

INFORME FINAL

**ASOCIACIÓN CIVIL COMISION DE FAMILIARES DE
DESAPARECIDOS Y DETENIDOS POR RAZONES POLITICAS**

CONTROL DE UTILIZACIÓN Y DESTINO DE FONDOS LEY 847

Buenos Aires, noviembre de 2004

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 - 5to. Piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Presidente:

Lic. Matías Barroetaveña

Auditores Generales:

Dr. Vicente Mario Brusca

Lic. Josefa A. Prada

Dra. Alicia M. J. Boero

Dr. Nicolás Corradini

Dr. Rubén A. Campos

Lic. José Luis Giusti

Proyecto N°: 05-04-30

Nombre del Proyecto: “Control de Utilización y Destino de los Fondos Asociación Civil – Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones políticas – Ley 847”.

Objeto: gastos efectuados por la Asociación civil con los fondos recibidos del Gobierno de la Ciudad en concepto de subsidio en el marco de lo preceptuado por la ley 847.

Objetivos: Controlar el destino y utilización de los fondos recibidos por la Asociación en concepto de subsidio conforme mandato de la ley 847.

Jurisdicción: 20 (Jefatura de Gobierno)

Programa presupuestario: 2301 “Promoción y Difusión de los Derechos Humanos”

Unidad ejecutora: Dirección General de los Derechos Humanos

Período bajo examen: Año 2003

Fecha de presentación de informe:

Equipo Designado:

Auditor Supervisor
Dra. Bettina Fernández

Auditores de campo
Contadora Calvo Claudia
Contadora Cristina Escudero
Sr. José Tagliaferri

Crédito sancionado: \$ 24.000

Crédito vigente: \$ 24.000

Crédito devengado: \$ 24.000

INFORME EJECUTIVO

Proyecto Nº: 05-04-30. **Nombre:** “Control de Utilización y Destino de los Fondos Asociación Civil – Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones políticas – Ley 847”. Año 2003.

1. Principales conclusiones.

La ley 847 del 1º de agosto de 2002 otorga un subsidio a la Asociación Civil “Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones Políticas” sin establecer un fin específico de aplicación.

El monto del subsidio se establece en la suma de \$ 24.000.- (PESOS VEINTICUATRO MIL) anuales y es transferido a la Asociación el 14/3/03 correspondiendo a la AGCBA auditar el destino y uso de los gastos efectuados con aquel.

2. Objeto.

Jurisdicción: 20 (Jefatura de Gobierno), Programa presupuestario: 2301 “Promoción y Difusión de los Derechos Humanos”, Unidad ejecutora: Dirección General de los Derechos Humanos

Crédito sancionado: \$ 24.000

Crédito vigente: \$ 24.000

Crédito devengado: \$ 24.000

3. Objetivo.

Controlar el destino y utilización de los fondos recibidos por la Asociación en concepto de subsidio conforme mandato de la ley 1035.

4. Principales hallazgos.

Se advierte la falta de regulación en la normativa de la necesidad o no de llevar una planificación de actividades y registraciones financiero-contables por separado de las generales de la Asociación.

Lo antedicho, ha importado, que la Asociación no efectuara una planificación de las actividades y una registración financiero - contable de los gastos por separado de las generales de la Asociación.

Los fondos fueron correctamente ingresados y declarados por la Asociación y los mismos contribuyeron a una multiplicidad de acciones y actividades en el sentido del “bien común” privilegiado por la Ley 847. Restando perfeccionar, por parte de la Asociación, el resguardo de la integridad y conservación de la documentación respaldatoria de los gastos

efectuados con los fondos subsidiados e implementar acciones para garantizar una registraci3n cronol3gica de los ingresos y egresos de los fondos para facilitar el seguimiento y control.

As3 como su planificaci3n y registraci3n separada a los fines de garantizar el control que compete a esta Auditor3a General.

INFORME FINAL DE AUDITORIA PROYECTO N° 5.04.30

SR. PRESIDENTE
DE LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD
AUTONOMA DE BUENOS AIRES
LIC. JORGE TELERMAN
S / D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 135° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de conformidad con las disposiciones de la Ley 847 artículo 4º¹, la AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Asociación Civil “Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones políticas ” con el objeto que se detalla a continuación.

1. OBJETO

Gastos efectuados por la Asociación Civil “Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones políticas” con los fondos recibidos del Gobierno de la Ciudad en el marco de lo preceptuado por la ley 847.

2. OBJETIVOS

Controlar el destino y utilización de los fondos recibidos por la Asociación Civil “Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones políticas” durante el periodo 2003 conforme mandato de la ley 847.

3. ALCANCE DEL EXAMEN

¹ Artículo 4º Ley 847: La Asociación Civil “Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas elevará en forma anual memoria y balance a la Auditoria General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de que la misma pueda ejercer el control correspondiente sobre la utilización y destino de los fondos.”

El examen fue realizado de conformidad con las Normas de Auditoría Externa establecidas en el Artículo 6º de la ley N° 325 de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobatoria de las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

3.1. Procedimientos aplicados

- a. Recopilación y análisis de la normativa relacionada con:
 - 1. Registros y exposición contables de la Asociación Civil .
 - 2. Subsidios .
 - 3. Sistemas de gestión, administración financiera y control de fondos públicos.
- b. Requerimiento y análisis de la siguiente documentación de la Asociación:
 - 1. Balance general.
 - 2. Memoria anual de Actividades.
 - 3. Acta de aprobación del balance general y memoria anual.
 - 4. Documentación respaldatoria del balance general relacionada con el subsidio.
- c. Requerimiento y análisis de documentación proporcionada por la Dirección General de Contaduría: Listado de ejecución presupuestaria
- d. Cruce de información y documentación.

3.2. Limitación al alcance

La inexistencia de una planificación de actividades a desarrollarse durante el periodo anual con los fondos subsidiados por la ley 847², la inexistencia de una registración financiera - contable detallada separada por origen de los recursos

² Art. 17 Ley 70: "El Programa General de Acción de Gobierno, el Plan de Inversiones Públicas y el Presupuesto de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires se integran con los programas y proyectos que se hayan formulado y evaluado según los principios, normas y metodologías de los Sistemas que componen la Gestión Pública y el Sistema de presupuesto. En el caso que éstos no integren el Inventario de Programas o Proyectos de la Ciudad, o no hubieren sido evaluados bajo la metodología que indican los Sistemas de Gestión, debe darse una explicación especial a la Legislatura, en el documento que los acompaña. Los mismos criterios deben cumplir los programas y proyectos de organizaciones privadas o públicas que requieran del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos u otros beneficios."

ingresados así como la inexistencia de un Libro Caja limita el análisis de la aplicación de aquellos y por ende la verificación del ajuste legal de su utilización y destino.

Las tareas de campo han sido desarrolladas entre el 27 de octubre y el 1º de noviembre de 2004.

4. ACLARACIONES PREVIAS

1. Antecedentes normativos

a. Normativa general

1. Antecedentes normativos

a. Normativa general

Los subsidios que otorga el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se encuentran sujetos al ámbito de la Ordenanza Municipal 23.767 (29/7/68) modificada por la Ordenanza Municipal 26.174), a la ley 70 (arts. 4º y 17º) y a la normativa específica que eventualmente se dicte al efecto.

1) Beneficiarios

La Ordenanza Municipal 23.767, en su texto, aprueba el régimen al que ha de sujetarse todo subsidio otorgado por el Gobierno a entidades de bien público, culturales y deportivas.

En dicho marco se prevé, entre otros aspectos, que las entidades cuya finalidad específica consista en coadyuvar en el desarrollo o mejor prestación de los servicios a cargo de la ex Municipalidad, siempre que no tengan finalidad de lucro y estén radicadas y desarrollen su principal actividad en la Capital Federal, podrán solicitar subsidio a la ex Municipalidad cuya acción en esta materia estará permanentemente orientada a fomentar y apoyar las iniciativas de acción comunitaria destinadas a resolver los problemas de bienestar y desarrollo (art. 1º).

La normativa referida regula asimismo el procedimiento y requisitos a cumplimentar para ser una entidad beneficiaria de un subsidio.

2) Formulación y evaluación

Conforme disposiciones de la ley 70, art. 17º los programas y proyectos de organizaciones privadas o públicas que requieran del Sector Público de la Ciudad

transferencias, subsidios, aportes, etc deben cumplir con los criterios que se disponen para la formulación y evaluación de los programas y proyectos que integran el Programa General de Acción de Gobierno, el Plan de Inversiones Públicas y el Presupuesto de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires a cuyo fin se dispone que han de sujetarse a los principios, normas y metodologías de los Sistemas que componen la Gestión Pública y el Sistema de Presupuesto.³

3) Rendición de cuentas

La Ordenanza Municipal 23.767 prevé asimismo que el beneficiario de un subsidio otorgado para un fin determinado debe rendir cuenta total o parcial en un plazo no mayor de 60 días hábiles. Y que en caso de hacerse una rendición parcial se otorgará por única vez otro plazo igual para rendir cuenta de las obras en forma total.

Se previene asimismo que el beneficiario de un subsidio otorgado sin un fin determinado está exceptuado de la rendición de cuentas quedando obligado a admitir la intervención de sus libros por la Contaduría General para verificar el real ingreso del subsidio en los mismos y la correcta gestión administrativo - contable de la entidad (art. 17º).

Por su parte, conforme disposiciones del artículo 4º de la ley 70 las disposiciones que se fijan en la norma respecto de los sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad resultan de aplicación, en lo relativo a la rendición de cuentas, a las organizaciones públicas o privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes.

4) Control

Conforme disposiciones de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, art. 135º los aportes o subsidios que otorgue el Gobierno de la Ciudad se encuentran sujetos a la verificación de su correcta aplicación por parte de la Auditoría de la Ciudad de Buenos Aires.

³ Art. 17 Ley 70: "El Programa General de Acción de Gobierno, el Plan de Inversiones Públicas y el Presupuesto de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires se integran con los programas y proyectos que se hayan formulado y evaluado según los principios, normas y metodologías de los Sistemas que componen la Gestión Pública y el Sistema de presupuesto. En el caso que éstos no integren el Inventario de Programas o Proyectos de la Ciudad, o no hubieren sido evaluados bajo la metodología que indican los Sistemas de Gestión, debe darse una explicación especial a la Legislatura, en el documento que los acompaña. Los mismos criterios deben cumplir los programas y proyectos de organizaciones privadas o públicas que requieran del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires transferencias, subsidios, aportes, avales, créditos u otros beneficios."

b. Normativa específica

Conforme disposiciones de la ley 847 del 1º de agosto de 2002, se otorga un subsidio a la Asociación Civil “Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones Políticas” (artículo 1º).

No habiéndose previsto un fin específico de aplicación, los fondos referidos son destinados al cumplimiento del objeto y actividad social de la institución beneficiaria.

El monto del subsidio se establece en la suma de \$ 24.000.- (PESOS VEINTICUATRO MIL) anuales y se otorga por el término de tres años a partir de la sanción de la ley (artículo 2º).

Corresponde a la Asociación elevar, en forma anual, una memoria y balance a la Auditoria General de la Ciudad, a fin de que la misma puede ejercer el control correspondiente sobre la utilización y destino de los fondos asignados (artículo 5º).

2. Otorgamiento del subsidio a la Asociación Civil

En función de lo preceptuado en la ley 847, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, prevé un gasto de \$ 24.000.- en el inciso 5 “Transferencias”⁴, conforme nomenclador presupuestario, en el programa denominado “Promoción y Difusión de los Derechos Humanos” N° 2301⁵

⁴ La Resolución N° 46 de la Secretaría de Hacienda y Finanzas (2003) que aprueba la actualización y ordenamiento de las clasificaciones de Recursos y Gastos para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires define a la transferencia como “Gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios.”5.17. Transferencias a otras Instituciones sin fines de lucro. Comprende subsidios otorgados a instituciones intermedias tales como asociaciones cooperadoras escolares, mutuales, organismos de colaboración vecinal, etc.”

⁵ Este programa responde a la necesidad de difundir el conocimiento de los derechos humanos en la población de la ciudad de buenos aires y de dar a conocer la legislación y las políticas públicas que los garantizan para posibilitar su vigencia y pleno ejercicio, con el propósito de garantizar la dignidad y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Se trabajará con el total de la población de la ciudad y con tareas específicas destinadas a grupos de ciudadanos vulnerables al incumplimiento de sus derechos y promoviendo la participación de organizaciones de la sociedad civil que los representan. Para hacer visible la diversidad de colectividades y cultos presentes en la ciudad y garantizarles un espacio de equidad se trabajará con las instituciones que las nuclean organizando actos, conferencias y eventos. En un tiempo de profunda crisis económica y social es necesaria una acción sostenida de defensa y promoción de los valores democráticos como la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia, la memoria, el reconocimiento de la identidad en la pluralidad y los derechos humanos que postula la constitución de la ciudad autónoma de buenos aires. Las acciones de difusión de la memoria de

perteneciente a la Jurisdicción 20 (Jefatura de Gobierno) resultando la unidad ejecutora la Dirección General de Derechos Humanos.

Dicho gasto se devenga el 07/03/03 y se transfiere a la Comisión de Familiares de Desaparecidos y Detenidos por razones políticas el 14/03/03, según constancias del listado de ejecución presupuestaria remitida por la Dirección General de Contaduría.

3. Estados contables de la Asociación Civil

Durante el periodo auditado (2003) los estados contables de la Asociación Civil se encuentran sujetos a las Resoluciones Generales (Inspección General de Justicia) N° 6/80, 13/90, 6/94, y a la Resolución Técnica N° 11 (Federación Argentina del Consejo Profesional de Ciencias Económicas) para entidades sin fines de lucro.

El balance general de la Asociación correspondiente al ejercicio 2003 se encuentra suscripto por la Presidente y el Tesorero de la Asociación Civil y por un contador público cuya firma se encuentra legalizada por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas con fecha 30/6/04.

Resulta aprobado por la Asociación mediante asamblea general Ordinaria celebrada el 20 de setiembre de 2004.

4. Antecedentes de la Asociación

lo sucedido durante el terrorismo de estado tendrán un tratamiento particular mediante las actividades del proyecto parque de la memoria y del proyecto de recuperación de la memoria del centro clandestino de detención "club atlético". Este último se ha incorporado como uno de los proyectos prioritarios del área. La difusión y promoción de los derechos humanos se realizará mediante acciones de difusión, tales como talleres, publicaciones, actos, conferencias y eventos culturales. La capacidad de producción de este programa estará en función principalmente de los recursos con que se cuente y la coordinación de tareas con otras áreas de gobierno. Los derechos humanos son al mismo tiempo un ideal común que alcanzar y un compromiso que los estados deben respetar. No se hacen realidad en su totalidad de un momento para otro, su construcción es permanente y son la expresión de la voluntad de trabajar para construir una realidad más justa.

La Asociación analizada se constituye el 1º de febrero de 1988, con el objeto de promover las tareas de denuncia, esclarecimiento, difusión, estudio, investigación y publicación sobre la practica de la Desaparición Forzada e Involuntaria de personas.

Es propósito también de la Asociación promover las acciones políticas y jurídico-legales para erradicar las prácticas violatorias de los Derechos Humanos Fundamentales y asistir a las víctimas y a los núcleos familiares y sociales afectados.

5. Principales Actividades de la Asociación

Conforme constancias del Informe Anual de Actividades del ejercicio 2003 aprobado en la Asamblea General Ordinaria referida en puntos precedentes, la Asociación Civil ha desarrollado actividades diversas en el marco del objetivo general antedicho

En dicho contexto en modo sintético corresponde mencionar las siguientes actividades

1. Muestras para la difusión de los Derechos Humanos y el mantenimiento de la memoria sobre la represión de la dictadura militar.
2. Participación y apoyo en marchas y actos, en relación a la defensa de los derechos humanos, contra la represión, contra la opresión económica, etc.
3. Visita a presos políticos y pedidos por su liberación
4. Jornadas de reflexión, charlas con alumnos secundarios y universitarios, y seminarios a distintas instituciones sobre los Derechos Humanos.
5. Actividades judiciales en torno a los Derechos humanos, a través de pedidos de juicio político y denuncias por las condiciones de los presos sociales.
6. Trabajos sociales en los barrios, con entrega de medicamentos, mediaciones comunitarias y búsqueda de soluciones a los problemas de vivienda.

5. Observaciones

- a) La Asociación no optó por formalizar una planificación de actividades a desarrollar con los fondos otorgados por la ley 847 ni por llevar la registración financiero – contable de la inversión de los mismos, por separado del resto de sus actividades. Se deja constancia que la Ley no impone esta obligación.

- b) En algunos casos (8,19% del gasto efectuado por la Asociación) se observa la insuficiente documentación respaldatoria de los egresos financiados con el fondo recibido por cuanto los comprobantes respectivos no se ajustan a los requisitos exigidos en la norma vigente (Resolución N° 1415 de la AFIP Normas de Facturación y registración)⁶.
- c) La Asociación no cuenta con un Libro de Caja (art. 103 de la Resolución N° 6/80 de la Inspección General de Justicia⁷) donde se registren cronológicamente todas las operaciones de ingresos y egresos de fondos así como su concepto. Este Libro permitiría el seguimiento de los gastos efectuados garantizando la veracidad e integridad de los mismos y por ello, facilitaría el control sobre la utilización y destino de los fondos asignados. Tampoco lleva registro de los movimientos bancarios de la cuenta de caja de ahorros en la que deposita los fondos subsidiados ni conserva las constancias de los depósitos y retiros efectuados. Dicho registro facilitaría el análisis y control del ingreso y egreso de los fondos subsidiados.

6. Recomendaciones

- a) Planificar las actividades a desarrollar con los fondos subsidiados por la ley 1035 (art. 17° ley 70) y llevar una registración financiera - contable separada por origen de aquellos a los fines de facilitar el control del uso y destino de dichos fondos.
- b) Documentar todos los gastos efectuados a los efectos de su respaldo contable y legal.
- c) Llevar un Libro de Caja para facilitar el seguimiento de los gastos efectuados garantizando la veracidad e integridad de los mismos así como para facilitar el control sobre la utilización y destino de los fondos asignados.
- d) Llevar un registro de los movimientos bancarios de la cuenta de caja de ahorros en la que deposita los fondos subsidiados conservando las

⁶ Se observan 121 comprobantes de gastos por un importe de \$ 2200,24 de los cuales el 88% son tickets a consumidor final, el 7% vales, 2% facturas sin identificación del destinatario, 3% recibos no válidos, y el 1% comprobantes no válidos.

⁷ Art. 103 de la Resolución N° 6/80 de la Inspección General de Justicia: En el Libro Caja " ... se registrarán todos los ingresos y egresos de fondos que se efectúen, indicando en cada caso el concepto de entrada y salida. Los mismos deberán estar encuadernados, foliados y rubricados por la I.G.J."

constancias de los depósitos y retiros efectuados a los efectos de facilitar el análisis y control del ingreso y egreso de los fondos subsidiados.

7. Conclusión

Advirtiéndose que:

- la figura del subsidio reposa sobre la idea de la conveniencia de que el Estado proteja o promueva determinadas actividades que realizan personas físicas o jurídicas con la finalidad mediata de procurar que, mediante su concreción, resulte un beneficio para la comunidad,⁸
- que el bien común a perseguir por la Asociación Civil es asumido como propio por el Estado (en el caso de la Ciudad)⁹,

se concluye que los fondos fueron correctamente ingresados y declarados por la Asociación y que los mismos contribuyeron a una multiplicidad de acciones y actividades en el sentido del “bien común” privilegiado por la Ley 847.

Por parte de la Asociación, resta perfeccionar el resguardo de la integridad y conservación de la documentación respaldatoria de los gastos efectuados con los fondos subsidiados, así como su planificación y registración separada a los fines de garantizar el control que compete a esta Auditoría General.

⁸ “Derecho administrativo, Revista de doctrina, jurisprudencia, legislación y práctica”, Estela B. Sacristán, “El problema de la fuente en las relaciones de fomento, pág. 100. “En la definición de Jordana de Pozas, el fomento se configura sobre la base de dos elementos yuxtapuestos: la finalidad de proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o de interés general (elemento teleológico) y la ausencia de coacción o la no creación de un servicio público (técnica de actuación)...” Jordana de Pozas. L. Ensayo de una teoría...” Servicio Público, Policía y Fomento. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho.

⁹ “Como sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de asociaciones civiles, cuando la ley reconoce al estado determinar la especial incidencia que sobre el bien común tiene el objeto de una determinada asociación, aquel lo asume como propio otorgándole a la referida entidad la autorización para funcionar. Esta autorización no importa el reconocimiento de un derecho subjetivo preexistente, sino el otorgamiento de una calidad social que se traduce en el reconocimiento estatal frente a toda la sociedad, relativo a que la asociación lleva a cabo fines que el mismo Estado jerarquiza como propios, es decir, directamente vinculados al bien común (CS, nov. 22 de 1991, ED 146-228-La Ley, 1991-E,679).