

## **PROCEDENCIA DE LA SOLIDARIDAD EN LOS CARGOS IMPUESTO A LOS CORRESPONSABLES DE RENDIR CUENTAS. SUPUESTOS DE APLICACIÓN**

En razón de controversias interpretativas emergentes de recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia, el Tribunal ha requerido dictamen de Secretaría Relatora acerca de los fundamentos jurídicos que determinan la aplicación de cargos en forma conjunta y solidaria, cuando el deber de rendir una misma cuenta recae sobre una pluralidad de personas y se detectan partidas ilegítimas o no comprobadas, que originan cargos aplicables a más de un cuentadante.

Dada la trascendencia de la cuestión, se publican en forma de sumarios extractos del dictamen, cuya versión completa puede ser consultada en este Tribunal.

1. La hasta ha poco pacífica jurisprudencia que sentaba la carga solidaria de responder por las salidas injustificadas o indebidas de fondos del tesoro, causadas por responsables plurales, ha sido objeto de cuestionamiento a partir de lo que resolvió la Suprema Corte de Justicia, a través de la Sala II, en sentencia recaída el 2 de febrero de 2001 en el Expte. N° 65.821 “Silvano, Jorge Raúl c/ Provincia de Mendoza s/ A. P. A.”; como se verá, el contenido de los fundamentos de ese pronunciamiento, en punto al asunto, no es coincidente con el que el Superior Tribunal expresó, en pleno, en la causa N° 60.191 “País, Pedro Enrique c/ H. T. de Cuentas de la Provincia s/ A. P. A.”, en sentencia dictada con antelación menor de un año.

2. Luego de un examen del asunto, en atención a sus distintas facetas en el universo de la juridicidad, he llegado a la conclusión de que la mentada solidaridad no sólo asienta en una inveterada costumbre, sino que, además, surge sin hesitaciones del texto expreso de la ley, por lo que estimo procedente que el Tribunal de Cuentas, analizadas las circunstancias de cada caso y, develada la existencia de comunidad en el deber de rendir la cuenta, mantenga su fórmula tradicional en materia de cargos impuestos a sujetos pasivos plurales, esto es, conserve sus decisorios referidos a la aplicación de cargos en forma “conjunta y solidaria”.

3. El Tribunal de Cuentas es un órgano creado por la Constitución de la Provincia, al que se le ha conferido “poder bastante para aprobar o desaprobar la percepción e inversión de caudales públicos hechas por todos los funcionarios, empleados y administradores de la Provincia” De su función en el marco institucional, como de cláusulas expresas de la Constitución y de facultades que ella le confiere, resulta la atribución del Tribunal de Cuentas de pronunciarse sobre las cuentas de quienes administran caudales, tanto como el deber de éstos de rendirlas de conformidad con las normas legales de aplicación.

4. Cabe diferenciar la responsabilidad contable, entendida como la responsabilidad por los actos y hechos de administración del patrimonio que integran las cuentas que se someten al control del Tribunal de Cuentas, de otros órdenes de responsabilidad. Los sujetos responsables contablemente deben cargar con el deber de “reintegro del valor” en el supuesto de hallarse partidas no adecuadas a la ley o no sostenidas por comprobantes, o, lo que es lo mismo conforme el texto del art. 40 de la Ley 1003, “determinando las partidas ilegítimas o no comprobadas y declarándolas a cargo del responsable”.

5. Resulta, por tanto, que el cargo se impone como consecuencia del deber de rendir la cuenta impuesto por la Constitución a los administradores, dentro de los límites de la responsabilidad contable de la que es una consecuencia prevista en la norma legal (art. 183 de la Constitución de Mendoza, art. 40 y concordantes de la Ley 1003). Siendo ello así, si el deber de rendir una misma cuenta recae pasivamente sobre sujetos plurales de modo solidario, las responsabilidades por las partidas ilegítimas o no comprobadas que se determinen sólo pueden ser solidarias, ya que son consecuencia necesaria de ese deber. El carácter solidario de la obligación de rendir la cuenta para los sujetos plurales que han actuado en la administración de caudales, está establecido de modo expreso en el art. 67 de la Ley de Contabilidad:

6. La cuenta está vinculada a un tiempo (el ejercicio o la parte de él en que haya obrado el funcionario obligado a una rendición parcial), un ámbito (el de un espacio de administración) que puede ser un Poder, repartición, organismo o persona encargada de percibir o administrar caudales, un conjunto de operaciones de registración contable y un cuerpo documental comprobatorio. Pues bien, cuando en un ámbito y un tiempo determinados, según lo que normalmente acaece, actúan dos o más personas, que realizan de consuno operaciones que se registran a través de sistemas contables y participan en

común en la obligación de conservar los documentos que comprueban su gestión financiera patrimonial, todas ellas vienen obligadas solidariamente a rendir la cuenta por expresa disposición del mencionado artículo 67 de la Ley de Contabilidad.

7. El deber de rendir la cuenta no es sólo el de presentar formalmente los estados contables, sino el de demostrar que el cúmulo de situaciones y actos u operaciones que se reflejan en esos estados son adecuados al derecho de aplicación. Este deber es, por virtud de la norma legal solidario. De lo dicho resulta necesariamente que la solidaridad comprende al conjunto de funcionarios, agentes y demás personas responsables, por existir “unidad de cuenta”. Una es la cuenta que debe ser sometida a aprobación del Tribunal de Cuentas por parte de los sujetos plurales que han actuado en ella.

8. De una responsabilidad solidaria, necesariamente, deviene una obligación solidaria, porque todo el contenido de la responsabilidad se constituye en definitiva en obligatoriedad.

9. La doctrina (de la solidaridad) no ha sido cuestionada en la sentencia recaída en País. Por el contrario en la reciente sentencia dictada en pleno se ha dicho en el voto de la Dra. Kemelmajer de Carlucci que mereció la adhesión de todos sus colegas: “Los tres funcionarios pertenecientes al ejecutivo municipal han sido declarados responsables a la luz del Art. 133 de la Ley 1079 que dice: El Intendente municipal y el Secretario que autoriza una orden de pago ilegítima y el Contador municipal que no la observe, son responsables, solidaria y mancomunadamente por la ilegalidad del pago. Esta solidaridad legal tiene vieja alcurnia. Así por ejemplo, la Ley 428 del 13/10/1970 disponía que la responsabilidad de todo decreto de pago es solidaria entre el jefe del Estado que la firma, el Ministro que lo autoriza y los miembros de la contaduría que tengan parte en la intervención. Pero cuando la contaduría general hubiese observado el decreto en la forma prescripta en el artículo anterior, cesará para ella la responsabilidad, pesando sobre el jefe del Estado y el Ministro o ministros respectivos (citado por Pérez Colman, Luis, El control de legitimidad a cargo del Tribunal de Cuentas, Rev. Argentina de Derecho Administrativo, Enero-Marzo 1975, pág. 75).”

10. Esto es, la Suprema Corte en ese caso no se pronunció en el sentido de la simple mancomunidad de la obligación, sino que, por el contrario, puso énfasis en la vieja alcurnia del principio de la solidaridad.

11. Veamos ahora como se resuelve, en la sentencia de la Suprema Corte de Justicia recaída en “País c/ Tribunal de Cuentas”, lo que se trata como “c) La solidaridad de los miembros del Concejo”. “En cambio, entiendo que asiste razón al planteo subsidiario relativo a la solidaridad de la deuda entre los miembros del Concejo. En efecto: En autos no se ha declarado la nulidad de las resoluciones emanadas del HCD sino el incumplimiento de la obligación de rendir cuentas de cada uno de los Sres. Concejales. En el derecho argentino la solidaridad no se presume (arts. 699/701 del Cód. Civil) y no se ha declarado que exista un ilícito ni civil ni penal. Esta solución ha sido admitida por el Fisco Provincial a través de la intervención de la Fiscalía de Estado en las transacciones celebradas, por lo que no viola el principio de que esta Corte sólo está autorizada para declarar nulo o válido el acto pero no para modificarlo. Consecuentemente, cada uno de los Sres. Concejales es responsable, exclusivamente, por la parte percibida sin rendir cuentas.”

12. Sobre estos fundamentos cabe la siguiente consideración: No hubo comunidad de responsabilidades porque no hubo comunidad de cuentas. Cada Concejel debía rendir su propia cuenta, conforme los fondos que estaban bajo su propia administración, de donde no podía hacerse valer en su contra una “obligación solidaria”, producto de una responsabilidad por una cuenta común; no era aplicable en el caso el art. 67 de la Ley de Contabilidad.

13. Distinta postura asume la Sala II de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, al fallar el Expte. N° 65.821 - Silvano, Jorge Raúl c/ Provincia de Mendoza s/ A. P. A., el dos de febrero del año en curso. En esa oportunidad, en el voto del Dr. Nanclares, al que adhirieron sus colegas de Sala, se explicitan los siguientes fundamentos: “Sólo me resta formular consideraciones sobre la solidaridad, concediéndole la razón al quejoso en este aspecto. En principio, tal como se han presentado los hechos existen tres responsables del hecho irregular. A) Por supuesto el empleado infiel Javier Agüero autor material del ardid y de la estafa, según aparece probado en las constancias del proceso penal y del sumario administrativo; B) La Contadora Estela Rini, habilitada y encargada directa del manejo y administración de los fondos por parte de la Subsecretaría; C) la responsabilidad de los Subsecretarios de Trabajo y Seguridad Social, derivada, indirecta o de segundo grado, frente a las inobservancias del empleado infiel y de la habilitada. Las responsabilidades son a mi juicio personales y cada una de ellas derivan de sus propias omisiones o incumplimientos. De tal modo, no encuentro que exista un vínculo obligacional que

relacione las tres responsabilidades ni norma jurídica que la imponga. Tienen a mi juicio de común el daño sufrido por la Administración, pero ello por si solo no supone la existencia de la solidaridad. En este aspecto y dada las circunstancias particulares del caso, considero que el fallo debe ser modificado y considerarse el vínculo obligacional como simplemente mancomunado, aunque en ambos casos sea por el total de la irregularidad o del daño sufrido por la Administración Pública.”

14. La primera cuestión que aparece como notoriamente contradictoria, al estudiar lo resuelto por la Suprema Corte en Silvano, es que se avance sobre la idea de obligaciones independientes para luego concluir en que la obligación es simplemente mancomunada. En las obligaciones simplemente mancomunadas no hay “dos obligaciones” sino una, desde que se unifican en el objeto común. La segunda contradicción es que se establece que el cargo comprende “en ambos casos la totalidad de la irregularidad o el daño sufrido por la administración”, lo que necesariamente implica solidaridad, ya que de lo contrario si la obligación es simplemente mancomunada se provoca el fraccionamiento de la prestación que hace a su objeto.

15. Si la mancomunidad de la obligación emerge del carácter común de la cuenta que se rinde, entonces debe ser solidaria a estar a lo que dispone el art. 67 de la Ley de Contabilidad; si no hay cuenta común por rendir, entonces no hay responsabilidad común y cada “cuentadante” es responsable exclusivo de la cuenta que le toca satisfacer. En ninguno de los casos habría obligación simplemente mancomunada.

16. No es la unidad o pluralidad del vínculo lo que categoriza a una obligación como solidaria o no, sino la causa y el objeto obligacional. La prestación – en el caso que se analiza el cargo – es una deuda dineraria conjunta que deviene de la ley, que encuentra su causa en la ley y a la que la ley confiere el carácter de solidaria, según el art. 67 de la Ley de Contabilidad ya referido. Como la obligación de rendir cuentas emerge del derecho público provincial, es en el derecho público provincial donde se ubica la causa legal de la solidaridad. Ubicada la regla legal de atribución, sólo debe parafrasearse al Código: “La obligación mancomunada es solidaria, cuando la totalidad del objeto de ella puede, en virtud...de una disposición de la ley, ser demandada...a cualquiera de los deudores”.



17. En virtud de lo expuesto estimo que el Tribunal debe mantener su postura determinando el carácter solidario de los cargos que impone cuando ellos devienen de una misma cuenta en la que existen responsables plurales y se establecen partidas ilegítimas o no comprobadas. Al efecto debe entenderse por cuenta aquello que es objeto de rendición. A modo de ejemplo, en el caso de los viáticos de los señores Concejales del Departamento de Las Heras, la cuenta de cada uno de los integrantes del Concejo, tal como lo estableció la Suprema Corte de Justicia, consistía en la rendición de lo que a cada uno de ellos se le confió para invertir de acuerdo con el objeto fijado, por lo que en esas cuentas existía sujeto responsable único.