



INFORME FINAL DE AUDITORIA

PROYECTO N° 4.06.0.00
CONTRATACIONES DE
SERVICIOS DE LA
DIRECCIÓN GENERAL
DE RENTAS
AUDITORIA LEGAL
PERIODO.1998/1999

Buenos Aires, Abril de 2002

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

PRESIDENTE

DR. VICENTE MARIO BRUSCA

AUDITORES GENERALES

LIC. DANIEL RODRÍGUEZ

DRA. GABRIELA SERRA

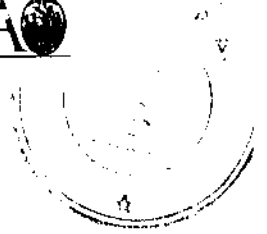
DR. JORGE ARGÜELLO

DR. NICOLÁS CORRADINI

DRA. NOEMÍ FERNÁNDEZ COTONAT

DR. JOSÉ MARÍA PAZOS

Av. Corrientes 640 piso 5° Capital Federal



CODIGO DE PROYECTO: 4.06.0.00

NOMBRE DEL PROYECTO:

Contrataciones de Servicios de la Dirección General de Rentas

NOMBRE DEL SUBPROYECTO:

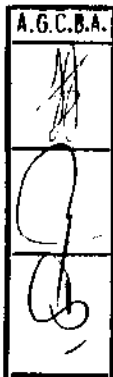
Convenio celebrado entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Colegio de Escribanos de la Capital Federal.

PERÍODO BAJO EXAMEN: 1998-1999

FECHA DE PRESENTACIÓN DEL INFORME:

OBJETIVO:

Dictaminar respecto a la legalidad del Convenio y, sin perjuicio de ello, revisar el cumplimiento de sus cláusulas con relación a su objeto y finalidad.



Informe Final de Auditoria
Proyecto N° 4.06.0.00

DESTINATARIO

Señora

Presidenta de la Legislatura

De la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Lic. María Cecilia Felgueras

EN USO DE LAS FACULTADES CONFERIDAS POR LA LEY, 70, ARTÍCULOS 131, 132 Y 136 DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Y CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD, LA AUDITORÍA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES HA PROCEDIDO A EFECTUAR UN EXAMEN EN EL ÁMBITO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RENTAS.

I- OBJETIVO:

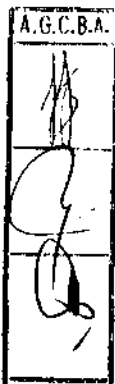
Dictaminar respecto a la legalidad del Convenio y, sin perjuicio de ello, revisar el cumplimiento de sus cláusulas con relación a su objeto y finalidad.

II- OBJETO DE AUDITORIA:

- Examen de los elementos que constituyen y determinan la legalidad del Convenio celebrado entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Colegio de Escribanos de la Capital Federal.

Asimismo, se analizaron aspectos relacionados con la evaluación del cumplimiento de sus cláusulas:

- Verificación de la adecuación de los requerimientos formulados al Colegio de Escribanos de la Capital Federal con el objeto del Convenio.



4

- Examen de la situación jurídica de los bienes adquiridos para el cumplimiento de las finalidades del Convenio.
- Verificación del proceso de actualización del padrón de contribuyentes de Alumbrado, Barrido y Limpieza a través del mecanismo previsto en el Convenio.

III- ALCANCE:

El examen fue realizado conforme a las normas de la AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES aprobadas por la Ley 325, y las Normas Básicas de Auditoría Externa aprobadas por el Colegio de Auditores de la Ciudad de Buenos Aires según Resolución 161/00 AGC.

La labor de auditoría referida al examen de legalidad del Convenio se llevó a cabo en el período comprendido entre el 2 de mayo de 2000 y el 18 de agosto de 2000, en tanto la evaluación del cumplimiento del Convenio se efectuó en el lapso comprendido entre el 1° de febrero de 2001 y el 15 de mayo de 2001, habiéndose aplicado los procedimientos que se detallan en el Anexo I.

Esta última revisión se practicó con el alcance que se describe a continuación:

Se verificó la adecuación de los requerimientos formulados por la Dirección General de Rentas al Colegio de Escribanos a los fines del Convenio, a partir de una muestra de 90 facturas seleccionadas en forma aleatoria, mediante la utilización de técnicas de muestreo estadístico, lo que significó trabajar con un nivel de confianza del 95% y una precisión del 10%.

Se evaluó el grado de cumplimiento del mecanismo acordado en el Convenio a efectos de actualizar el padrón de contribuyentes de Alumbrado, Barrido y Limpieza, a partir de una muestra de 96 certificados de deuda despachados en el período auditado, seleccionados de la misma forma y con idéntico grado de confiabilidad y precisión a los señalados en el párrafo anterior.



4

IV- LIMITACIONES AL ALCANCE:

El alcance previsto para el presente trabajo de auditoría se ha visto limitado debido a las siguientes circunstancias:

1. No se tuvo acceso a la documentación original respaldatoria de los requerimientos efectuados al Colegio de Escribanos de la Capital Federal en el marco del Convenio.
2. La Dirección General de Rentas no ha proporcionado un inventario de los bienes adquiridos en el marco del Convenio que eventualmente pasarían a formar parte del patrimonio del Gobierno de la Ciudad, lo que impidió verificar si los bienes recibidos en comodato fueron registrados, y si los mismos se encuentran físicamente en la Dirección General de Rentas. En respuesta a consultas verbales, esta auditoría fue informada de que a partir de fines del año 1998 se comenzó a registrar parcialmente el ingreso de bienes en una planilla de cálculo, careciéndose de informaciones sobre su baja o su caída en desuso, así como sobre transferencias internas que permitan su localización.
3. La Dirección General de Rentas no lleva un registro de los formularios F3 devueltos por los escribanos que solicitan las constancias de deuda. Si bien esta auditoría ha podido identificar en qué casos se produjo la actualización del padrón de contribuyentes de Alumbrado, Barrido y Limpieza, la ausencia de un registro de los formularios F3 devueltos por los escribanos, impidió comprobar si la totalidad de los formularios recibidos habían sido procesados a través del sistema.
4. El formulario previsto en la cláusula segunda del Convenio (F3), carece de un campo que permita individualizar el motivo por el cual es solicitada la constancia de deuda por el escribano. Esta circunstancia impidió comprobar si la falta de actualización del padrón verificada en el 32% de los casos analizados se debió a un incumplimiento del Convenio por parte de los escribanos solicitantes de las constancias de deuda, o si la devolución de



A handwritten signature or mark, possibly a stylized "F" or a similar character.

los F3 era innecesaria por tratarse de operaciones que no importaban transferencia de la titularidad del dominio (por ejemplo: la constitución de un derecho real de hipoteca).

5. La verificación realizada a partir de la muestra de certificados de deuda seleccionados, acerca del grado de cumplimiento del mecanismo acordado en el Convenio a efectos de actualizar el padrón de contribuyentes de Alumbrado, Barrido y Limpieza, arrojó los siguientes resultados:

- i. En el 9% de los casos analizados, las partidas por las cuales se solicitaron las constancias de deudas fueron informadas por el sistema como "partidas inexistentes".
- ii. En el 32% de los casos analizados, no se produjo la actualización del padrón.
- iii. En el 7% de los casos analizados la actualización del padrón se produjo por impulso del propio titular.
- iv. En el 52% de los casos analizados, la actualización del padrón se produjo por el retorno del F3 por parte de los escribanos.

V- ACLARACIONES PREVIAS:

A efectos de lograr un mejor entendimiento del contenido de las observaciones, se procede a detallar una serie de aclaraciones vinculadas al texto del convenio de referencia:

a) Objeto del Convenio.

Bajo la denominación de "Convenio de cooperación técnica financiera", el GCBA y el Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires han acordado, conforme a las condiciones pactadas al efecto, que el primero informará a cada escribano del Registro que se lo requiera, el estado de deuda de inmuebles por Contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial, de Pavimentos y Aceras y Ley nº



42-



23.514, mediante el "correcto despacho dentro del plazo de 72 horas" del pertinente "certificado".

Tal el objeto -y objetivo- principal y básico del convenio, que prevé complementariamente "actualizar" los padrones correspondientes a los tributos mencionados.

b) Personería de las partes.

- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires con la Dirección General de Rentas como autoridad de aplicación.

Su personería está determinada por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (Titulo Preliminar, Capítulo I, Principios, Art. 1º) y la Dirección General de Rentas fue designada autoridad de aplicación en el texto del convenio suscripto (tal como surge de la Cláusula Primera).

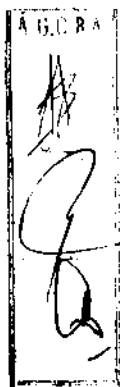
- Colegio de Escribanos de la Capital Federal.

El Colegio de Escribanos de la Capital Federal, de acuerdo a la ley 12.990 (Ley Nacional de Regulación de las funciones del Notariado) en su art. 48 es una institución civil que ejerce la representación colegiada de los Escribanos de la Capital Federal, y funciona con el carácter, derechos y obligaciones de las personas jurídicas.

Su creación se originó en un acto estatal (sanción de la ley 12.990), sus fines responden a un interés general, razón por la cual puede definírsela como una **persona jurídica pública no estatal**, encuadrada en el inc. 2 del art. 33 del Código Civil.

c) Procedimiento.

El 26 de febrero de 1998, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el Colegio de Escribanos de la misma ciudad firmaron un convenio con el objeto que fuera descripto precedentemente, cuyo antecedente inmediato se encuentra en un convenio celebrado con anterioridad entre la ex Municipalidad de Buenos Aires y





el citado Colegio, y que fuera aprobado por el Decreto 521/91. El procedimiento fijado en el actual acuerdo es el siguiente:

La Dirección General de Rentas informará la deuda existente por las contribuciones antes referidas cuando ello sea requerido por uno de los escribanos del registro, relacionado con cualquier acto de información o que importe la constitución, transmisión o modificación de los derechos reales sobre inmuebles, susceptibles de inscripción o anotación en el Registro de la Propiedad Inmueble de la Capital Federal, mediante la utilización del formulario que es de aplicación actualmente al efecto indicado. Por su parte, el escribano remitirá el formulario -denominado "certificado"- a fin de actualizar el padrón de las contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial y de Pavimentos y Aceras. En definitiva, dicho "certificado" servirá como requerimiento simultáneo de:

- a) informe de estado de deuda del inmueble; b) remisión de los instrumentos idóneos para efectivizar el pago de la deuda existente; c) actualización del padrón inmobiliario, mediante el retorno de la información.

d) Vencimiento del plazo.

El convenio de marras tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2001. Pero quedará automáticamente renovado por períodos anuales, salvo que medie denuncia fehaciente de alguna de las partes con una antelación mínima de 180 días (corridos). Con igual plazo mínimo de anticipación deberá comunicarse la rescisión, sin generar ello derecho alguno a la otra parte.

e) Certificados.

La cláusula segunda del convenio en cuestión dispone la utilización de un formulario denominado "certificado", que deberá ser correctamente despachado en el plazo de 72 horas por la DGR, quedando el mismo valorizado, al 1º de enero de 1997, en la suma de \$30. Esta suma podrá ser reajustada en una cifra mayor o menor, en cualquier momento y a pedido de cualquiera de ambas partes.

En relación al proceso de obtención del precitado formulario, es de destacar que la intervención del Colegio se agota en el oficiar de agente impresor de ese

certificado, sin agregar valor a la información en él contenida, siendo la DGR quien casi unilateralmente realice todo el trámite.

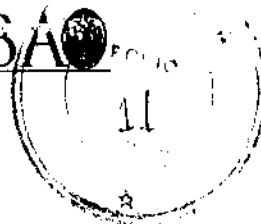
f) Destino de los fondos y utilización de los mismos.

Reza la cláusula cuarta del convenio: "Las sumas obtenidas por el Colegio de Escribanos en concepto de venta de los formularios indicados serán depositados en una cuenta especial que se abrirá en el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, la que se afectará en forma exclusiva a los depósitos y extracciones vinculados con el presente convenio." Además, dice que "los fondos serán destinados del siguiente modo: a) el 5% de los ingresos totales, para la formación de un fondo de reserva, hasta alcanzar un mes de erogaciones. El monto respectivo será determinado tomando el promedio de los últimos doce meses. La finalidad de este fondo de reserva será la de atender necesidades eventuales o extraordinarias. b) Un 15% del 95% restante será retenido, sin cargo de rendir cuenta, por el Colegio, para cubrir los gastos de administración del presente convenio. c) El monto restante se destinará a sufragar el cumplimiento del objetivo del presente convenio, proveyendo a tal fin los medios técnicos y económicos que necesite la Dirección; en tal sentido la "Dirección" presentará al "Colegio" los requerimientos correspondientes y este les dará curso siempre que los mismos resultaren pertinentes."

En lo que a la utilización de los fondos respecta, de la letra del convenio surge que los mismos solo podrán ser empleados para: "a) Adquisición, locación, comodato o usufructo de bienes necesarios par el objeto del presente convenio; b) locación de obras y servicios aplicadas al cumplimiento del presente; c) contratación de seguros respecto del los bienes aplicados; d) contratación de personal especializado; e) otorgamiento al personal de la DGRyEI de becas para la asistencia a cursos." Se entiende que tal enumeración guarda carácter taxativo ya que, de no ser así, hubiese bastado hacer solamente una enunciación genérica del uso de los fondos en el texto del convenio. Como consecuencia de lo antedicho, se concluye que no sería viable la realización de gasto alguno, si el mismo no se encuentra incluido en aquella lista.

SECRETARIA

4



g) Responsabilidad frente a las contrataciones.

Las contrataciones derivadas de los requerimientos serán efectuadas en todo momento por el "Colegio", quien tomará las medidas conducentes para hacer efectiva la cooperación técnica y económica. Toda suma que no fuere utilizada, será invertida por el "Colegio" para atender las futuras necesidades derivadas de la aplicación de este Convenio, y procurar su solvencia.

Conforme al Convenio la responsabilidad por las contrataciones es exclusiva del Colegio de Escribanos. Pero, en línea con lo expuesto en el Anexo II-Análisis de la legalidad del Convenio, se observa que, a pesar de caer dicha responsabilidad en el Colegio, las contrataciones se hacen en beneficio del GCBA y a requerimiento de este.

h) Situación jurídica de los bienes adquiridos a través de los requerimientos.

La Dirección de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario, recibirá a título de comodato, los bienes adquiridos por el "Colegio" y entregados por éste a aquella para el cumplimiento de las finalidades de este Convenio. El término de la duración del comodato será equivalente a la duración de este Convenio. Los suministros de cosas consumibles, podrán ser utilizados por "la Dirección" sin obligación de restitución. A la finalización del presente Convenio el "Colegio" entregará a la Dirección General de Rentas y Empadronamiento Inmobiliario los bienes adquiridos con motivo del mismo, sin recibir contraprestación alguna, ya sea como parte del ingreso proveniente del servicio que presta la DGR o, de no ser posible ello por impedirlo alguna normativa, los ofrecerá en donación al "GCBA".

i) Control.

De acuerdo a la cláusula sexta del Convenio, el "Colegio" deberá llevar una contabilidad diferenciada de recursos y egresos del presente, independiente de los restantes.

A la vez, en concordancia con lo dispuesto en la cláusula séptima, "La Dirección" podrá solicitar al "Colegio" información relativa al destino, movimiento, inversión y gastos de los fondos recaudados por medio de éste Convenio. La fiscalización pertinente estará a cargo de los auditores designados por "La Dirección" debidamente acreditados como tales.

VI- OBSERVACIONES.

1. El convenio arancela un trámite o gestión administrativa expresamente desgravada por el Código Fiscal (art. 268 inc. 24 del texto ordenado en 1999)¹.

Más allá de invocar un servicio que justifica el cobro de un precio por la obtención en breve plazo de un certificado de deuda, la realidad indica que el Colegio no le añade más valor que el que intrínsecamente el mismo posee. La finalidad de dicho certificado no es otra que la de informar el estado de deuda del inmueble, la que se reputa cumplida al ser impreso por la DGR sobre la base de sus exclusivos registros; con el agregado de que el menor plazo para su expedición -72 horas- es también responsabilidad de la citada repartición. De manera tal, que la parte esencial del trámite es desarrollada íntegramente por la Administración y, como ha quedado dicho, nada se devenga por ello en atención a la exención de la que goza la información sobre el estado de deuda. Se sigue entonces que el establecimiento posterior de un "precio" por un certificado cuyo contenido se sirve indispensablemente del resultado de la mencionada gestión, contradice taxativas disposiciones del Código Fiscal (según surge de lo expuesto en el Anexo II-Análisis de la legalidad del convenio).

Finalmente cabe anotar que la circunstancia de que se haya articulado un mecanismo por el que la percepción del importe establecido en acuerdo de partes sea realizado por la entidad que agrupa a los escribanos de Buenos Aires, bajo la obligación de constituir un fondo destinado a adquirir bienes y servicios que ingresan a la DGR en concepto de donaciones presentes o

¹ "Artículo 268.- Quedan exentos del pago del presente gravamen los siguientes trámites:...24) Todo escrito o presentación efectuados por los contribuyentes y demás responsables, relativos al cumplimiento de las obligaciones tributarias emanadas de los ordenamientos fiscales y sus disposiciones reglamentarias..."



4

futuras, no hace más que confirmar la aseveración de que se están obteniendo indirectamente recursos por servicios desgravados.

2. Falta la acreditación en el Convenio de la personería del presidente del Colegio de Escribanos, Dr. Viacava.

Las normas vigentes sobre representación de las personas jurídicas y del mandato (arts. 36, 37, 1869 y concordantes del Código Civil), exigen la acreditación de la personería del representante legal de una persona de existencia ideal.

3. El Convenio no establece un régimen de penalidades.

La ausencia de un régimen de penalidades en el clausulado del Convenio impide aplicar sanciones administrativas por incumplimiento de los deberes de las partes.

4. El Convenio no prevé una cláusula de confidencialidad.

La ausencia de dicha cláusula impide a la Administración aplicar sanciones administrativas por el eventual uso indebido que pudiera hacer el Colegio de Escribanos, de la información perteneciente a la Dirección General de Rentas.

5. El Gobierno de la Ciudad renuncia genéricamente a la posibilidad de reclamos por la extinción del Convenio.

La cláusula novena del Convenio reserva para las partes el derecho de denunciarlo con una antelación mínima de 180 días mediante comunicación fehaciente, sin que ello genere derecho alguno para la otra parte.

Consecuentemente queda excluido cualquier reclamo por extinción del Convenio por causa imputable al Colegio de Escribanos.

6. El Convenio no prevé la confección de un inventario de los bienes que se adquieren a través de los procedimientos descriptos en el mismo.



4



La cláusula quinta dispone que los bienes adquiridos por el Colegio de Escribanos para el cumplimiento de las finalidades del Convenio, serán entregados a la Dirección General de Rentas a título de comodato, y a la finalización del acuerdo pasarán al dominio de la Dirección General sin contraprestación alguna.

La confección y actualización permanente de un inventario es necesaria para conocer los bienes cuya donación puede exigir el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en caso de producirse la rescisión del Convenio.

7. La Dirección General de Rentas no verifica el cumplimiento de la devolución de los formularios destinados a actualizar el padrón inmobiliario (F3) por parte de los escribanos.

La Dirección simplemente recibe los F3 que retornan, sin asentarlos en ningún registro, y requiere a la UTE – Rentas que actualice la titularidad de dominio en función de la información contenida en los mismos, asignándole en ese caso a la partida correspondiente el Código 75.

La falta de la registración indicada no permite que la Dirección General de Rentas pueda controlar el grado de cumplimiento de uno de los objetos del Convenio, cual es la actualización de los padrones correspondientes a las contribuciones de Alumbrado, Barrido y Limpieza, Territorial, de Pavimentos y Aceras y Ley N° 23.514, mediante la devolución del citado formulario.

8. Una cantidad significativa de los requerimientos formulados por la Dirección General de Rentas al Colegio de Escribanos no se adecuaban al objeto-finalidad del Convenio.

De acuerdo a la revisión efectuada, el 39% de los requerimientos elevados al Colegio, que representaban aproximadamente el 40% de los montos examinados, no constituían adquisiciones de bienes y locaciones de servicios necesarios para dar cumplimiento al objeto del presente Convenio.



4

Se señalan a modo de ejemplo, algunos de los conceptos involucrados en los requerimientos realizados, que no encuadraban en el objeto-finalidad del Convenio: 15

- Pintura Comedor 3er. y 4to. Piso Esmeralda 638
- Reparaciones Jardín Maternal
- Provisión e instalación de mamparas Dpto. Personal
- Mantenimiento de aire acondicionado
- Mantenimiento de canteros y plazoleta Suipacha
- Mantenimiento de ascensores
- Pago del IVA correspondiente a facturas de honorarios de algunos asesores contratados por la Secretaría de Hacienda y Finanzas que cumplían funciones en la Dirección General de Rentas.

La utilización de los fondos derivados del Convenio con el Colegio de Escribanos, para solventar prestaciones que se apartan del objeto del mismo, vulnera las finalidades para las cuales dicho Convenio fue celebrado.

9. No se obtuvo evidencia de la designación formal por parte de la Dirección General de Rentas, de los auditores a cargo de la fiscalización de la información relativa al destino, movimiento, inversión y gastos de los fondos recaudados por medio del Convenio.

La cláusula séptima del Convenio establece que la fiscalización estará a cargo de los auditores designados por "La Dirección" debidamente acreditados como tales.

10. Las certificaciones contables sobre los informes financieros mensuales del Convenio con el Colegio de Escribanos elaboradas por los auditores de la Dirección General de Rentas, presentaban algunas falencias de carácter formal, según se señala a continuación:



- No se hallaban debidamente certificadas por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital Federal.
- Algunos folios de los informes financieros, si bien llevaban el sello del Contador Público, no se hallaban firmados a efectos de su identificación con las certificaciones correspondientes.

Las circunstancias descriptas reducen la confiabilidad de los informes y debilitan el control ejercido por parte de la Dirección General de Rentas.

VII- RECOMENDACIONES.

1. Hacer uso de la facultad conferida por la cláusula novena de rescisión del convenio, poniendo fin a la relación entre ambas partes.

Atento el tenor de la recomendación correspondiente a la observación número 1, se entiende que sería irrelevante la formulación de las otras recomendaciones. Ello es así porque si se propone la rescisión del convenio, carecería de sentido el sugerir subsanar cualquier otra cuestión plasmada en el mismo.

VIII- CONCLUSIONES.

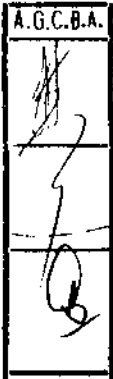
El Colegio de Escribanos alega la prestación de un servicio a sus asociados, pero la misma no podría llevarse a cabo sin la participación –excluyente- de la DGR. El establecimiento en las cláusulas del convenio de una disposición que permita al Colegio de Escribanos fijar un arancel a un certificado que requiere de información imprescindible proveída por la Administración -cuyo conseguimiento goza de una liberalidad fiscal- importa una contravención a normas legales vigentes, toda vez que la DGR obtiene una determinada masa de recursos por intermedio del consabido convenio. Ello configura un ingreso generado en virtud del cobro de un arancel -por parte del Colegio- sobre un certificado exento de timbre fiscal. De esta manera, la DGR consigue dichos recursos en forma indirecta y sin previsión presupuestaria mediante, y lo hace a costa del incumplimiento de explícitas disposiciones de la Ley Fiscal vigente (art. 268 inc. 24, t. o. 1999). Asimismo,





dicha situación desencadena en violación al principio de universalidad del presupuesto, por no exponerse en el mismo la totalidad de los recursos fiscales.²

En conclusión, lo convenido entre las partes resulta en el cobro de una gestión administrativa exenta de gravamen, consistente en la dación onerosa de un certificado de deuda que la Administración provee gratuitamente y por voluntad legislativa. En consecuencia, se observa que el convenio analizado constituye una convención que contradice la norma antes citada, en tanto su objeto encuadra en las prohibiciones previstas en los artículos 953 del Código Civil y 7, incs. c) y f) de La ley de Procedimientos Administrativos (Decreto -CBA- 1510/97).



² Art. 31 Ley 70: "Los presupuestos comprenden todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figuran por separado y por sus montos íntegros..."

Art. 32: "Los presupuestos de recursos contienen la enumeración de los distintos rubros de ingresos y otras fuentes de financiamiento, incluyendo los montos estimados para cada uno de ellos en el ejercicio. Las denominaciones de los diferentes rubros de recursos deben ser lo suficientemente específicas como para identificar las respectivas fuentes."

En la misma línea, varios doctrinarios como Héctor B. Villegas en su obra Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, definen al principio de Universalidad presupuestaria de la siguiente manera: "Según este principio, no puede haber compensación entre gastos y recursos, es decir que tanto unos como otros deben figurar consignados por su importe bruto..."

4

ANEXO I**PROCEDIMIENTOS APLICADOS**

Los procedimientos aplicados para la realización de la tarea fueron, entre otros, los siguientes:

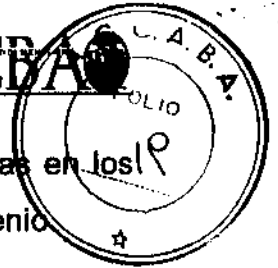
- Relevamiento de normas, pronunciamientos y dictámenes vinculados con el Convenio objeto de la auditoría.
- Entrevistas con funcionarios responsables.
- Verificación de la adecuación del Convenio a la normativa vigente, a partir del análisis de los elementos que constituyen la legalidad intrínseca del mismo, a saber: su naturaleza jurídica, la personería jurídica de las partes, su objeto y finalidad, la competencia del funcionario público que lo celebró, el plazo del Convenio, la responsabilidad frente a las contrataciones y la situación jurídica de los bienes adquiridos con los fondos provenientes del Convenio.
- Verificación a través del sistema de UTE-RENTAS, de los números de trámites otorgados en el ejercicio 1999 a las solicitudes de constancias de deuda efectuadas por los escribanos.
- Identificación a través del sistema de UTE-RENTAS, de los números de partida correspondientes a cada trámite.
- Verificación, mediante consultas en las cuentas corrientes, de la actualización de la titularidad en el padrón de contribuyentes de Alumbrado, Barrido y Limpieza, de las partidas por las cuales se solicitaron las constancias de deuda.
- Verificación de la correspondencia entre las fechas de los movimientos de los códigos que importan la actualización de la titularidad y las de los trámites a los que están vinculados los F3.
- Verificación de la corrección del respaldo documental y de la adecuación a las cláusulas del Convenio, de los requerimientos formulados por la Dirección General de Rentas al Colegio de Escribanos.



4

Legat. en el extranjero
LIP. 111111
An. 111111

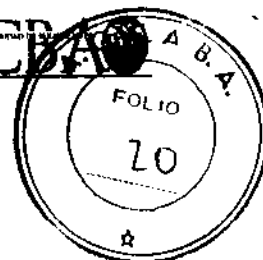
AGCBA



- Verificación de aspectos formales sobre las informaciones contenidas en los
- 1 Informes financieros mensuales confeccionados con motivo del Convenio

A.G.C.B.A.

4
10/03/03
Auditoría General



ANEXO II

ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD DEL CONVENIO.

I- INTRODUCCIÓN.

El GCBA y el Colegio de Escribanos de la Capital Federal han firmado un "Convenio de cooperación técnica y financiera" cuyo objeto se describe a continuación:

1. Posibilitar el correcto despacho dentro del plazo de 72 horas, de los certificados de deuda que soliciten los escribanos públicos.
2. Actualizar los padrones correspondientes a las contribuciones de ABL, Territorial, de Pavimentos y Aceras, y Ley 23.514.

Es de destacar que lo estipulado dista de constituir lo que proclama y, como seguidamente se probará, resulta ser un contrato oneroso cuyo objeto se encuentra vedado según expresas disposiciones del Código Civil y del Decreto - CBA- 1510/97.

II- ACLARACIONES.

La primera aclaración que merece hacerse es que la prestación a cargo del GCBA por intermediación administrativa de su DGR, que se impone con carácter de obligación singular para con los profesionales individualizados a satisfacer en perentorio término, tratase en realidad de un servicio más prestable, de índole general, a toda la población por la Administración. Debiéndose recalcar también que tanto el certificado despachado "preferencialmente" como el de trámite "ordinario", tienen idénticos efectos frente a sus receptores, a la vez que la Ley Fiscal no prevé la realización de distinguos para el otorgamiento del certificado de deuda en cuestión.

Con lo antedicho, se quiere decir que una función normalmente realizada en el desenvolvimiento habitual de la actividad administrativa disponible a favor de la comunidad, se convierte en obligación casi inmediata en provecho de



4

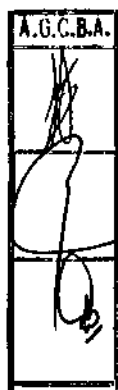
determinados sujetos, de "despachar correctamente dentro del plazo de 72 horas" los certificados de deuda de inmuebles por las contribuciones que se discriminan.

Como otra aclaración, se destaca que tanto el establecimiento como el arancelamiento de aquel trámite preferencial no se encuentran previstos en el Código Fiscal de la Ciudad de Buenos Aires, pues este no quita a dicho trámite la exención del timbrado bajo ninguna circunstancia. Con lo cual, no puede prosperar ninguna convención entre partes que establezca, y además, fije un precio a un trámite de despacho urgente porque dichas circunstancias no están contempladas en una ley.

Y como última aclaración, se debe decir que la redacción del Convenio de marras motivó la intervención de algunas reparticiones del GCBA -como ser Contaduría General o Procuración General-, las cuales se han expedido en vista a la futura celebración del mismo. El Procurador General se pronunció con fecha 2 de mayo de 1997 acerca de la competencia del Jefe de Gobierno para celebrar el acuerdo. Por su parte, Contaduría General elaboró el Informe N° 1320 del 30 de abril de 1997³, en el que recomienda la conversión del Convenio bajo la modalidad de locación de servicios. Pero, más allá de ello, se piensa que la transformación del acuerdo en una locación de servicios no cambiaría la opinión respecto a la naturaleza del objeto, puesto que el mismo no se vería modificado.

III- NATURALEZA JURÍDICA DEL ACUERDO.

El acuerdo que se presenta como convenio de cooperación técnica y financiera, configura un contrato bilateral oneroso en el que a una prestación a cargo del GCBA se corresponde otra contraprestación, consistente en el pago o solventamiento de un servicio a los escribanos del Registro por el Colegio que los nuclea, todo esto sobre un aspecto definitivamente indisponible para los



³ Menciona la citada repartición que "correspondería formular el nuevo proyecto de convenio, por lo cual a fin de no coartar la posibilidad de obtención de un recurso podría sugerirse replantear la metodología de captación del mismo celebrando con el Colegio un convenio de locación de servicios en el que se contemple en cifras reales el servicio que presta la DGRyEI a la Institución en el mismo edificio y con la celeridad adecuada, pero los recursos que se obtengan deberán depositarse en las respectivas cuentas del presupuesto y serán auditados por la administración central, sin intervención de los sectores involucrados."

contratantes, en consonancia esto último con disposiciones del Código Civil⁴ y del Decreto 1510/97 -GCBA-.⁵

Y esto es así, porque lo convenido resulta en el cobro de una gestión administrativa exenta de gravamen, consistente en la dación onerosa de un certificado de deuda que la Administración provee gratuita y normalmente por voluntad legislativa.

El Colegio de Escribanos invoca la prestación de un servicio por el cual cobra un "precio" a sus asociados -que bien pueden trasladar a sus clientes-, pero aquel es consecuencia de la participación directa y excluyente del GCBA y, de no producirse esta última, no existiría servicio alguno a los asociados del Colegio.

Por otra parte, el destino final de los fondos resultantes de la ejecución del convenio configuran un beneficio cuyo origen se encuentra en la prestación de un servicio por parte de la DGR, cuyo arancelamiento se encuentra expresamente prohibido (art. 268 inc. 24 de la Ley Fiscal Vigente en 1999).

La realidad indica que el GCBA consigue recursos a requerimiento (bienes, etc.) en virtud de la obtención de fondos por intermedio del cobro mediato del certificado de deuda taxativamente disculpado del derecho de timbre. Al respecto cabe mencionar que un requisito esencial a los efectos de la legitimidad de los actos emanados de la administración de la Ciudad es el respeto a la finalidad de la ley. Así dispone el Decreto N° 1510/97 en su art. 7 inc. f), que "Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa u objeto." Quiere decir que si la Administración se aparta del fin específico previsto en el ordenamiento, que condiciona el ejercicio de su competencia, adoptando una decisión que en forma manifiesta o encubierta persiga un fin distinto del fijado por la norma, aún cuando esto suponga un beneficio a favor de la Administración o de los particulares, tal actuación deviene ilegítima. La misma norma prescribe en su inciso c) que otro requisito esencial del acto es que el objeto debe ser cierto y

⁴ Artículo 953.
⁵ Artículo 7 incisos c) y f).



4

física y jurídicamente posible, y de no ser así, como en la especie que nos ocupa y como en el caso anterior, dicho acto deviene ilegítimo. Respecto a la formulación del objeto, también se destaca lo prescripto en el Código Civil de la República Argentina (art. 953) que reza que "El objeto de los actos jurídicos deben ser...hechos que no sean imposibles, ilícitos...", con lo cual se sigue que no podría prosperar de ninguna forma un acuerdo de partes que contradiga tal normativa.



7

 *[Illegible handwritten text]*