

15 de noviembre de 1985

Licenciado  
Galo Pinto de la Ossa  
Gerente General de  
COFINA  
E. S. D.

Señor Gerente General:

Doy respuesta a su atenta comunicación GC/C/292/85 de 17 de octubre último, recibida en este despacho el 21 de dicho mes, lo cual hago ahora, debido a que hasta hoy hemos recibido el criterio del Asesor Legal de esa dependencia del Estado sobre la consulta que se sirvió plantearme,

De inmediato procedo a absolver las interrogantes que, en torno al artículo 3o. de la Ley 65 de 1975, ha sometido a nuestra consideración.

La citada norma es del siguiente tenor:

"La Nación es solidariamente responsable de las obligaciones de la Corporación Financiera Nacional".

Pienso que para interpretar apropiadamente la norma re producida, es preciso partir de lo establecido en el artículo 974 del Código Civil, cuyo texto reproduzco a continuación:

"Las obligaciones nacen de la ley, de los contratos y quasi-contratos, y de los actos y omisiones ilícitos en que intervenga cualquier género de culpa o negligencia".

Por tanto, según esta norma legal, una de las fuentes de las obligaciones es precisamente la Ley.

Las preguntas que usted plantea son las que a continuación se analizan:

"1- Alcance y contenido del Artículo Tercero de la Ley No.65 de 1975?"

A mi juicio, esta norma legal es de un texto suficientemente claro, que no admite más de una interpretación. En ella se dispone en forma expresa que "la Nación es solidariamente responsable de las obligaciones de COFINA", esto es, que por mandato legal aquélla responde conjuntamente con ésta de las obligaciones que contraiga.

A este respecto, los artículos 1024 y 1031 del Código Civil disponen sobre esta materia, lo que a seguidas se copia:

"Artículo 1024: La concurrencia de dos o más acreedores, o de dos o más deudores en una sola obligación, no implica que cada uno de aquéllos tenga derecho a pedir, ni cada uno de éstos deba prestar íntegramente las cosas objeto de la misma. Sólo habrá lugar a esto cuando la obligación expresamente lo determine, constituyéndose con el carácter de solidaria".

"Artículo 1031: El acreedor puede dirigirse contra cualquiera de los deudores o contra todos ellos simultáneamente.

Las reclamaciones entabladas contra uno no serán obstáculo para las que posteriormente se dirijan contra los demás, mientras no resulte cobrada la deuda por completo".

Consecuentemente, conforme a lo establecido en el artículo 13 de dicho Código, el artículo 3o. de la Ley 65 de 1975 debe ser interpretado con relación a las normas reproducidas, ya que son las que aclaran el concepto de solidaridad para efectos de obligaciones en nuestro país.

"2- Si la Nación es solidaria de las obligaciones de COFINA, en aquellos contratos de préstamo en los cuales no conste la obligación solidaria y más aún, un aval"?

Mi opinión es que tal responsabilidad solidaria de la Nación es exigible siempre y cuando el contrato celebrado por COFINA se haya ceñido a derecho, esto es, que el mismo se haya celebrado sin vicios de nulidad o de ilegalidad. En caso contrario, el contrato podría ser demandado por estar viciado de nulidad, y si tal demanda prospera, el acto se extingue y con él sus consecuencias jurídicas.

En cambio, si el contrato celebrado por COFINA es perfectamente válido, aún cuando no se haya consignado en el mismo la solidaridad de la Nación en una de sus estipulaciones, el hecho de que la Ley lo disponga así, hace surgir tal

obligación para la Nación. Y es así, porque existe una disposición especial al efecto.

Por el contrario, existen disposiciones legales diferentes a la comentada, que exigen la autorización previa del Ejecutivo para que surja la garantía de la Nación. Así lo establece, por ejemplo, el artículo 9 del Decreto de Gabinete No.235 de 1969, modificado por el 1o. de la Ley 35 de 1977, con relación al IRHE:

"El Instituto tendrá facultad para contratar empréstitos con el Estado, con sus instituciones autónomas, o con instituciones de crédito públicas o privadas. Podrá emitir bonos, obligaciones o títulos de cualesquiera denominaciones, con la garantía de sus bienes y/o con la subsidiaria o solidaria de la Nación.

Para que los empréstitos o emisiones de Bonos en que resulte necesario o conveniente la garantía subsidiaria de la Nación, deberá obtenerse la autorización previa y específica del Organó Ejecutivo.

Se autoriza al Organó Ejecutivo para dar las garantías que requiere la contratación de los empréstitos o emisiones de Bonos de que trata este artículo". (Subrayado mío).

Esta norma, a diferencia de la contenida en el artículo 3o. de la Ley 65 de 1975, exige autorización previa y específica del Organó Ejecutivo, para otorgar la garantía de la Nación en los empréstitos o emisiones de bonos del IRHE. En este supuesto, si tal autorización no se dá, la garantía sencillamente no existe.

Nonestá de más recordar que la Ley 3 de 1977, modificada por la Ley 10 del mismo año y la 64 de 1978, que exige para los contratos que celebren las entidades autónomas, semiautónomas y municipios, cuya cuantía sea de s.250,000.00 o más, la autorización del Consejo de Gabinete y, además, que aquellos en que se obtenga financiamiento o empréstitos, sean refrendados por la Contraloría General de la República, excluyó de su aplicación la Corporación Financiera Nacional en el artículo 4o. de la misma ley.

"3o. Hasta dónde los organismos de financiamiento pueden solicitar a la Nación el cumplimiento de las obligaciones de COPINA?"

A mi juicio, dichos organismos podrán solicitar el cumplimiento de tales obligaciones en los supuestos que se han mencionado, esto es, en aquellos casos en que COFINA haya celebrado contratos válidos, dado que existe una norma legal expresa y especial que instituye la responsabilidad solidaria de la Nación.

"4o.- Que nos defina los términos autorizar y obligarse para los efectos de interpretación de aquellos contratos autorizados por la Nación, a celebrarse por una entidad autónoma y sobre el cual la Nación no es la obligada, sino la institución signataria?"

Según el artículo 10 del Código Civil, sobre este aspecto existe la siguiente norma:

"Artículo 10.- Las palabras de la Ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estos casos su significado legal".

En relación con el mismo tema, el artículo 1o. de la Ley 3 de 1977 estableció:-

"Artículo 1o.- Todos los contratos que celebren las entidades autónomas o semi-autónomas o los municipios y cuyo valor sea de \$250,000.00 o más, sólo podrán ser celebrados si, previamente, el Consejo de Gabinete emite concepto favorable sobre la contratación".

El artículo 50, inciso final, del Código Fiscal, modificado por la Ley 31 de 1984, igualmente establece:-

"Cuando la celebración del Contrato está sujeta a la autorización o aprobación de la Junta Directiva, Comité Ejecutivo, Consejo Nacional, Consejo de Gabinete o de cualquier otro organismo o autoridad, la adjudicación de la licitación no se considerará perfeccionada hasta que tales autorizaciones o aprobaciones se hayan obtenido. Sin embargo, las personas que se consideren agraviadas con la decisión, podrán recurrir en la vía gubernativa ante el organismo de la entidad que adjudicó la licitación, sin perjuicio de la acción de nulidad ante la Sala 3a. de la Corte Suprema de Justicia".

Y el Diccionario de Derecho Usual define el término AUTORIZAR, como "dar autoridad o facultad para hacer alguna cosa". Y define el acto de autorización, en sus primeras acepciones, así: "Facultad que damos a un sujeto para que, en nuestro nombre, haga alguna cosa. Instrumento en que se confiere poder a cualquiera, para algún acto".

De todo lo expresado y lo que establecen las leyes orgánicas de las entidades autónomas, la de régimen municipal (Ley 106 de 1973) y especialmente la propia Constitución, puede llegarse a la conclusión de que el acto de autorización es un acto previo, mediante el cual se faculta a la entidad autónoma para que celebre un contrato, en los casos en que así lo exige alguna norma legal. Por tanto, es un requisito necesario para el perfeccionamiento del acto.

Cuando la ley no instituye la responsabilidad solidaria o subsidiaria de la Nación, el hecho de que ésta a través del Consejo de Gabinete o del Organismo estatal competente autorice el acto, no significa que la Nación se ha obligado también a responder de las obligaciones surgidas del contrato de la entidad autónoma. Tal autorización se otorga únicamente como parte de los trámites o formalidades que la Ley o la Constitución exigen para que el acto sea válido.

Por ejemplo, este es el sentido que le asigna el artículo 246 de la Carta Política al citado vocable:

"Artículo 246.- Los Municipios podrán contratar empréstitos previa autorización del Organismo Ejecutivo. La Ley determinará el procedimiento".

De allí, pues, que el acto de autorización, como la práctica lo ha confirmado, es un acto previo, mediante el cual la Nación, generalmente a través de resolución de Consejo de Gabinete, autoriza a una entidad autónoma, en los casos en que así lo exige la Ley, para que celebre un contrato.

Por último, OBLIGARSE significa contraer una obligación, ya que este es el sentido natural y obvio de dicho vocable. El citado Diccionario de Derecho Usual lo define así: "Comprometerse a cumplir algo. Contraer voluntariamente una obligación".

Por tanto, si se trata de un contrato en el que la Nación no es solidaria o subsidiariamente responsable, las obligaciones que allí se contraen por la entidad autónoma crean responsabilidad únicamente para ésta y no para la primera.

En la esperanza de haber satisfecho su solicitud, me suscribo, atentamente,

Olmedo Sanjurjo.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/dedeb.