**PROYECTO DE LEY**

**Artículo 1:** Incorpórese como artículo 3 bis de la ley 1218 el siguiente:

"**Artículo 3 bis: Incorporación de Abogados en la Administración:** la Procuración desconcentra su actuación, a través de la incorporación física en las distintas dependencias de la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada de abogados dependientes técnica, funcional y jerárquicamente del Procurador General con competencia para dictaminar en el ámbito de dicha dependencia, en los términos del artículo 11 de la presente ley. Los abogados son designados y removidos por el / la Procurador / a".

**Artículo 2:** Modifícase el artículo 10 de la ley 1218, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"**Artículo 10: Obligatoriedad del Dictamen:** los dictámenes son elaborados por la Procuración General y suscriptos por el / la Procurador / a General. El dictamen de la Procuración General suscripto por el / la Procurador / a General es obligatorio y previo en los siguientes casos:

1) Toda licitación o concesión o proyecto de contrato, cuando su monto supere un millón (1.000.000) unidades de compra, incluyendo su opinión sobre pliegos y sobre la adjudicación que se propicie considerándose las demás ofertas.

2) Toda contratación directa, cuando su monto supere las cien mil (100.000) unidades de compra, incluyendo su opinión sobre la pertinencia del mecanismo utilizado y sobre la adjudicación que se propicie considerándose las demás ofertas.

3) Reclamaciones por reconocimiento de derechos, proyectos de contrato, resoluciones o cualquier asunto que por la magnitud de los intereses en juego o por la posible fijación de un precedente de interés para la administración, pudiere afectar bienes de la Ciudad, derechos subjetivos o intereses legítimos de terceros o de agentes de la Ciudad”.

**Artículo 3:** Modifícase el artículo 11 de la ley 1218, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"**Artículo 11: Desconcentración:** el Procurador General puede desconcentrar el ejercicio de su competencia en los abogados dependientes técnica, funcional y

jerárquicamente del Procurador General incorporados en las dependencias de la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada a los que se refiere el artículo 3 bis de la presente, en aquellos casos en los que no se encuentra obligado a dictaminar.

El/la Procurador/a General puede delegar la representación y el patrocinio judicial en los/as funcionarios/as y en los profesionales que integren el plantel de abogados/as de la Procuración General.

Toda representación debe instrumentarse por Resolución del/la Procurador/a General o por poder, en los supuestos en que la ley de rito lo requiera.”

**Artículo 4:** Modifíquese el artículo13 de la ley 1218, el que quedará redactado de la siguiente manera:

**"Artículo 13: Deber de Expedirse.** **Deber de accionar ante la justicia:** la Procuración General debe expedirse, de modo indelegable, sobre todo requerimiento de dictamen formulado por cualquier funcionario con jerarquía equivalente o superior a la de Director General.

Al recabar la intervención de la Procuración General, el funcionario/a requirente debe agregar todos los antecedentes, informes y demás elementos concernientes a las actuaciones, dejando asentada la opinión del área respectiva acerca de la cuestión sometida a dictamen.

Asimismo, si se dictare un acto administrativo emanado del Gobierno de la Ciudad contrario a los intereses de la Ciudad, la Procuración ejercerá el control de legalidad administrativa y deberá recurrir ante el fuero contencioso-administrativo para solicitar su ajuste al marco jurídico de legalidad objetiva."

**Artículo 5:** Modifíquese el artículo18 de la ley 1218, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“**Artículo 18.- Modos Anormales de Terminación del Proceso:** El/la Procurador/a General puede efectuar transacciones o conciliaciones en los juicios en los que interviene, en las siguientes condiciones:

a) Cuando el monto comprometido sea inferior a los cien mil (100.000) de unidades de compra, sin autorización del/la Jefe/a de Gobierno.

b) Cuando el monto comprometido sea superior a los cien mil (100.000) de unidades de compra e inferior a doscientos cincuenta mil (250.000) de unidades de compra, el/la Procurador/a General puede efectuar tales actos con autorización del/la Jefe/a de Gobierno.

c) Los actos que involucren montos superiores a doscientos cincuenta mil (250.000) de unidades de compra requieren la autorización previa de la Legislatura, la que está obligada a expedirse aceptando o rechazando el acuerdo, en el término de sesenta (60) días corridos desde la recepción del expediente, bajo pena de nulidad de la transacción o conciliación.

”En los casos de los apartados a) y b) se debe comunicar a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que debe rechazarlos o aceptarlos en un plazo no mayor a los treinta (30) días corridos. En estos casos, la Legislatura tiene el deber de expedirse en el plazo señalado bajo pena de nulidad de la transacción o conciliación.

”En todos los casos el/la Presidente/a de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe comunicar al Poder Ejecutivo de la Ciudad sobre la aceptación o rechazo, dentro de cinco (5) días corridos de vencidos los plazos correspondientes a cada apartado.”

**FUNDAMENTOS**

Señora Presidenta:

 El artículo 134 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires crea la Procuración General y establece que sus competencias son dictaminar sobre la legalidad de los actos administrativos, ejercer la defensa del patrimonio de la CABA y su patrocinio letrado, y representar a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos e intereses. La Carta Magna determina a su vez que este organismo se integra

con un Procurador o Procuradora General que es designado por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Legislatura y removido por el Poder Ejecutivo.

 Tal como nos enseña el **Dr. Humberto Quiroga Lavié**, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires adoptó el criterio de separar el Ministerio Público, como órgano representativo de los intereses generales de la sociedad para actuar en tal carácter ante la Justicia, de la Procuración General de la Ciudad la que, como cuerpo de abogados del Estado, tiene como función principal la protección del patrimonio de la Ciudad y su patrocinio letrado en juicio.

 De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires adoptó el sistema norteamericano federal de la asistencia jurídica del Estado, el cual consiste en haberle otorgado dicha función al llamado *Attorney* General del Estado. Dicho abogado o defensor general no superpone su acción con la función que puedan tener que cumplir los fiscales públicos, que a nombre de la sociedad tutelan la defensa general de sus intereses en juicio.

 Pero tal como se señaló precedentemente, la Procuración no se ocupa sólo del patrocinio letrado de la Ciudad, sino que también se encuentra obligada a realizar todos aquellos dictámenes que le requiera el Poder Ejecutivo, en especial en relación con la legalidad de los actos administrativos que produzca como órgano a cargo, precisamente de la administración de la Ciudad. Asimismo, también debe intervenir en todas aquellas circunstancias en que la defensa del patrimonio del Estado lo requiera, sea con motivo de actos de disposición patrimoniales, contrataciones o toda otra circunstancia donde pueda quedar comprometida la capacidad económica - financiera de la Ciudad.

 Cuando expresa la norma que la Procuración *"representa a la Ciudad en todo proceso en que se controviertan sus derechos o intereses"* no está mentando a la sociedad, substractum de la organización jurídica, sino al Estado como aparato jurídicamente organizado. De lo contrario, habría una total superposición con el Ministerio Público.

 Nos encontramos, entonces, ante un organismo de vital importancia ya que posee, entre otras, la competencia de controlar la legalidad del actuar de la

administración, lo que debe implicar necesariamente la observancia de los principios republicanos a los fines de garantizar la transparencia de los actos de gobierno.

 En el año 2003, este cuerpo sancionó la **ley 1218** que reglamentó lo prescripto por el artículo 134 de la Constitución al establecer los lineamientos que determinan el funcionamiento de la Procuración. Posteriormente, se realizaron diversas reformas legislativas, las que – conjuntamente con la inobservancia lisa y llana de la norma por parte de diversos sectores de la Administración de la CABA -, debilitaron a este organismo de control, coyuntura que se pretende subsanar con la sanción del presente proyecto de ley.

 A continuación, analizaré pormenorizadamente las diversas propuestas que se realizan en el presente proyecto de ley a los fines de fortalecer el funcionamiento de la Procuración General. A través de la presente iniciativa, propongo, entre otras medidas, la desconcentración de la actuación de la Procuración, a través de la incorporación de abogados dependientes del Procurador en distintas órganos de la Administración Pública; el establecimiento del principio general que establece que el dictamen del Procurador es previo y obligatorio y los casos en los que el mismo debe observarse; la determinación de los estrictos requisitos que deben cumplirse en los casos que el Procurador no dictamine; el establecimiento del deber de accionar ante la justicia en los casos en que la administración dicte actos contrarios a los intereses de la Ciudad; y la supresión de la aprobación tácita o ficta en aquellos casos en los que la Procuración puede conciliar o transar en los juicios en los que interviene.

**- La incorporación de abogados dependientes de la procuración en distintas dependencias de la Administración Pública. Desconcentración:** en primer término, propongo a través del presente proyecto que la Procuración desconcentre su actuación a través de la incorporación de abogados dependientes del Procurador en distintas dependencias de la Administración centralizada, desconcentrada y descentralizada a los fines de dictaminar en aquellos casos en los que el dictamen del Procurador no sea previo y obligatorio.

 Esta modificación que sugiero tiene su fundamento en la experiencia que he recogido como Auditoria General de la Ciudad y en diversas cuestiones que se han planteado, en especial, luego de la sanción de la **ley 3167**.

 En efecto, de conformidad con el ambiguo texto actual de la ley 1218 y a la experiencia concreta, se ha generado una falta de uniformidad de criterios en los casos en que el Procurador debe delegar su competencia y un marcado debilitamiento del rol de este organismo a partir de su falta de intervención.

 Esta circunstancia genera la posibilidad que, ante situaciones análogas, diferentes reparticiones de la Administración – incluso aquellas en las que no están siquiera constituidos los servicios jurídicos que dispone la ley - adopten posturas disímiles y, lo que menoscaba aún más la tarea de la Procuración, que no guardan relación entre sí.

 Aún más debilita la competencia de este organismo, la coyuntura que existan diversos organismos de la Ciudad - como AUSA y SBASE, entre otros -, que encomiendan a personal bajo su dependencia el examen de legalidad de sus actos administrativos, el que se encuentra fuertemente condicionado por su falta de independencia.

 Considero que la situación descripta debilita y desdibuja el rol de la Procuración e impide un adecuado control de legalidad de la utilización del patrimonio público, y que esta eventualidad debe ser subsanada.

 En base a lo señalado, opino que la herramienta para sortear las mencionadas dificultades, fortalecer el rol de la Procuración y asegurar la trasparencia en los actos de gobierno, es la desconcentración de la actuación de la Procuración, a través de la incorporación física en las distintas dependencias de la Administración de abogados dependientes técnica, funcional y jerárquicamente del Procurador General, con competencia para dictaminar en los actos administrativos que se dicten en el ámbito de dicha dependencia que no sean competencia del Procurador de conformidad con los parámetros determinados por el artículo 10 de la ley 1218.

 De esta manera se asegura la uniformidad de criterios en el control de legalidad y en la defensa del patrimonio de la Ciudad en todas las reparticiones de la Administración, y se reserva al Procurador General el dictamen y defensa en los casos de mayor cuantía o que por la magnitud de los intereses en juego puedan crear precedentes para la Administración.

**- Obligatoriedad del dictamen y desconcentración:** en este punto, este proyecto formula diversas modificaciones en los actuales artículos 10 y 11 de la ley 1218.

 En primer lugar, propongo invertir el actual orden de ambos artículos a los fines de determinar la obligatoriedad del dictamen previo y obligatorio como principio general en el artículo 10, y la posibilidad de delegar competencias en el artículo 11, como una excepción al principio general. Cabe recordar que así era la redacción original de la ley 1218 y que este orden fue subvertido por la ley 3167, sancionada por este cuerpo legislativo en el mes de septiembre de 2009, lo generó confusión en la interpretación de la ley 1218 y debilitó el accionar de la Procuración.

 En lo que respecta a la redacción del artículo 10, se plantea en primer lugar que el dictamen de la Procuración firmado por el Procurador General sea obligatorio y previo en aquellas licitaciones, concesiones o proyectos de contratos cuyo monto alcance el millón (1.000.000) de unidades de compra, en lugar del millón y medio (1.500.000) que contempla la normativa actual. Nótese que a través de la presente propuesta, también los proyectos de contrato que superen esta cantidad de unidades de compra se agregan a la competencia de la Procuración, ya que, con la redacción actual de la norma, cualquier repartición de la administración puede celebrar contratos de locación millonarios u otros acuerdos, sin que se controle su legalidad de conformidad con la manda constitucional establecida en el artículo 134.

  Otra innovación que se propone es hacer obligatoria la intervención de la Procuración en aquellos casos de contrataciones directas que superen las cien mil (100.000) unidades de compra. En este sentido, propongo volver al esquema que establecía la redacción original de la ley 1218, que establecía un quantum distinto para la intervención de la Procuración en las licitaciones públicas y las contrataciones directas.

 Creo que esta modificación es fundamental, en virtud de entender que es preciso un control de legalidad más minucioso en aquellos casos en los que el Estado contrata en forma directa, ya que de acuerdo a los principios que deben regir las contrataciones administrativas el procedimiento de selección del contratista de la administración es por regla general por licitación pública – conf. Arts. 7 y 25 de la ley 2095 -. En consecuencia, siendo la contratación directa un modo de contratación excepcional, es imprescindible un control especial por parte de la Procuración, a los fines de determinar la legalidad de la selección del contratante de la administración por esa vía.

 En lo que respecta al artículo 11 la modificación consiste en que se reemplaza el término delegación por desconcentración. De acuerdo a lo que señala el **Dr. Roberto Dromi**, la desconcentración tiene lugar cuando a través de una ley un órgano confiere regular o permanentemente atribuciones a órganos inferiores, dentro de su misma organización, tal es el esquema que propone este proyecto para el funcionamiento de la Procuración.

 De esta manera, en los casos en los que el Procurador no se encuentra obligado a dictaminar, éste desconcentra sus atribuciones a abogados incorporados en las dependencias de la Administración Pública centralizada, desconcentrada y descentralizada, que dependen técnica, funcional y jerárquicamente del Procurador General, con competencia para dictaminar en los actos administrativos que se dicten en el ámbito de dicha dependencia.

**- Deber de la Procuración General de recurrir a la justicia:** también este proyecto recepta una propuesta efectuada oportunamente en un proyecto de ley presentado por el Diputado (MC) Fernando Sánchez, en el que se establece que si se dicta un acto administrativo que emana del Estado y es contrario a los intereses de la Ciudad, la Procuración debe recurrir al fuero contencioso administrativo a los fines de solicitar su ajuste al marco jurídico de legalidad objetiva.

**- Montos** **po**r **los cuales el Procurador General puede efectuar transacciones o conciliaciones. Deber de la Legislatura de expedirse:** otra modificación que sugiero refiere al artículo 18 de la ley 1218 que establece cuales son aquellos casos en los que la Procuración General puede arribar a acuerdos en los procesos en los que interviene.

 Por un lado, en lo que respecta a los montos, sugiero se reduzcan los mismos a la mitad a los fines de facilitar la intervención de diversos poderes del Estado con el objeto de reforzar el control de legalidad de las transacciones o conciliaciones a los que arribe la Procuración, y por el otro, propongo también que en todos los casos previstos en el artículo 18 de la ley 1218, esta Legislatura tenga el deber de expedirse aceptando o rechazando el acuerdo, bajo pena de nulidad del mismo.

 En lo que respecta al monto, se determina que la Procuración puede transar o conciliar los juicios que interviene, sin que sea necesaria la autorización del Jefe de

Gobierno, cuando el monto comprometido sea inferior a cien mil (100.000) unidades de compra. Es necesaria la autorización del Jefe de Gobierno cuando el monto del proceso que el Procurador concilia o transa sea superior a doscientos mil (100.000) unidades de compra e inferior a las doscientas cincuenta mil (250.000), y es precisa la autorización de esta Legislatura en aquellos casos que el acuerdo se alcanza en cuestiones que involucren montos superiores a doscientos cincuenta mil (250.000) unidades de compra.

 Otra modificación que propongo en el presente proyecto de ley, lo constituye la eliminación de la aprobación tácita o ficta de esta Legislatura de los acuerdos a los que arriba la Procuración. Tal como señalaron oportunamente distintos Diputados en ocasión de discutirse en esta casa la sanción de la ley 3167, considero que la posibilidad de sanción tácita o ficta constituye una renuncia a nuestras responsabilidades políticas y ciudadanas como legisladores, y una conducta que se contrapone con los principios republicanos y de transparencia.

 Cabe destacar que, de acuerdo a la sanción actual de la ley 1218, la Legislatura puede aprobar en forma tácita, por el sólo hecho de guardar silencio pasado un plazo de 60 (sesenta) días las transacciones en las que tiene competencia. Considero imprescindible modificar esta norma a los fines de garantizar el ejercicio del sistema de frenos y contrapesos de los poderes del Estado y de asegurar una correcta protección del patrimonio del Estado de la Ciudad, a través de un control más exhaustivo.

 En este punto, considero que para el correcto funcionamiento del Estado de Derecho, es indispensable la discusión y la deliberación en el sentido más amplio posible. Tal como ha señalado el Dr. Carlos Nino *"...dada su inherente tendencia hacia la imparcialidad, el sistema democrático de discusión colectiva y decisión mayoritaria es más confiable que cualquier otro procedimiento para tomar decisiones colectivas y alcanzar soluciones moralmente correctas y, como resultado, las leyes que surgen de ese procedimiento tienen la presunción de validez moral. Por supuesto, esta conclusión es falible. Pero si las precondiciones que apoyan la tendencia democrática hacia la imparcialidad son satisfechas, la conclusión será más sostenible que con leyes sancionadas... por un proceso autoritario. Podemos creer que una decisión mayoritaria es decididamente equivocada, pero si aquellas precondiciones son satisfechas, tenemos una razón moral sustantiva para observarla a pesar de esa creencia. De otra manera, estaríamos* ***minando la efectividad del proceso democrático****, que es generalmente más confiable que la reflexión individual..."*.

 Por ello, se propone que la Legislatura tenga el deber de expedirse en todos casos que la Procuración arribe a transacciones o conciliaciones, bajo pena de nulidad de los mismos.

 En este aspecto, entonces, se pretende que el Poder Legislativo sea el último escalón del control de legalidad de los acuerdos a los que arriba la Procuración, a través de un mecanismo acorde a los principios republicanos, que asegure la transparencia en la utilización de fondos públicos.

 Por todo lo expuesto, solicito a los Sres. Diputados que acompañen el presente proyecto de Ley.

**Fuentes Consultadas:**

- "Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada" de Humberto Quiroga Lavié. Rubinzal - Culzoni Editores.

- "Control de Legalidad y Defensa de los Intereses del Estado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" de Cecilia María Allona. Publicado en la revista áDA Ciudad de fecha 17 de febrero de 2011.

- "Derecho Administrativo" de Roberto Dromi. Ed. Ciudad Argentina.

- "Algunas Reflexiones sobre Interpretación, Legalidad y Razonabilidad" de Carlos Nino. SJA de fecha 22 de febrero de 2006.

.