



***Municipalidad de Rosario***  
***Tribunal Municipal de Cuentas***

1

**Señor Presidente del  
Concejo Municipal de Rosario  
Miguel Zamarini**

**DICTAMEN N° 277**

En cumplimiento de lo establecido por Ordenanza N° 7.767, se eleva a Ud. y por su intermedio a los restantes integrantes del Cuerpo que representa, el Dictamen, referido a controles efectuados con relación a contrataciones de personas que prestan servicios en el ámbito de toda la Municipalidad de Rosario, en sus diversas formas.

**OBJETO**

El trabajo consistió en:

a- efectuar un relevamiento de las personas que prestan servicios en el ámbito de la Municipalidad de Rosario, bajo todas las modalidades de contratación, abarcando la administración central y descentralizada en sus diversas manifestaciones al 31 de octubre de 2006,

b- proceder a realizar un control selectivo de actos administrativos correspondientes al mes de octubre de 2006 y a los meses de enero a mayo de 2007, a efectos de verificar su adecuación a la normativa vigente.

**ALCANCE DEL TRABAJO**

Las tareas se desarrollaron siguiendo las pautas establecidas en las Normas de Auditoría Externa para el Sector Público dictadas por el IETEI (Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones) y aprobadas por el Secretariado Permanente de Tribunales de Cuentas, Órganos y Organismos Públicos de Control Externo de la República Argentina, verificando el cumplimiento de la normativa vigente en la Municipalidad de Rosario.

**LIMITACIONES AL ALCANCE DEL TRABAJO**

A la fecha de corte de información para la elaboración del respectivo informe, no se había recibido respuesta a los pedidos de informes realizados por el Tribunal de Cuentas a las Secretarías de Cultura y Educación, Promoción Social y Salud Pública, según expedientes N° 43929-T-2006; 43933-T-2006, 43936-T-2006 y que requerían se comunique la nómina de personas que prestan servicios en dichas Secretarías en calidad de “Servicios Técnicos y Profesionales”, o su denominación equivalente. Esto en la práctica implica que no se han podido realizar algunas tareas y extraer conclusiones referidas a varios temas, objeto de control.



**Municipalidad de Rosario**  
**Tribunal Municipal de Cuentas**  
**PROCEDIMIENTOS APLICADOS**

2

A fin de relevar la cantidad de personas que prestan servicios en todo el ámbito municipal se procedió a:

\* Solicitar informes a las distintas jurisdicciones de la Municipalidad de Rosario y Organismos Descentralizados.

\* Solicitar información a la Dirección General de Personal de la Municipalidad de Rosario, a través del expediente 43.938 T 2006, referida a Autoridades Superiores, Personal Permanente, Personal No Permanente, Servicios Técnicos y Profesionales, Pasantes, Becarios.

\* Requerir a la Dirección General de Personal que proporcione “*un archivo en soporte magnético inviolable que contenga listado de PERSONAL cuyos haberes son liquidados por esa Dirección y que se imputen presupuestariamente a la partida PERSONAL...*”, mediante expediente N° 10048/07 recepcionando la correspondiente respuesta el 03/04/07 (diskettes). En tanto, la Dirección General de Personal remitió vía mail el 13/03/07, planillas totales del personal a las fechas de relevamiento (31/10/06).

\* Configurar el objeto de control dentro de la normativa y disposiciones vigente: ley N° 9.286/83 - Estatuto del Personal de las Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe (Ordenanza N° 3.574/84 y sus modificaciones (Ordenanza N° 3.583/84; 3.658/84; 4.241/87; 4.549/88; 4.632/89; 4.798/90; 4.549/88; 6.028/95; 6.227/96 y 6.299/96), Ordenanza de Presupuesto de Recursos y Gastos de la Municipalidad de Rosario N° 7.998 correspondiente al ejercicio 2006, Resolución de la Secretaría de Hacienda y Economía N° 055 del 17/03/06: Nuevo Clasificador Presupuestario de Gastos, Ejecuciones Presupuestarias de Gastos al 31/10/06.

**ACLARACIONES PREVIAS**

De la información suministrada por las distintas áreas involucradas, surgen las siguientes cuestiones:

- 1) El detalle de la Dirección General de Personal no incluye al personal del Concejo Municipal, Tribunal Municipal de Cuentas, I.M.P.S., Empresas y/o Sociedades del Estado Municipal con excepción de algunos directores y personal administrativo que a su vez pertenecen a una Secretaría en particular (por ejemplo Servicios Públicos) o que desarrollan su labor en calidad de “en comisión” en empresas estatales.
- 2) Las empresas, sociedades del estado y entes autárquicos que conforman la descentralización del municipio, informaron el detalle de los agentes que desempeñan funciones en sus ámbitos, debiendo tenerse presente que de acuerdo al régimen de derecho que se les aplica, algunas contrataciones no encuadran en el Estatuto y Escalafón del Personal Municipal, sino que se encuentran bajo la órbita del derecho privado.
- 3) La figura del reemplazante que se utilizó en el ámbito de la Secretaría de Salud Pública (reemplazos de enfermería, mucamos, etc.), en la fecha del relevamiento se había reducido a dos casos.



**Municipalidad de Rosario**

**Tribunal Municipal de Cuentas**

3

- 4) Bajo la figura de **Honorarios**, o **Servicios Técnicos y Profesionales**, la Dirección General de Personal informa aquellos beneficiarios a los que les liquida mensualmente el pago de sus servicios.
- 5) De acuerdo a entrevistas mantenidas con funcionarios municipales de la Dirección General de Personal surge que:
- Dicha Dirección no recibe información de las Jurisdicciones que contratan directamente personas bajo la modalidad de Honorarios, Contraprestación o similar.
  - La contratación de aquellas personas bajo la figura de “Honorarios”, cuyo pago por la prestación de servicios, se liquida desde la Dirección General de Personal, se efectúa por Decreto del Departamento Ejecutivo, como así también cualquier modificación respecto a modalidad de prestación (monto, lugar de servicio, cese, etc.), no existiendo en la totalidad de los casos la suscripción de un contrato (por ejemplo Decretos N° 2309/06 y 2368/06). Se les exige a dichas personas constancia de inscripción en AFIP a fin de liquidarles la correspondiente retención del impuesto a las ganancias, según la condición impositiva.

**INFORME**

**I- RELEVAMIENTO DE PERSONAS QUE PRESTAN SERVICIOS EN LA MUNICIPALIDAD AL 31-10-2006**

De acuerdo a la información suministrada por la Dirección General de Personal de la Municipalidad de Rosario, las personas que prestan servicios al 31-10-06, en el Departamento Ejecutivo y Secretarías, según las liquidaciones efectuadas por esa Dirección, se clasifica como a continuación se expone:

<b>Modalidad de Contratación</b>	<b>Cantidad</b>	<b>%</b>
Personal Permanente	7.232	72,35
Personal no permanente (incluye Autoridades Superiores, Reemplazantes, Transitorios)	1.699	17,00
Becarios y Pasantes	702	7,02
Servicios Técnicos y Profesionales	363	3,63
<b>Totales</b>	<b>9.996</b>	<b>100</b>

Se adjunta **Anexo I** donde se integran los datos provistos por la Dirección General de Personal referidos a la Administración Central y Organismos Descentralizados.

Se efectuaron controles cruzados, a efectos de verificar la existencia de personas con más de una modalidad de contratación, no habiendo observaciones que formular en este aspecto.



**Municipalidad de Rosario**  
**Tribunal Municipal de Cuentas**

4

**Ejecución presupuestaria**

De acuerdo a la información remitida el 29/01/07 por la Dirección de Contabilidad de Ejecución del Presupuesto (expediente N° 43916/06), se expone a continuación el gasto ejecutado, clasificado por fuente de financiamiento y dentro de ella, por objeto.

Recursos de Libre Disponibilidad:

N° Partida	DESCRIPCION	Compromiso	Participación %
01.	Personal	208.798.945,78	92,84 %
03.04.	Servicios Técnicos y Profesionales	11.633.581,00	5,17 %
05.01.08	Becas	2.087.137,80	0,93 %
05.01.09	Pasantías	2.379.762,84	1,06 %
	<b>Totales</b>	<b>224.899.427,42</b>	<b>100,00%</b>

A continuación se expone la participación que cada partida parcial, tiene respecto del total del gasto ejecutado de la partida principal PERSONAL de la Administración Central, correspondiente a Recursos de Libre Disponibilidad

	COMPROMISO	%
<b>Personal Administración Central</b>	<b>208.798.945,78</b>	<b>100,00%</b>
Departamento Ejecutivo y Sec. (incluye TMC)	201.229.209,78	96,37%
Concejo Municipal	7.569.736,00	3,63 %

	COMPROMISO	%
<b>Departamento Ejecutivo y Secretarías (incluye TMC)</b>	<b>201.229.209,78</b>	<b>100,00%</b>
Personal Permanente	154.624.144,68	76,84%
Personal No Permanente - Contratado	22.556,87	0,01%
Personal No Permanente - Reemplazante	18.645,82	0,01%
Personal No Permanente - Transitorio	30.235.884,12	15,03%
Personal No Permanente - Autoridades....	1.735.658,18	0,86%
<i>Servicios Extraordinarios</i>	8.763.044,40	4,35%
<i>Asignaciones Familiares</i>	4.657.038,13	2,31%
<i>Asistencia Social al Personal</i>	150.855,05	0,07%
<i>Beneficios y Compensaciones</i>	1.021.382,53	0,51%



**Municipalidad de Rosario**  
**Tribunal Municipal de Cuentas**

5

Recursos con Afectación Específica:

Partida Fondo	NOMBRE FONDO	COMPROMETIDO			Personal
		Servicios Técnicos y Profesionales	Becas	Pasantías	
2.01.11	Parque Independencia	15.050,40			
2.01.15	Emergencia Sanitaria	424.000,00			
2.01.31	C.C.B. Rivadavia	3.799,12			
2.01.33	Editorial Municipal	5.191,40			
2.01.35	Biblioteca Argentina Juan Álvarez	750,00			
2.02.83	Urbal -Estrategia Participación Mujer				3.200,00
2.03.83	Otros Fin. Otorgado a la Mun.				435.655,43
	<b>TOTAL</b>	<b>448.790,92</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>438.855,43</b>

El total del gasto ejecutado de las partidas, PERSONAL, SERVICIOS TECNICOS Y PROFESIONALES, BECAS Y PASANTIAS, de Libre Disponibilidad y de Afectación Específica, al 31-10-06, es de \$ 225.787.073,77, y se integra de la siguiente forma:

N° Partida	DESCRIPCION	Compromiso	Participación %
01.	Personal (incluye Concejo Municipal y T.M.C)	209.237.801,21	92,67 %
03.04.	Servicios Técnicos y Profesionales	12.082.371,92	5,35 %
05.	Transferencias: Becas y Pasantías	4.466.900,64	1,98 %
	<b>Totales</b>	<b>225.787.073,77</b>	<b>100,00 %</b>

Se adjunta **Anexo II**, donde se expone la ejecución de la partida PERSONAL de la Administración Central, al 31-10-06 y se la compara con el crédito presupuestario a la misma fecha.

Se adjunta el **Anexo III**, donde se expone la participación porcentual de la partida PERSONAL, de cada Jurisdicción, sobre el total del Presupuesto inicial año 2006.

## **II- ANALISIS DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

Se procedió a efectuar un análisis selectivo de actos administrativos correspondientes al mes de octubre de 2006 y a los meses de enero a mayo de 2007 a fin de verificar el encuadre normativo dado a cada una de las situaciones. Sobre esa premisa, se presentan las siguientes situaciones que merecen ser observadas a título ejemplificativo:

### **CONTRATACIÓN O PRÓRROGAS DE CONTRATACIÓN DE PERSONAS BAJO DIVERSAS MODALIDADES SIN CUMPLIR CON LOS RECAUDOS NORMATIVOS:**



## **Municipalidad de Rosario**

### **Tribunal Municipal de Cuentas**

6

\*Contratación o Prórroga bajo la modalidad de Honorarios y Retribuciones a Terceros o Servicios Técnicos y Profesionales: Decretos 2006: N° 2218, 2289, 2368 y 2524; Decretos 2007: N° 0049; 0050; 0053; 0256; 0278; 0293; 0295; 0296; 0302; 0305; 0354; 0389; 0411; 0423; 0471; 0729; 0740; 0821; 0838; 0855; 0902; 0906; 0914; 0969; 0975, 1145; 1164. Algunos imputados a la partida presupuestaria Otros no especificados como por ejemplo el decreto 0902 y otros a Servicios Técnicos y Profesionales Ej. 0740.

No se han respetado las normas que rigen la selección y contratación de trabajos, bienes y servicios (art. 10 L.O.M., art. 67 y ccnc. Ordenanza de Contabilidad).

Asimismo debe advertirse que la partida presupuestaria específica para atender este tipo de erogación es la denominada “Servicios Técnicos y Profesionales, no correspondiendo imputar a otra, pues se desvirtúan conceptos y montos en las partidas involucradas.

\*Contratación bajo la forma de Contraprestación o Contratos de locación de servicios: Decretos 2006: N° 2225, 2226, 2227, 2228, 2237, 2271, 2301, 2316, 2320, 2390, 2391, 2410, 2411, 2412, 2427, 2429, 2459, 2462, 2465, 2514, 2515, 2531 y 2557; Decretos 2007: N° 0039; 00063; 0082; 0083; 0084; 0085; 0091; 0103; 0154; 0156; 0195; 0196; 0197; 0198; 0199; 0200; 0201; 0234; 0244; 0267; 0270; 0271; 0301; 0311; 0316; 0340; 0363; 0371; 0373; 0374; 0376; 0383; 0384; 0385; 0393; 0438; 0439; 0446; 0447; 0457; 0458; 0459; 0460; 0461; 0462; 0463; 0464; 0465; 0466; 0467; 0499; 0703; 0704; 0705, 0709; 0744; 0747; 0786; 0798; 0799; 0822; 0873; 0874; 0876; 0887; 0888; 1006, 1015; 1033; 1053; 1054; 1055; 1056; 1057; 1067; 1069; 1091; 1099; 1121; 1140; 1159; 1160; 1161; 1162; 1163 Son imputadas a distintas partidas presupuestarias: Otros no especificados: Ej. N° 0876 y 0874; De capacitación y Educación Ej.: 0873; Servicios técnicos y profesionales Ej.: 0822; 0709; 0786; Médicos, Sanitario y Asistenciales Ej.: 0799 y 0798. No se han respetado las normas que rigen la selección y contratación de trabajos, bienes y servicios (art. 10 L.O.M., art. 67 y ccnc. Ordenanza de Contabilidad). Vale la misma observación efectuada en el último párrafo del caso anterior.

PROMOCIONES DE CATEGORIA O ASIGNACION DE CARGO SIN CONCURSO PREVIO: Decretos 2006: N° 2224, 2425, 2426, 2455 y 2496. Decretos 2007: N° 0034; 0061; 0304; 0321; 0322; 0323; 0331; 0395; 0396; 0405; 0430; 0431; 0436; 0441; 0442; 0443; 0907; 0908; 0909; 0910; 0911.

No se cumple con lo dispuesto por el Anexo II - Escalafón del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe.

DESIGNACIÓN DE PASANTES QUE CONTRAVIENEN LA NORMATIVA VIGENTE: El período de contratación es inferior al establecido por la ley 25.156, Decreto N° 2574/06 y 0276/07

DESIGNACION DE DIRECTORES, SUBDIRECTORES O COORDINADORES Y OTROS CARGOS, revistiendo el carácter de Personal Transitorio o de Servicios Técnicos y Profesionales:

De acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 9.286, dichos cargos corresponden sean cubiertos con Personal de Planta Permanente mientras se mantengan



## ***Municipalidad de Rosario***

### ***Tribunal Municipal de Cuentas***

7

las funciones por las cuales fueron creados los Organismos, Direcciones o similares. Se detectaron los siguientes Decretos del año 2006: N° 2546, 2264, 2295, 2296, 2299, 2381, 2463, 2490, 2492, 2493 y 2577.

CONFIRMACION DE SUBROGANCIAS: en contravención a lo dispuesto por el artículo 56 del Escalafón. Decretos N° 0866/07.

### **CONCLUSIONES:**

#### **I- Del relevamiento de personas:**

- 1) Del informe suministrado por la Dirección General de Personal, surge que la Planta de Personal Municipal al 31-10-06 correspondiente al Departamento Ejecutivo y sus Secretarías, era de 9.996 personas. Si a ello se le suma la existente en el Concejo Municipal, Tribunal de Cuentas, y los Organismos Descentralizados, la cifra asciende a 11.640 personas. Estas cifras no contienen el N° de personas que son contratadas directamente por las Secretarías y otras Jurisdicciones, y cuyo pago por la prestación del servicio, es liquidado y pagado directamente por ellas, sin intervención de la Dirección General de Personal.
- 2) La mayor participación del crédito presupuestario de la partida PERSONAL, sobre el total del Crédito Inicial le corresponde a la Secretaría de Salud Pública con el 36,24%.
- 3) De acuerdo a la liquidación que realiza la Dirección General de Personal, corresponde el 72,35 % a Personal Permanente; el 17% a Personal No Permanente y el resto a Becarios, Pasantes y Servicios Técnicos y Profesionales.
- 4) No se ha recibido información referida a las Jurisdicciones que manejan fondos en forma descentralizada, que contratan y pagan servicios directamente sin la intervención de la Dirección General de Personal, cantidad que debe adicionarse al número expuesto en el punto anterior.
- 5) De un cruce selectivo, de personas que prestan servicio en carácter de personal en la Administración Central y otras entidades municipales descentralizadas, no se verifica la existencia de personas con más de una retribución.

#### **II De la ejecución presupuestaria:**

- 1) Teniendo en cuenta la ejecución presupuestaria de las partidas involucradas, y considerando toda fuente de financiamiento, al 31 de octubre de 2006, el 92,67% de los fondos se comprometieron en la partida PERSONAL; el 5,35 % en la partida SERVICIOS TECNICOS Y PROFESIONALES; y el 1,98% en la partida TRANSFERENCIAS: Becas y Pasantías.



- 2) El **Anexo II** detalla el Crédito Inicial asignado a cada Jurisdicción para la partida PERSONAL según la Ordenanza de Presupuesto, el Crédito Final que surge luego de incorporarse las modificaciones presupuestarias, y el gasto comprometido al **31/10/06**. Los porcentajes que surgen son los siguientes:
  - Al inicio del ejercicio la partida de PERSONAL representa el **38,22 %** del Total de Gastos Presupuestados originalmente, y el **44,60 %** sobre los Gastos de Libre Disponibilidad.
  - En tanto, el monto presupuestado para la partida PERSONAL de la Administración Central, representaba el **35,12%** del total de Gastos.
- 3) De la ejecución presupuestaria de la partida PERSONAL al 31-10-06, correspondiente a la Administración Central - Recursos de Libre disponibilidad surge, que por el Departamento Ejecutivo y Secretarías el 76,84 % corresponde a Personal Permanente, mientras que el 15,03 % a Personal No Permanente Transitorio. La Ejecución de esta partida en el Concejo Municipal, si bien no discrimina entre personal permanente y no permanente, corresponde el 47% a Personal Permanente y el resto a Personal Transitorio (según sus estados de ejecución presupuestarias de gastos).
- 4) La mayor ejecución presupuestaria de la partida PERSONAL es para la Secretaría de Salud Pública, atento a que cuenta con el mayor crédito presupuestario, tal como se lo puede ver en el Anexo III.

### **III- Del análisis selectivo de actos administrativos:**

#### **1. Personal Permanente:**

La estabilidad en el empleo de los trabajadores estatales se sustenta, entre otras razones, en la necesidad de preservar la función pública, como tarea técnica, profesional y de continua capacitación. Sobre dicho fundamento, debe asegurarse la incorporación del agente a la carrera administrativa (art. 4 y art. 15 e. del Estatuto para el personal Municipal). Ello se basa en distintos principios rectores: a) igualdad en las oportunidades (art. 40); b) idoneidad, mérito y capacidad como criterios del ingreso, de la carrera y las restantes políticas de empleo público; c) eficacia, efectividad y eficiencia en los procesos de gestión del empleo; d) transparencia, objetividad e imparcialidad; e) interés público como instrumento para lograr un mayor grado de ordenación entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas del personal; etc. sin dejar de mencionar el cumplimiento de la ley y el derecho.

En este sentido se han observado, en lo que respecta a ésta clasificación del personal, que no existe en el ámbito municipal el cumplimiento de la normativa vigente en cuanto a los procedimientos establecidos para el ingreso en los distintos agrupamientos o tramos (según corresponda en algunos por el nivel inferior escalafonario pertinente y en otros sin mediar concurso interno o abierto previo).





***Municipalidad de Rosario***

***Tribunal Municipal de Cuentas***

9

Asimismo, se han conculcado expresas disposiciones legales en la promoción y designación de personal que reviste en planta permanente, en cargos superiores, sin que mediere la sustanciación de concurso interno –o abierto a posteriori si el mismo resultare frustrado- configurándose un apartamiento del “bloque de legalidad” al cual debe ajustarse la administración.

**2. De las personas contratadas bajo las denominaciones “Servicios Técnicos y Profesionales”, “Honorarios y Retribuciones a Terceros”, “Contraprestatarios”, u otras denominaciones equivalentes:**

En este tipo de contrataciones es requisito esencial la facturación o recibo de acuerdo a las exigencias del AFIP (trabajadores autónomos), caracterizadas además por la falta de aportes jubilatorios al régimen municipal, por la fijación de un monto fijo que abona la administración por la prestación del servicio, sin ser equiparables a determinadas categorías escalafonarias, etc.

En la generalidad de ellas no se visualizan que se hayan utilizado los mecanismos de contratación vigentes en el ámbito municipal. Al no configurar las mismas situaciones regidas por el Estatuto del Personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe, se impone seguir los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica Municipal, de acuerdo a los montos involucrados.

Por otro parte se observa que no existe un criterio uniforme, pues en algunos supuestos se procede a la suscripción de contratos de locación de servicios y en otros no. Incluso en aquellos en que existe dicho instrumento legal, no se establecen con claridad las responsabilidades del locador y las sanciones por los distintos tipos de incumplimiento.

A más de lo antes expresado, se advierte que en algunos casos se ha procedido a confeccionar “legajo de personal” para este tipo de contrataciones rotuladas “honorarios y retribuciones a terceros” o con otras denominaciones, que en definitiva no dejan de configurar la misma situación.

**Tribunal Municipal de Cuentas, 05 de diciembre de 2007**