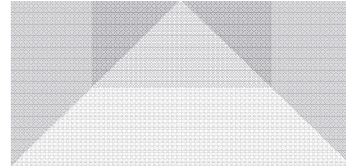




PARTIDO DE
PERGAMINO



Registrada bajo el nº 8678/17
Corresponde expte. H-10329/17

VISTO :

La necesidad de fomentar el trabajo y proteger la mano de obra local, y

CONSIDERANDO

Que resulta conveniente para las economías locales dejar establecidas pautas que regulen y protejan el empleo de sus habitantes.-

Que la contratación de mano de obra local, favorece económicamente al desarrollo del pleno empleo.-

Que la generación del empleo reduce los riesgos de conflictividades sociales y colabora a la eliminación de la marginalidad.-

Que el fomento del trabajo local, evita traslados innecesarios, desde y hacia otras localidades con el consecuente riesgo, desarraigo y pérdida de tiempo que ello significa.-

Que es necesario contar con una herramienta para la promoción del empleo local, que determine los mecanismos para la contratación.-

Que ante la evidente reactivación de la obra pública Municipal, es necesario priorizar a nuestros trabajadores, para que sean ellos quienes lleven adelante las obras o emprendimientos que se pondrán en marcha.-

Que debido a las variables económicas y como consecuencia de ello, la merma de la inversión privada, quedan especialmente rezagados del sistema, los obreros locales y que se desempeñan ofreciendo únicamente su mano de obra.-

Que en este contexto, la protección de las fuentes de trabajo se vuelve primordial. El esfuerzo del sector público debe enfocarse en incentivar la

contratación de mano de obra local, promoviendo con ello el crecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y por ende de sus trabajadores.-

Que son los trabajadores locales los principales agentes que impulsan las economías regionales.-

Que ante la perspectiva y proyección de una gran cantidad de obra pública en nuestra Localidad, por parte del gobierno municipal, es este último quien debe intervenir, no sólo preservando sino fomentando las fuentes de empleo con mano de obra local, lo que sin duda redundará en el crecimiento de la economía local.-

Que para ello es fundamental no sólo contar con un amplio plan de infraestructura y de obra pública, sino también garantizar que será nuestra mano de obra local, la que levantarán esas obras.-

Que el Gobierno Municipal debe intervenir de manera decisiva, en pos de lograr la recuperación económica y laboral de todos los sectores.-

POR LO EXPUESTO:

El Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Pergamino, **aprobó por unanimidad, en la Décimo Primera Sesión Ordinaria realizada el día 26 de septiembre de 2017**, la siguiente

ORDENANZA:

ARTÍCULO 1º.- Establézcanse las pautas para la defensa y promoción del empleo local, las cuáles determinarán los mecanismos para la contratación de recursos Humanos de origen local, en toda obra pública y/o prestación de servicio que brinde el Estado Municipal o aquellas empresas, cualquiera que sea su porcentaje de participación, del Estado Provincial o Municipal, denominado PROGRAMA MUNICIPAL PARA LA DEFENSA, EL FOMENTO Y LA PROTECCIÓN DE LA MANO DE OBRA LOCAL.-

ARTICULO 2º.- La Defensa, fomento y protección de la Mano de Obra Local, consiste en establecer para todos aquellos que resulten adjudicatarios para la construcción de obras o la prestación de servicios públicos, sea por licitación pública o privada, o bien por contratación directa, o cualquier otro modo de contratación, la obligación de emplear un mínimo del setenta y cinco por ciento (75%) del personal con domicilio real en la Ciudad de Pergamino, y con una radicación en la localidad de al menos un (1) año de antigüedad. El porcentaje se calculará sobre el total de la planta del personal afectado a la obra.-

ARTICULO 3º.- Los adjudicatarios deberán presentar ante la Secretaria de Gobierno y/o Secretaría de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos Municipal, dentro de los cinco (5) días previos a la iniciación de la obra o la prestación del

servicio, un listado con carácter de Declaración Jurada, de todo el personal a contratar, en el que deberán detallar:

Nombre y apellido, DNI, CUIT/L y domicilio real de la totalidad del personal a emplear, dejando constancia de la antigüedad de radicación en la ciudad.-

Una vez recibida la documentación, la Secretaria de Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, remitirá dentro de las 72 Hs. copia de la misma al Departamento Ejecutivo Municipal y al Honorable Concejo Deliberante (H.C.D.) para su conocimiento.-

ARTICULO 4°.- Los adjudicatarios deberán presentar ante el Organismo de contratación, cualquier modificación que surgiera respecto del personal contratado, que formara parte del listado presentado originalmente. Deberá comunicarlo fehacientemente, con carácter de Declaración Jurada, dentro de las 72 horas de producida la novedad.-

La documentación recibida en el Organismo de contratación, con los cambios efectuados, deberá ser remitida dentro de las 72 Hs. al D.E. y al H.C.D.-

ARTICULO 5°.- El incumplimiento a lo previsto en los artículos precedentes será penado con una multa equivalente desde 1 (uno) a 20 (veinte) salarios mínimos vital y móvil vigente oportunamente, acorde a la gravedad de la falta.-

ARTÍCULO 6°.- Los adjudicatarios quedarán exceptuados del cumplimiento pleno de la presente, cuando:

a) El personal requerido sea profesional o técnico matriculado, y no hubiere postulantes disponibles que reúnan los requisitos previstos en el artículo 2°.-

b) El personal especializado disponible en nuestra localidad no posea la experiencia necesaria, o no cubra las expectativas del adjudicatario, o no reúna los requisitos previstos en el Art 2° y ello fuere fundamentado y notificado fehacientemente, ante el Organismo de contratación.-

c) Se produzca una desvinculación laboral, por cualquier causa, y el personal calificado o técnico desvinculado sea el único en la localidad, pudiendo de ésta manera recurrir a otras localidades linderas, en primer lugar, o en caso de tampoco poder cubrirla, dentro del ámbito provincial.-

d) La cantidad de puestos a cubrir supere la oferta disponible de nuestra localidad.-

ARTÍCULO 7°.- Se excluye de lo dispuesto precedentemente a las contrataciones que se realicen con financiamiento externo, en las que el organismo financiero exija como condición la selección de personal nacional y/o internacional. En ningún caso el adjudicatario podrá incluir en las condiciones de contratación

cláusulas que explícita o implícitamente pudieran discriminar a los trabajadores locales.-

ARTÍCULO 8º.- El Departamento Ejecutivo Municipal reglamentará en un máximo de sesenta (60) días todos los aspectos necesarios a los fines del cumplimiento de lo que por la presente se dispone, dando la divulgación necesaria a los fines de permitir el mayor conocimiento y adhesión.-

ARTICULO 9º.- Comuníquese al Departamento Ejecutivo a sus efectos.

FIRMADO : LUCIO QUINTO TEZON – PRESIDENTE-
FERNANDA ALEGRE - SECRETARIA

VISTOS: estos actuados “CONCEJALES MARIA DE LOS ANGELES CONTI Y VICENTE ARDISSONE – BLOQUE FRENTE RENOVADOR Y CONCEJAL ARTURO TERRILE – Proyecto de Ordenanza Ref: Programa MPLA. para la Defensa, el Fomento y la Protección de la Mano de obra local”, Expte H.C.D. C-102-17; y,

CONSIDERANDO:

I. Que el Honorable Concejo Deliberante de la ciudad de Pergamino, en la Décima Primera Sesión Ordinaria realizada el día 26 de septiembre de 2017, sancionó la ordenanza 8678/17 por la cual se instauró el PROGRAMA MUNICIPAL PARA LA DEFENSA, EL FOMENTO Y LA PROTECCION DE LA MANO DE OBRA LOCAL.

Que dicho programa estableció pautas para la defensa y promoción del empleo local determinándose mecanismos para la contratación de recursos humanos de origen local en toda obra pública y/o prestación de servicios que brinde el Estado Municipal, o aquellas empresas con participación del Estado Provincial o Municipal.

Que en el artículo 2 se determina que *“La Defensa, fomento y protección de la Mano de Obra Local, consiste en establecer para todos aquellos que resulten adjudicatarios para la construcción de obras o la prestación de servicios públicos, sea por licitación pública o privada, o bien por contratación directa, o cualquier otro modo de contratación, la obligación de emplear un mínimo de setenta y cinco (75%) del personal con domicilio real en la Ciudad de Pergamino, y con una radicación en la localidad de al menos un (1) año de antigüedad. El porcentaje se calculará sobre el total de la planta del personal afectado a la obra”* (sic).

Que el artículo 5 de la norma local establece que *“El incumplimiento a lo previsto en los artículos precedentes será penado con una multa equivalente desde 1 (uno) a 20 (veinte) salarios mínimos vital y móvil vigente oportunamente, acorde a la gravedad de la falta”* (sic).

Que el artículo 6 prevé una serie de supuesto de excepción a la aplicación de la normativa local cuando: a) el personal requerido sea profesional o técnico matriculado, y no hubiere postulantes disponibles que reúnan los requisitos previstos en el artículo 2; b) el personal especializado disponible en nuestra localidad no posea la experiencia necesaria o no cubra las expectativas del adjudicatario, o no reúna los requisitos previstos en el artículo 2 y ello fuere fundamentado y notificado fehacientemente ante el Organismo de contratación; c) se produzca una desvinculación laboral, por cualquier causa, y el personal calificado o técnico desvinculado sea el único en la localidad, pudiendo de esta manera recurrir a otras localidades linderas, en primer lugar, o en caso de tampoco poder cubrirla, dentro del ámbito provincial; y d) la cantidad de puestos a cubrir supere la oferta disponible de nuestra localidad.

Que en el artículo 7 se instituye que *“Se excluye de lo dispuesto precedentemente a las contrataciones que se realicen con financiamiento externo, en las que el organismo financiero exija como condición la selección de personal nacional y/o internacional. En ningún caso el adjudicatario podrá incluir en las condiciones de contratación cláusulas que explícita o implícitamente pudieran discriminar a los trabajadores locales”* (sic).

II. Que habiendo examinado la ordenanza local debo adelantar que la misma debe ser vetada en todo su articulado.

El artículo 108, inciso 2º del decreto-ley 6769/58 (y leyes modificatorias), prescribe que es atribución del Departamento Ejecutivo *“Promulgar las Ordenanzas o en su caso vetarlas dentro de los diez (10) días hábiles, contados desde su notificación...”*.

Cabe destacar que a semejanza de lo que ocurre con la sanción de las leyes, el Ejecutivo concurre al acto complejo de la ordenanza, para cuya vigencia requiere voluntad de los dos Departamentos comunales (*cf. Asesoría General de Gobierno de la Pcia. de Bs. As., 30-09-2014; IJ-CDLXIX-265*).

Recordemos que el derecho o potestad de veto es una institución constitucional –legal a nivel municipal- que dota al titular de un Poder Ejecutivo con la facultad de detener la promulgación y publicación –y por ende vigencia- de una norma de carácter legal (legal o reglamentaria en el caso municipal) mediante este dispositivo que muchos ius-publicistas entienden de naturaleza co-legislativa (*Bidart Campos, Germán J., Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, T II, p. 233; Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional, T 9, p. 691*).

III. Sobre tales premisas, y entrando a considerar la materia que requiere el discernimiento de este Departamento Ejecutivo debo señalar, en primer lugar, que –como establece el artículo 103, segundo párrafo de la Ordenanza General 267/80- “[...] el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico y será adecuado a los fines de aquéllos”.

En un Estado de Derecho, el principio de legalidad impone a las Administraciones Públicas un obrar consistente con el ordenamiento jurídico (*doctrina causas B 56.364 "Guardiola", B 54.852 "Pérez" y B 55.010 "Chaina", entre otra, cita de la Asesoría General de Gobierno de la Pcia. de Bs. As., 15-05-2017, IJ-CCCLXXV-768*).

En el ejercicio de esa tarea, se advierte que la ordenanza 8678/17 - recientemente sancionada- no comulga con aquel principio en la medida que lesiona el principio de razonabilidad de las leyes y los derechos de igualdad ante la ley y de propiedad y restringe la libertad de contratación (artículos 14, 16, 17, 28 y 31 y concordantes de la Ley Fundamental).

Que el tema a dilucidar es si la pretensión del Honorable Concejo Deliberante de imponer, basado en las disposiciones de la ordenanza en cuestión,

a “todos los adjudicatarios de construcción de obras o la prestación de servicios públicos” un cupo determinado (75%) de mano de obra local vulnera –entre otros derechos- el régimen federal de libertad de contratación.

Que es profusa la jurisprudencia nacional que se ha desarrollado sobre la cuestión analizada, principalmente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación a partir de los fallos “ARGENOVA S.A.” (Fallos: 333:2367) y “PESCARGEN S.A.” (Fallos: 335:1794), a través de los cuales se citó el pensamiento de Alberdi, *“El Preámbulo [...]expresa sumariamente las grandes miras que presiden a sus disposiciones”; que el artículo 64:16 [actual artículo 75, inciso 18] a la vez que da al Congreso el poder para realizar todo lo conducente a la prosperidad del país, le señala los medios para ello, como el fomento de la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles, entre otros, “por leyes protectoras de estos fines”; esas leyes, “tienen ya sus principios en la Constitución; no pueden ser arbitrarias, ni deben ser otra cosa que leyes orgánicas de la economía constitucional” (v. Alberdi, Juan Bautista, “Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina”, en Obras Selectas, T. XIV. Ed. Librería La Facultad. Buenos Aires, 1920, pág. 19 y 20).*

Que, en tal orden de ideas, la “cláusula del progreso” comprende tanto el derecho de la empresa a ejercer una industria lícita y la consecuente libertad de contratación -también amparada por la noción de comercio del artículo 75, inciso 13- como la protección y promoción de los derechos de los trabajadores del sector, con independencia de su lugar de residencia, en orden a la “igualdad de oportunidades y posibilidades”, formulada en el artículo 75, inciso 19 de la Carta Magna.

Con respecto a esto último, el Máximo Tribunal Federal ha señalado que la igualdad asegurada por el artículo 16 de la Constitución Nacional a los habitantes del país, es la igualdad ante la ley a fin de que ninguna norma legal pueda establecer entre ellos diferencias de trato en situaciones substancialmente idénticas (arg. Fallos: 233:173). Ello es así, pues la única diferencia de trato que las constituciones provinciales contemplan concierne a los derechos políticos,

dado que para poder ejercerlos, se requiere ser natural de una provincia o acreditar determinada cantidad de años de residencia en ella, lo mismo ocurre con los municipios.

Es decir, ejercer prerrogativas específicas de acuerdo al lugar de residencia de los habitantes de un lugar determinado se circunscribe únicamente al ejercicio de derechos políticos para elegir libremente sus autoridades.

Por ende, la circunstancia de que los trabajadores sean residentes en una determinada localidad –como lo exige la ordenanza sancionada- no puede constituirse en un factor limitante de su admisibilidad en el empleo del que se trata, sin conculcar los principios constitucionales enunciados.

Que cada empresa, grupo, organismo o entidad económica y comercial tiene todos los derechos y garantías que le asigna la Constitución Nacional –en el marco del progreso- para ejercer su industria lícita, a contratar libremente y al respeto de su propiedad privada –tenga o no participación pública-, de modo que pretender desde la Administración Local que dichas asociaciones o corporaciones deban contratar obligatoriamente a personas residentes en nuestra ciudad, conllevaría a caracterizar a nuestra gestión gubernamental como avasallante de garantías constitucionales, promoviendo la inseguridad jurídica y lesionando la previsibilidad de los mercados, tareas propias de un Estado Totalitario.

Que tomando las propias palabras del Considerando, en la medida que se explicitó “Que el Gobierno Municipal debe intervenir de manera decisiva, en pos de lograr la recuperación económica y laboral de todos los sectores”, es de mi criterio que tal “intervención” no debe ir en desmedro de otros derechos y garantías constitucionales, y sobre todo en contra del ordenamiento jurídico vigente.

Por otro lado, se reconoce que la industria, el comercio y la contratación deben ser ejercidos lícitamente y con respeto a las libertades individuales, porque reconocer derechos constitucionales no significa rechazar

otros sino interpretarlos todos armónicamente como un sistema. En ese sentido, no se detecta que el ejercicio normal y lícito del comercio por parte de las personas físicas o ideales pueda dar motivo a actividades discriminatorias en el marco de la ordenanza en cuestión, ya que si así fuere, el damnificado ya cuenta con herramientas legales para requerir el cese de tales conductas discriminatorias (ver Leyes nacionales 24.515 -INDADI- y 23.592 –ACTOS DISCRIMINATORIOS-).

En la tarea de ponderar la normativa referida con la ordenanza local sancionada por el Honorable Concejo Deliberante de Pergamino, advierto que esta última no se adecua al régimen federal que rige la materia y –que por imperativo constitucional- se encuentra sometida (art. 31 CN).

IV. Desde otro ángulo, considero importante señalar que el fin teleológico buscado por la ordenanza analizada –esto es, priorizar a los trabajadores locales en la contratación de obras públicas que se realicen en el ámbito de nuestro Partido de Pergamino- ya ha sido abordado y resguardado por la Ley Orgánica de las Municipalidades (dec. ley 6769/58 y leyes modificatorias) en los artículos 153 y 156 bis.

El artículo 153 (t.o. dec. ley 8851/77) establece que “[...] *En las licitaciones públicas se notificará directamente a los comerciantes especializados de la localidad y se insertarán avisos en el "Boletín Oficial" y en un diario o periódico de distribución local [...]*”.

Por su parte, el artículo 156 bis (Artículo INCORPORADO por Ley 14139) indica que “*En todos los procedimientos de contratación –Licitación Pública, Licitación Privada, Concurso de precios o Contratación Directa- se podrá aplicar el principio de prioridad de contratación a favor de personas físicas o jurídicas con domicilio y/o establecimiento comercial en el Partido en que se realice la contratación, siempre que se configuren similares condiciones en cuanto a precio y calidad con respecto a ofertas realizadas por personas físicas y/o jurídicas con domicilio comercial y/o establecimientos comerciales en otros Partidos o jurisdicciones territoriales. La prioridad establecida no podrá superar en*

un cinco (5) por ciento en precios o valores a las ofertas presentadas por sujetos no beneficiarios del principio referenciado”.

V. También debo observar una deficiente técnica legislativa empleada en la confección de la norma local que le resta valor y coherencia.

En efecto, el artículo 6 instituye un régimen de excepción al cumplimiento de la ordenanza enunciando una serie de supuestos.

El inciso b) del artículo refiere que podrá exceptuarse del cumplimiento de la ordenanza cuando *“El personal especializado disponible en nuestra localidad no posea la experiencia necesaria, o no cubra las expectativas del adjudicatario, o no reúna los requisitos previstos en el Art. 2 y ello fuere fundamentando y notificado fehacientemente, ante el Organismo de contratación”.*

En primer término, al igual que lo he percibido a lo largo de todo el articulado, la denominación “adjudicatario” no es jurídicamente correcta puesto que es aquella persona que luego de efectuadas las evaluaciones (jurídica, técnica, financiera, económica y de experiencia), cumple con los requisitos exigidos por la entidad estatal quedando habilitado, siendo la oferta más favorable y ubicándose en el primer puesto del orden de elegibilidad; mientras que el “contratista” es aquella persona que luego de ser adjudicatario está en la obligación de suscribir el contrato con la entidad estatal; se adquiere el rol de contratista, al momento de efectuarse la firma de la minuta contractual por las partes (contratante y contratista).

El correcto discernimiento de estos términos acarrea importantes efectos jurídicos sobre la implementación de la norma, ya que –adjudicatario y contratista- se diferencian según la etapa del proceso licitatorio en que se encuentren. Asimismo, según el rol que se asuma, tendrán unas connotaciones, obligaciones y derechos diferentes, por lo que es importante, iniciar la identificación y correcto uso en el ámbito legislativo en que se pretenden insertar.

Además, dicha diferenciación es útil únicamente cuando referimos a procesos licitatorios o concurso de precios, pero no cuando mencionamos la compra directa. Con lo cual, la enunciación adolece HOMOGENEIDAD TERMINOLÓGICA.

En segundo lugar, el precepto normativo examinado (art. 6 inc. b) expresamente deja librado a la “discrecionalidad” del empleador el cumplimiento de la condición a la cual se sujeta la excepción, es decir, a que cumpla o no sus expectativas. De este modo, el enunciado condicional que se pretende instaurar adolece de significado normativo en la medida que deja librado a esa parte que todo la estructura legal devenga inaplicable.

Respecto al inciso c) del artículo 6 está por fuera de la competencia del Honorable Concejo Deliberante legislar respecto de otras localidades, y menos aun, en el ámbito del resto de la provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, el artículo 7 reza *“Se excluye de lo dispuesto precedentemente a las contrataciones que se realicen con financiamiento externo, en las que el organismo financiero exija como condición la selección de personal nacional y/o internacional. En ningún caso el adjudicatario podrá incluir en las condiciones de contrataciones cláusulas que explícita o implícitamente pudieran discriminar a los trabajadores locales”*.

Dicho enunciado resulta ser ambiguo y confuso, en la medida que por un lado cuando refiere que *“excluye de lo dispuesto precedentemente”* no se concibe con claridad si se excluye de todo el articulado precedente o sólo el artículo precedente.

VI. Que, por las razones expresadas y de acuerdo a los criterios indicados en el Considerando, la ordenanza 8678/17 sancionada por el Honorable Concejo Deliberante no debe promulgada en virtud del principio de supremacía federal contenido en el artículo 31 de la Constitución Nacional (Fallos: 323:1705 y “Massalín Particulares S.A. c/ Tierra del Fuego Provincia de”, Fallos: 329:792 y causa P.341.XXXIX. “Pioneer Natural Resources —Argentina— S.A. c/ Río Negro,

Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, recaratada como A.1337.XLIII “Apache Energía Argentina SRL c/ Río Negro, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, del 26 de marzo de 2009).

Por ello, el INTENDENTE MUNICIPAL, en uso de las atribuciones legales (art. 108 inc. 2 de la L.O.M., arts. 3, 103 segundo párrafo de la O.G. 267/80),

DECRETA

ARTICULO 1°: VETAR en todo su articulado la ordenanza 8678/17 sancionada por el Honorable Concejo Deliberante, en la Décima Primera Sesión Ordinaria realizada el día 26 de septiembre de 2017.

ARTICULO 2°: Retorne al Honorable Concejo Deliberante a fin de proseguir el trámite legal correspondiente, sirviendo el presente de atenta nota de remisión.

Pergamino 13 de Octubre de 2017.

FIRMADO:

JAVIER ARTURO MARTINEZ – INTENDENTE MUNICIPAL.-

**CARLOS DAMIAN PEREZ – SECRETARIO DE JEFATURA DE
GABINETE.-**