



Municipalidad de Rosario
Tribunal Municipal de Cuentas

1

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

DICTAMEN N° 293

En cumplimiento de lo establecido por la 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 en la Secretaría de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario.

OBJETO

El trabajo tuvo por objeto examinar los contratos de locación de servicios suscriptos por la Secretaría de Cultura y Educación de la Municipalidad de Rosario a mayo de 2006.

ALCANCE

Las tareas se desarrollaron según lo indicado por 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.

TAREAS REALIZADAS

A los efectos de reunir elementos de juicio, válidos y suficientes, que permitiesen respaldar el presente informe, se aplicaron los siguientes procedimientos:

- ✓ Pedidos de Informes a la Secretaría de Cultura y Educación de la Municipalidad.
- ✓ Entrevistas con funcionarios del área.
- ✓ Consulta, análisis, y verificación del cumplimiento de Ordenanzas, Decretos y Resoluciones vigentes sobre el Estatuto y Escalafón del Personal Municipal de Rosario.
- ✓ Obtención de copia de documentación respaldatoria y análisis de la misma.
- ✓ Lectura de actos administrativos relativos al tema bajo examen (existencia y vigencia de contratos de locaciones de servicios y decretos de autorización).
- ✓ Verificación del cumplimiento de Ordenanzas, Decretos y Resoluciones vigentes sobre el Estatuto y Escalafón del Personal Municipal de la ciudad de Rosario.



INFORME

A) Decretos Departamento Ejecutivo Municipal n° 3101/05 y 1179/06:

Mediante Decreto N° 3101 del 11/11/05 se suspendió en el ámbito de la Administración Municipal, toda contratación de personal y servicios personales a partir de la fecha y por el término de 180 días, incluyendo según reza el art. 2° "... contrataciones de personal formalizadas mediante las siguientes modalidades: planta permanente, no permanente, transitorios, reemplazantes y contratación de servicios de honorarios y retribuciones a terceros".

El 05/06/06, por Decreto N° 1179 se prorrogó a partir del 9/05/06 y por el término de 180 días la suspensión establecida en el ámbito de la Administración Nacional dispuesta" por Decreto N° 3101/05.

B) Contratos de Locación de Servicios suscriptos por la Secretaría de Cultura y Educación:

Mediante Nota ingresada a través del trámite N° 1.042 del 31/05/06, se requirió información a la Secretaría de Cultura y Educación sobre las personas que se encontraban prestando servicios en esa repartición a dicha fecha, identificando: apellido y nombre, acto administrativo de designación, período de contratación, monto pagado por la contraprestación, y tareas asignadas. Con los datos de prestatarios informados se confeccionó el listado expuesto en el ANEXO I.

Del mismo surge que el total de personas contratadas por la Secretaría de Cultura y Educación a Mayo/2006 ascendía a 284 (doscientos ochenta y cuatro).

Selectivamente, se cotejó el listado del personal contratado expuesto en el ANEXO I, con la nómina de la planta del personal de la Municipalidad de Rosario, no registrándose coincidencia alguna.

Se procedió a elaborar una muestra representativa del personal a los efectos de profundizar las tareas de auditoría. El criterio de selección se basó en dos aspectos: a- con respecto a locadores que percibían montos mensuales iguales o superiores a \$ 900 por contrato, y b- aquellos que prestan más de un servicio, con retribuciones diferenciadas para cada uno de ellos. La selección efectuada a los fines del control efectuado representa el 10,21% de dichas contrataciones.

En virtud a la muestra conformada, el 28/02/07 se solicitó a la Secretaría de Cultura y Educación mediante trámite N° 8.826 que suministre información correspondiente a los contraprestatarios seleccionados, referida al período 05/2006, a saber:

- Constancias de inscripción ante la AFIP;



- Comprobantes de pago de contribuciones y aportes impositivos, gremiales y/o profesionales;
- Recibos y/o facturas equivalentes;
- Existencia de contratos anteriores;
- Procedimiento seguido a los efectos de verificar el cumplimiento del objeto del contrato.

Partiendo de la información recepcionada en este Tribunal el 19/09/07, se procedió a confeccionar el ANEXO II. Del análisis de la información relevada, se desprende lo siguiente:

1) Contratos de Locación de servicios:

Se contemplan dos modalidades, en cuanto al monto y modo de abonar el servicio prestado:

- a) Suma fija mensual;
- b) a Borderaux (variable): de acuerdo al total recaudado por la venta de entradas y/o inscripciones por un valor estipulado en el contrato, deduciendo, según el caso, los porcentajes correspondientes a ARGENTORES, ADICAPIF, SADAIC e INCAA y el derecho de uso de sala. El monto resultante constituye el importe a abonar correspondiente al locador por los servicios prestados.

2) Actos Administrativos que autorizan dichas contrataciones (Decretos)

Con el fin de verificar que las contrataciones se encontraran debidamente autorizadas mediante el acto administrativo correspondiente, se procedió a analizar la información contenida en los contratos y los respectivos decretos.

Se corroboró que los contratos que se hallaban suscriptos con anterioridad a la fecha de inicio de las actividades. Sin observaciones que realizar.

Se relevaron las fechas correspondientes a los Decretos, contratos y pagos realizados (según los listados de proveedores presentados por la Secretaría de Cultura y Educación), información que se expone en el **ANEXO III**.

Se observan las siguientes situaciones:

- a. **Se suscribieron contratos en fecha anterior a la emisión del Decreto mediante el cual se autoriza la celebración del mismo** (contraprestatarios N° 1, 7, 20, 22, 33, 43, 44, 71, 73, 80, 125, 133, 134, 140, 150, 157, 162, 165, 190, 210, 218, 223, 227, 229, 232, 241, 245, 263).
- b. **El primer pago se efectivizó antes de que se emitiese el correspondiente acto administrativo.** De cotejar los listados de aquellos proveedores seleccionados con los Decretos que autorizaron la contratación, se visualizó la cuestión planteada en el caso de los Contraprestatarios N° 1, 7, 20, 125, 134, 157, 223.



Municipalidad de Rosario
Tribunal Municipal de Cuentas

4

En relación a estas observaciones, es oportuno recordar lo expresado por Marienhoff¹ en referencia a este tema: “...*La autorización es el acto administrativo en cuya virtud un organismo administrativo, o una persona particular, pueden quedar facultados: a) para emitir un acto jurídico; b) para desplegar cierta actividad o comportamiento. Trátase de un medio de control preventivo a priori, vale decir un control que debe producirse antes de que el acto pertinente sea emitido por el órgano o persona controlados...*”.

Por lo expuesto, se recomienda que la autorización sea efectuada en tiempo oportuno, esto es previamente a la formalización del contrato respectivo.

c. Situaciones en que se suscribe más de un contrato con un locador, para prestar distintos servicios de manera contemporánea, ya sea a suma fija y/o a Borderaux.

En este sentido se visualizan que se dan dos tratamientos diferentes:

- 1- Los contratos son autorizados por un mismo Decreto.
- 2- Los contratos son autorizados por dos actos administrativos distintos (ver observaciones en ANEXO II).

En este sentido, en concordancia con lo expresado en el Dictamen nro. 491/07 de la Dirección de Asuntos Legales de este organismo, “...*El tema es meramente formal y hace más a la prolijidad contable que a la seguridad jurídica. Dicho de otra manera: puede haber un decreto y dos contratos, dos decretos y dos contratos – que estimamos es la forma correcta- o un decreto y un contrato. Es obvio que ante un incumplimiento en una sola modalidad (suma fija mensual o borderaux), existiendo decreto y contrato particularizado sólo queda involucrado este supuesto, sin interferir en el debidamente cumplido o en trámite de ejecución.*”

No obstante, **se observa** lo siguiente en los casos identificados en el anexo I con los n° 22, 71 y 80, donde:

- en primer término, se suscribió un contrato por la prestación de un determinado servicio que fue autorizado por el correspondiente Decreto (Primer contrato).
- luego, se suscribió un segundo contrato para prestar un servicio distinto al anterior, que fue autorizado mediante un nuevo Decreto.
- Sin embargo, de la lectura de este último acto administrativo se visualiza que: a- en el art. 1° se deja sin efecto la primera contratación (a partir de una fecha especificada en el mismo); b- en el art. 2° se autoriza a contratar a la persona para el nuevo servicio; c- el art. 3° autoriza a contratar nuevamente a la persona, por la misma prestación u objeto que dejó sin efecto en el artículo 1° y a partir de la misma fecha en que se dejó sin efecto la primera contratación.

Se observa que, de acuerdo a lo expresado en el segundo Decreto, en cuanto a que deja sin efecto una contratación en lo que respecta al periodo faltante, conlleva que el vínculo jurídico plasmado en el contrato quede por ende sin efectos. Sin embargo el contratatario continúa prestando el servicio en idénticas condiciones, sin que se hubiese confeccionado un nuevo contrato en este aspecto.

¹ Marienhoff Miguel S., “*Tratado de derecho Administrativo*”, Buenos Aires, Ed. Abeledo –Perrot, 2003, pag. 657. En igual sentido Dromi Roberto, “*Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, Pág. 258-259.



3) Partida Presupuestaria afectada:

Se procedieron a analizar las partidas presupuestarias afectadas al pago de los contratos seleccionados. La documentación relevada fue expuesta en el **ANEXO III**.

A dicho efecto, se comparó la partida a la cual debía imputarse el gasto derivado de la contratación de acuerdo al Decreto correspondiente, y el utilizado en la Liquidación de Orden de Pago.

Se observa que en los casos de los Contraprestatarios N° 43, 44, 71, 184, 263, los números de partidas utilizadas no coinciden con los establecidos en el acto administrativo. Se solicitó a la Secretaría de Cultura y Educación información al respecto mediante Trámite N° 45225 del 12/11/07. La Secretaría informó el 10/12/07 que:

- en el caso de los contraprestatarios identificados con los N° 43, 71, 184 y 263 “*se procedió a afectar en virtud de los convertidores programáticos donde se encuadran las actividades que desarrollaban. Debería haberse practicado la rectificación de los decretos en cuestión*”
- en el caso del Contraprestatario N° 44, “*se afectó al convertidor 11005 por un error de tipeo. Debería haberse practicado una transferencia de partidas a nivel de convertidor subsanándose el error*”.

Los errores detectados no fueron debidamente saneados a la fecha de cierre de información requerida para la emisión del presente Dictamen.

4) Contratos Anteriores

Se solicitó a la Secretaría de Cultura y Educación informe sobre la existencia de contratos previos suscriptos con las personas seleccionadas para la auditoría.

De la revisión efectuada, surge que de los 29 casos analizados, el 55,17 % (16 casos) habían sido contratados anteriormente.

De la lectura de las contrataciones, se visualiza que se trata de los mismos servicios por los que fueron contratados con anterioridad. (Por ej. contraprestatarios N° 33, 43, 71, 140 y 165).

5) Constancias de inscripción ante la AFIP:

Se verificó que los locadores de servicios se encuentran inscriptos ante la AFIP.

En todos los casos se trata de contribuyentes incluidos en el Régimen Simplificado Para Pequeños Contribuyentes (Monotributistas).

Se visualizaron las respectivas constancias de inscripción vigentes al momento de realizar el pago correspondiente al período examinado (Mayo/2006). Asimismo, se verificó selectivamente a través de la página web de la AFIP, la vigencia de dichas constancias a fecha de elaboración del presente informe, sin que surjan observaciones que realizar.

6) Recibos y/o Facturas equivalente, Contratos y Órdenes de Pago:



Municipalidad de Rosario
Tribunal Municipal de Cuentas

6

Se cotejaron los datos contenidos en: contratos, facturas y/o recibos equivalentes, y Liquidaciones de Ordenes de Pago (LOP), con los resultados que se exponen a continuación:

- ✓ Se verificó que los contratos se encontraran firmados por la autoridad competente, y por el contraprestatario.
- ✓ Se verificó el cumplimiento de los requisitos exigidos por la AFIP para la emisión de comprobantes, en las facturas y/o recibos presentados por los locadores de servicios.
- ✓ Se verificó la correlación de las fechas de los comprobantes (factura y/o recibo): fecha de impresión de los mismos, inicio de actividad y emisión del comprobante.
- ✓ Se verificó el N° de CUIT de los contraprestatarios, revisando la coincidencia del mismo con: la factura y/o recibo, la constancia de inscripción de la AFIP, y con el N° de DNI que figuraban en el contrato.
- ✓ Se verificaron los datos contenidos en la factura con el contrato respectivo (nombre y apellido del contraprestatario, importe, concepto y período de facturación). Asimismo, se controló que, en los casos en que el monto a abonar consista en una suma fija mensual, el importe total enunciado en el contrato sea el correcto, resultante de multiplicar el importe mensual por el total de meses que dure el mismo.
- ✓ Se cotejó el importe pagado incluido en la LOP, con el expuesto en la factura respectiva.
- ✓ Se verificó que la LOP se encontrara firmada por el beneficiario de la misma.
- ✓ Con respecto al caso identificado en el Anexo I con el N° 227, presta renuncia a través de una nota presentada ante la Secretaría de Cultura y Educación el 01/05/06. No se recepcionó acto administrativo que dejara sin efecto la contratación., ni copia del contrato (requerimiento de fecha 14/02/08 trámite interno nro. 6807). En este sentido se visualizó que en contratos bajo el mismo sistema (borderaux) correspondientes a otros casos similares, la cláusula sexta autoriza a cualquiera de las partes a rescindir el contrato mediante una notificación escrita efectuada con una antelación de treinta días.

Se observa que en el caso del contraprestatario identificado con el N° 218 el Decreto N° 194/06, por el cual se autorizó la contratación refiere a un importe mensual fijo a abonar por \$ 1.020, por el período Marzo-Diciembre de 2006 (Monto total \$ 10.200). El contrato, en la cláusula 4°, refiere a que el monto total de la contratación ascendería a \$ 9.180.

7) Obligaciones a cargo del locador

En las facturas y/o recibos presentados por los contraprestatarios incluidos en la muestra, se visualiza la firma del responsable del área en la cual la persona presta el servicio a los efectos de dar cumplimiento a lo establecido en la cláusula cuarta de los distintos contratos, que dispone que “...El locador emitirá Factura o Recibo “B” ó “C” de acuerdo con las normas legales vigentes, comprobante que será conformado por el responsable de la Unidad de Organización beneficiaria de las tareas, previa retención que por ley pudiese corresponder...”.



CONCLUSIONES:

- ❖ En el desarrollo del presente dictamen se han observado situaciones particulares diversas, a la cual nos remitimos.
- ❖ En lo referido al mecanismo de contratación utilizado:

Corresponde citar el **Dictamen N° 239** de este Tribunal: “... *Al tratarse de personal incluido dentro de lo que se consideran **Honorarios o Retribuciones a Terceros y/o Servicios Técnicos y Profesionales**, cuyo gasto se imputa a la partida presupuestaria de **Bienes y Servicios No Personales**, se debe dar cumplimiento a lo dispuesto por el art. N° 10 de la L.O.M. N° 2756 y la Ordenanza de Contabilidad en su artículo N° 67, contratos en general que importen un desembolso para la Municipalidad. Esto es, se deberá aplicar el procedimiento de selección establecido por la referida normativa... Ante contratos de locación de servicios u obras se deben cumplir los siguientes recaudos: a- Por parte de la administración debe existir una descripción detallada de la obra y/o servicio a prestar por el tercero y de las distintas modalidades a la que estará sujeta (forma de pago, tiempo de ejecución, responsabilidad propia y exclusiva del contratado, etc.), es decir bases y condiciones preestablecidas. b- Procedimiento de selección de acuerdo al monto implicado, en los que se garanticen los principios rectores de las contrataciones de la Administración Pública (conurrencia, igualdad, etc.), a fin de que se asegure calidad y mejor precio.....*

Por otro lado, el referido Dictamen indica que para que una contratación configure una excepción al Régimen (art. 68 inc. d, entendiéndose que el concepto de “obra” abarca también “locaciones de servicios”), deben cumplimentarse los siguientes requisitos:

“...a- Por parte de la administración debe existir una descripción detallada de la obra y/o servicio a prestar por el tercero y de las distintas modalidades (forma de pago, tiempo de ejecución, responsabilidad propia y exclusiva del contratado, etc.), debiendo fundarse la necesidad de especialización. b- Justificarse documentadamente la “especialización” del tercero contratado:

- *La prestación del servicio u obra debe ser incumbencia directa y exclusiva de la profesión del contratado.*
- *Consideración a los antecedentes demostrativos de la capacidad especial, que excede la mera acreditación del título profesional. Es decir, el responsable administrativo debe contar con los antecedentes que acrediten tal situación, lo que justificaría la imposibilidad de seguir los procedimientos normales de contratación. La excepción se sustenta teniendo consideración en la capacidad del contratante. Se trata de un contrato intuitu-personae, en el cual las cualidades personales son esenciales, de tal forma que no sería posible una licitación pública, privada o concurso de precios. Para ello debe encontrarse suficientemente acreditada en cuanto a antecedentes que justifiquen la capacidad científica, técnica, artística de la persona.*



Municipalidad de Rosario
Tribunal Municipal de Cuentas

8

- *Esto no implica que sea imprescindible que la obra sólo pueda ser realizada por una sola persona, pues la normativa sólo se refiere a trabajos singulares, sin ser únicos, como lo establece la excepción dispuesta en el apartado c): "...resulta imposible la comparación de obras científicas o de arte, para optar por el precio mas bajo, y aun mismo el determinarse en función del costo, que en esta materia es elemento completamente secundario." (Sayagues Laso, Enrique, La Licitación Pública, Pág. 74). La razón surge de la especial profesionalización que torna imposible la licitación o la concurrencia de otros competidores u oferentes, pues no existen parámetros para su medición. Por ello su uso debe ser razonable y con probada justificación en cada caso, pues no puede hacerse extensiva una figura que sólo y como excepción puede considerarse pasible de aplicación. Lo contrario implicaría por parte de la administración un exceso en su utilización.."*

Dicha situación también fue expresada por **Dictamen nro. 277** en el cual se expresara: *"...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..."*

Tribunal Municipal de Cuentas, 09 abril de 2008.