TESORO PUBLICO / MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES - Facultades / ASILO - Gastos / ENRIQUECIMIENTO SIN CAUSA - Inexistencia

La norma contenida en el artículo 21 del Decreto -ley 911 de 1932 no opera frente al Ministerio de Relaciones Exteriores en una etapa precedente en la que de lo que se trata es de satisfacer algunos requisitos necesarios para la viabilidad del pago. La única opción que le quedaba al actor para lograr el pago de los dineros invertidos en los ciudadanos extranjeros que se acogieron a la protección del Gobierno era la comprobación de los gastos realizados con los comprobantes y recibos correspondientes, circunstancia que no aparece acreditada en el proceso. Principios de nuestra normatividad jurídica indican que no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y que cada gasto que se haga a cargo del Tesoro Nacional debe ser justificado. El actor en su condición de Embajador de la República de Colombia se encontraba obligado a rendir cuentas comprobatorias porque al asumir los gastos que los asilados en la sede diplomática le causaron al Tesoro Nacional devino en administrador de fondos públicos. No podía esperarse que el Estado cancele una obligación contraida a su nombre, sin que se le demuestre que el gasto se autorizó y que éste se realizó; la ausencia de prueba de estos dos elementos de la relación jurídica descartan la posibilidad de un enriquecimiento sin causa por parte de la Nación.

Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. - Santafé de Bogotá, D. C., marzo 5 de 1993.

Consejero Ponente: Dr. Yesid Rojas Serrano.

Ref.: Expediente número 2096.

Apelación Sentencia.

Actor: Oswaldo Rengifo Otero.

Entre la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la demandada y al cual adhirió el demandante, contra la sentencia de fecha 14 de mayo de 1992, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho propuesto contratos oficios Ol7OO del 2 de octubre de 1986,0368 del 5 de marzo de 1987 y 00375 del 10 o 15 de abril de 1987, suscritos por el Subsecretario de Asuntos Administrativos y el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores.

LA ACCION

Se solicita en la demanda que se declare la nulidad de las decisiones administrativas contenidas en los Oficios números 01700, 0368 y 0375 de fechas 2 de octubre de 1986, marzo 5 y 10 o 15 de abril de 1987, suscritos por el Secretario de Asuntos Administrativos y el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, decisiones en las que se deniega al doctor Oswaldo Rengifo Otero, en su condición de ex embajador de Colombia en la República de Nicaragua, el reintegro o pago de las sumas de dinero que en moneda extranjera se vio precisado a realizar durante el lapso comprendido entre el mes de octubre de 1978 y el de septiembre de 1979, para cumplir los compromisos internacionales de la República de Colombia en relación con el asilo diplomático solicitado y dado por el Gobierno Nacional a un grupo de ciudadanos nicaragüense integrantes de un movimiento guerrillero de ese país.

Se pide también que, como consecuencia de la nulidad, se condene a la Nación - Ministerio de

Relaciones Exteriores a reconocer y pagar las sumas líquidas de dinero que relaciona en ocho (8) literales, en los cuales incurrió por Ios hechos de la demanda, cuando desempeñó el cargo de embajador en Nicaragua, de los cuales se descontará el valor de lo reconocido por la entidad demandada; así también, que se condene a la Nación a pagar el interés legal correspondiente y la actualización de las sumas líquidas a que sea condenada la Nación.

DISPOSICIONES VIOLADAS Y CONCEPTOS DE LA VIOLACION

El actor señala como disposiciones constitucionales y legales quebrantadas por los actos administrativos acusados, al igual que como fundamento del derecho reclamado, los artículos 2º, 16, 59, 60, 206, 207 y 208 de la antigua Constitución Nacional; 1494, 1524, 1527, 1610, 1613, 1615 y 1617 del Código Civil, en concordancia con el artículo 82 de la Ley 153 de 1887 que permite la aplicación de las reglas generales de derecho, una de las cuales es la relativa al enriquecimiento sin causa, fuente de las obligaciones; Decreto -ley 294 de 1973 - Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional -, artículos 28 a 32, 122, 127 y 81, Decreto Reglamentario 2886 de 1981; Ley 111 de 1985; Decreto -ley 3719 de diciembre 23 de 1986, por los cuales se expidió el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones para los años de 1986 y 1987; art. 2221 a 2235 del C.C.; y Leyes 75 de 1931 y 15 de 1936 aprobatorias de los tratados de la Habana y Montevideo.

Al exponer el concepto de la violación, el demandante manifiesta que "el problema jurídico controvertido no gira en torno a la obligación legal de la Nación colombiana, representada por el Tesoro Nacional", sino "en torno a la exigencia que el Ministerio de Relaciones Exteriores le hizo al actor de acreditar, para el reconocimiento y pago de lo debido por concepto de alojamiento, alimentación, suministro de artículos de aseo y de uso personal, etc., de los ciudadanos nicaragüenses a quienes el gobierno colombiano les concedió asilo diplomático en el lapso de octubre de 1978 a septiembre de 1979, con los comprobantes, facturas y recibos correspondientes, lo que efectivamente invirtió o gastó en ello, no obstante que el Ministro del ramo encargado en ese entonces, doctor ,Carlos Borda Mendoza, acordó con el actor un valor de US$ 10 diarios por asilado, como suma razonable a reconocer por esos conceptos que indubitablemente correspondía atender al Gobierno Nacional, y lo cual fue respetado por el propio Ministerio inicialmente al hacerle a mi representado algunos pagos parcialmente por ello, como se demuestra con la cuenta de cobro formulada por el Embajador Rengifo Otero el día 3 de mayo de 1979 por US$2.363.57, ordenada pagar con cargo al Capítulo "Varios e imprevistos" del presupuesto de la vigencia de 1979, mediante Resolución 1558 de 30 de agosto de 1979 del citado Ministerio, y cancelada mediante cheque número 183251 del Banco de la República, girado el 28 de diciembre del mismo año.

"Y gira sólo en torno a este aspecto, pues los demás gastos efectuados por el Embajador Rengifo Otero... fueron debidamente acreditados por aquél al Ministerio citado al formular las respectivas cuentas de cobro, y, según los actos acusados, parecen no ser ni controvertidos ni negados por la administración pública en los actos acusados, a más de que algunos pagos parciales que se efectuaron por el Ministerio, y que recibió mi cliente, se refieren fundamentalmente a gastos por los conceptos ya mencionados, como seguramente aparecerá demostrado probatoriamente en su oportunidad".

EL FALLO APELADO

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca en sentencia del catorce (14) de mayo de mil novecientos noventa y dos (1992), se pronunció sobre las pretensiones de la

demanda.

Luego de un detenido análisis fáctico y jurídico de la acción i da, el a quo decidió declarar la nulidad de las determinaciones contenidas en los oficios acusados suscritos por el Subsecretario de Asuntos Administrativos y el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores y, accediendo parcialmente a las pretensiones de restablecimiento, condenó a pagar a la Nación "la suma que resulte en pesos colombianos de la operación aritmética resultante de aplicar la tasa de cambio oficial a seis mil diez dólares con cincuenta centavos (US$6.010.52), en la fecha de ejecutoria de la presente sentencia", determinando, igualmente, que "La suma líquida resultante devengará intereses legales del seis por ciento (6%) anual desde el 26 de septiembre de 1979 hasta la fecha de ejecutoria y hasta cuando se produzca el pago de conformidad con la previsión del artículo 177 del C.C.A.".

En esencia, la decisión del Tribunal está fundamentada en el acápite, que seguidamente se transcribe:

"Se dice en la demanda, que la cancillería acordó con el actor el pago de una suma por asilado, para la atención de sus necesidades básicas de alojamiento y comida, debido a la situación de anormalidad jurídica y económica que impedía respaldar cada erogación con recibos o facturas debido entre razones a la obligación impuesta por las circunstancias de adquirir los elementos de consumo en el mercado negro.

"Tal acuerdo aparece respaldado con la cuenta de cobro adjunta á la Resolución 1558 de 30 de agosto de 1979 dictada por el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, por medio de la cual le reconocieron al actor dos mil trescientos sesenta y tres dólares con cincuenta y siete centavos de dólar (US$2.363.57) - fl. 65 del cdno. ppal. - que comprenden entre otros conceptos la suma de dos mil doscientos ochenta dólares (US$2.280), correspondiente a la permanencia durante 228 días en total de los asilados Antonio Jiménez Urbina, Mario Avilés Amador, Ariel Rodríguez, Carlos Benito Gallo Osejo y María Rosario Ibarra de Gallo (fls. 63 y 64 del cdno. ppal.) en el mismo sentido obran fotocopias autenticadas del memorando 00130 de septiembre 3 de 1979, por medio del cual el Subdirector Administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, le solicita al Delegado del Presupuesto del Ministerio de Hacienda ante dicha entidad, certificado de disponibilidad presupuestal por valor de US$21.102.22 según el recibo enviado por el Embajador ante el Gobierno de Nicaragua, donde éste relaciona esa suma por concepto ,de sostenimiento de cuarenta y seis (46) asilados a razón de diez dólares diarios por persona (fls. 175 y 185 respectivamente del cdno. 5).

"La ocurrencia de esta excepción está prevista en el artículo 21 del Decreto -ley 911 de 1932, vigente para la época en que ocurrieron las discordias con el actor y aún a la fecha de esta sentencia.

"Dice así la norma:

"Artículo 21. Si al examinar cuentas rendidas a la Contraloría por funcionarios pagadores o por cualquier otra persona que haya erogado fondos públicos, se hallaren partidas de gastos que un examinador glose por no estar conformes con la ley o con los reglamentos aplicables, y se viere que partidas de gastos similares han sido aceptadas sin observación por la Contraloría en el examen de otra cuenta anterior rendida por el mismo empleado pagador o por la misma persona que rindió la cuenta en que figuran dichas partidas glosadas, estas últimas serán aceptadas por el Contralor General sin perjuicio de la facultad de glosarlas en cuenta posterior que rinda el mismo

empleado pagador o la misma persona responsable. Sin embargo, no serán aceptadas tales partidas, si con anterioridad y en tiempo oportuno hubiere prevenido el Contralor a dicho empleado pagador o a la persona responsable que esas partidas no se aceptarían después de tal prevención.

"Si como primeramente se estudió, la norma fiscal para el examen y finiquito de cuentas en cuanto define la responsabilidad fiscal, le era aplicable al demandante para el efecto de tramitar el giro de los gastos, ya realizados, con la misma proporcionalidad también le era aplicable la del régimen exceptivo que se acaba de transcribir.

"De conformidad con los antecedentes que obran en el proceso, la administración no hizo ninguna advertencia previa al actor sobre la necesidad de allegar la totalidad de la documentación que sustentara las erogaciones, sino que por el contrario acordó y permitió la práctica realizada en relación con una estimación de gastos diarios por persona asilada, no hay duda de que dejó de aplicar la norma antes traída, de modo que su ausencia en la motivación de los actos demandados afecta la nulidad de su expedición.

"La aplicación indebida de normas ya analizada, además de la inaplicación anotada que se consignó en el libelo en el concepto de la violación presentado por el apoderado del actor, siendo lo sustancial y lo prevalente de acuerdo con el mandato del artículo 228 de la nueva Carta Política, induce al Tribunal a declarar la nulidad de los actos demandados, pues las violaciones de las normas sustantivas implican a su vez la del principio consagrado en el artículo 2º de la Constitución Política de 1886, plasmado con modificaciones en el 3º de la Carta expedida en 1991.

"No obstante la prosperidad del cargo (sic), por lo anteriormente expuesto, encuentra la Sala con claridad que por el desmedro patrimonial sufrido por el actor, en beneficio de la Nación, se configura el enriquecimiento lícito de ésta a costa de su antiguo representante diplomático, quien en procura de dar aplicación al derecho de asilo y dejar la imagen del país en relación con el cumplimiento de los tratados pertinentes, previas las instrucciones de los funcionarios de la cancillería, procedió a asumir de su propio peculio, los gastos atinentes al sostenimiento de los asilados en defecto del giro oportuno de los recursos necesarios para su cubrimiento.

"De tal manera, concurren todos los elementos para que el obligado realice el pago de lo debido a quien suplió su retardo en la provisión de los fondos públicos a saber: un acrecimiento del patrimonio público concretado al valor que debía pagar la nación en cumplimiento de los pactos internacionales que le comprometían a realizar tal pago, un correlativo empobrecimiento del actor, quien soportó la carga pecuniaria de la persona jurídica estatal y una ausencia de obligación o causal legal, que directamente recayera sobre quien hizo el pago a nombre de la entidad.

"Surge como corolario, la prosperidad de la pretensión de nulidad de los actos acusados."

LA APELACION

Dentro de la oportunidad del término legal, la apoderada de la Nación - Ministerio de Relaciones Exteriores, interpuso el recurso de apelación contra la sentencia del 14 de mayo de 1992 proferida en el asunto de la referencia por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Al sustentar la alzada, comienza la profesional por disentir de la afirmación que se hace en el

concepto de la violación, en el sentido de que el Ministerio de Relaciones Exteriores "... pretende denegar el derecho de reembolso de lo gastado en nombre de Colombia, por su Embajador en Nicaragua .....

A este respecto, afirma:

"Todo lo contrario, está acreditado en el proceso y consta en los propios actos enjuiciados, señores Consejeros, que el Ministerio de Relaciones Exteriores estuvo presto a restituirle al actor las sumas que comprobó, y lo instó, una y otra vez, para que aportara los comprobantes de las demás partidas e incluso que utilizara una prueba supletorio para tal efecto. Pero a la postre no ocurrió así, ya que se empeñó en que la administración tenía que hacer un acto de fe respecto de las partidas cobradas.

"El hecho de encontrar la sentencia fundada la aplicabilidad de las Resoluciones 07008 de 1978 y 0987 de 1982 emanadas de la Contraloría General de la República, que se esgrimieron como causa para no satisfacer otras cuentas del actor, legitima la conducta del Ministerio de Relaciones Exteriores y, por encima de todo relieva que la presunción de legalidad de los actos enjuiciados está incólume.

"De ahí que, en tales condiciones, no procedía la declaratoria de nulidad que se hizo en el fallo impugnado, ya que el actor no pudo destruir la presunción señalada."

Considera la apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores que, no puede hablarse de inaplicabilidad del artículo 21 del Decreto -ley 911 de 1932, ya que su preceptiva se refiere, única y exclusivamente, a la Contraloría General de la República, que dista notoriamente de la competencia que es propia del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su concepto lo concreta así:

"A esta conclusión llégase, señores Consejeros, del simple examen de la norma, porque se evidencia la regulación de la actividad del órgano fiscalizador, en la etapa final del examen de las cuentas rendidas por la entidad pagadora y, en cambio, el litigio se originó en el estadio precedente. No se podía, de otro lado, hacer la presentación de la cuenta a la Contraloría sin la previa consumación de la erogación."

Cuestiona, igualmente, la acogida que se hace en la sentencia recurrida a la llamada acción in rem verso de la que dice que no obstante su origen jurisprudencias y doctrinal, se apoya en extremos precisos e inconfundibles, que no pueden eludirse bajo ningún pretexto. Manifiesta que, en palabras de la jurisprudencia nacional, "esta acción no puede jamás ejercitarse contra una disposición imperativa de la Ley" y que, "fácilmente se observa que la acción de enriquecimiento sin justa causa choca frontalmente contra las normas invocadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en los actos acusados, para denegar las solicitudes del actor que imponían una serie de requisitos para el reconocimiento, que nunca se allanó a satisfacer el ex funcionario demandante y que, sin discusiones, tienen el carácter de normas imperativas, no disponibles y, por tanto, de ineludible cumplimiento.

Sobre dicho argumento hace más amplios análisis la libelista a los cuales habrá de referirse esta providencia en su oportunidad. Y llama la atención, en la conclusión de su discurso sobre el hecho de que para el sentenciador de primer grado no hubiera tenido ninguna incidencia "la magnitud y la cantidad de inexactitudes del actor, que en cuestión de cuentas es de suma gravedad y que, por encima de todo, justifican plenamente la postura adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores".

APELACION ADHESIVA

Haciendo uso de la apelación adhesiva consagrada en el artículo 353 del Código de Procedimiento Civil, el actor presenta memorial explicando que "Esta adhesión al recurso se debe a que no apelé oportunamente y concierne a las decisiones desfavorables a mis pretensiones (sic) contenidas en la sentencia recurrida". En los folios subsiguientes, el demandante entra en nuevas explicaciones referentes al tiempo de permanencia de los asilados en la embajada, a la investigación, a la verificación, a la alteración de fechas de entrada, a "los excesos del señor Casas Acosta", a ciertas "falsedades" y a una serie de observaciones en las que se muestra en desacuerdo con las consideraciones del tribunal y con las resultas de la sentencia. Dice que "El volumen de los documentos y la desorganización con que fueron aportados al expediente dificulta su consulta"; que el testimonio del señor Fabio Avella no tiene la validez probatoria que se le otorga en el fallo puesto que la declaración por certificación jurada, según el artículo 222 del Código de Procedimiento Civil no cobija a funcionarios que, como el señor Avella tienen "el modesto empleo de subdirector de Protocolo"; dedica dos páginas de su exposición a describir los desafueros del señor Avella como miembro de la legación de Colombia en Nicaragua, "En muchas ocasiones se le recomendó que no perjudicara su carrera y desacreditara a Colombia", y concluye que el señor Avella no es "Testigo de excepción" como lo califica el tribunal y que su declaración por certificación carece de valor probatorio. Afirma que "la sentencia apelada omite confrontar documentos y acepta los informes errados de la investigación"; que "la infamia del subsecretario, Casas Acosta y su "investigación" convencieron al tribunal".

Al final del luengo memorial afirma el apelante por adhesión que "el Gobierno colombiano me galardonaba con la Gran Cruz de San Carlos pero los mandos medios del Ministerio impiden la devolución del dinero con que preservé el decoro del Colombia".

La señora Agente del Ministerio Público, guardó silencio.

Aparecen, en el expediente de la segunda instancia, nuevas copias de memoriales, escritos, listas, mensajes y otros documentos, anexos que, según el informe secretarial, fueron presentados con la apelación adhesiva. Es de anotar que en el escrito del apelante no se hace alusión a dichos documentos ni a su finalidad.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Destaca la sala en primer término el hecho de que en el caso sometido a estudio, la apelación fue interpuesta por la parte demandada, pero al recurso se adhirió la demandante, al tenor de lo dispuesto en el artículo 353 del C. P. del C. Esta circunstancia conlleva a la aplicación del artículo 357 del mismo estatuto, según el cual "... cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones".

Hecha la precisión anterior, procede la sala a resolver las apelaciones interpuestas.

La acción en el presente proceso está encaminada a obtener la nulidad de unos actos administrativos que, expedidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, niegan el pago de una cuenta de cobro formulada por el actor. La cuenta de cobro hace referencia a erogaciones efectuadas por el doctor Oswaldo Rengifo en beneficio de unos asilados políticos cuando se desempeñaba como Embajador de Colombia en la República de Nicaragua, entre los meses de octubre de 1978 y septiembre de 1979.

Desde un comienzo, la parte demandante limita los términos de la controversia "a la exigencia

que el Ministerio de Relaciones Exteriores le hizo al actor de acreditar, para el reconocimiento y pago de lo debido por concepto de alojamiento, alimentación, suministro de artículos de aseo y de uso personal, etc., de los ciudadanos nicaragüenses a quienes el Gobierno colombiano les concedió asilo diplomático en el lapso de octubre de 1978 a septiembre de 1979, con los comprobantes, facturas y recibos correspondientes, lo que efectivamente invirtió o gastó en ello, no obstante que el Ministro del ramo encargado en ese entonces, doctor Carlos Borda Mendoza, acordó con el actor un valor de US$ 10 diarios por asilado, como suma razonable al reconocer por esos conceptos que indubitablemente correspondía atender al Gobierno Nacional y lo cual fue respetado por el propio Ministerio inicialmente al hacerle a mi representado algunos pagos parciales por ello..." (fl. 11).

El punto axial de la demanda y de la controversia, es el numeral primero del oficio 01700 del 2 de octubre de 1986 cuyo texto reza:

"La imposibilidad de reconocer suma alguna de dinero sin el respaldo de las facturas o recibos correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Resolución 07008 de 1978 y 0979 de 1982, que exigen a todo empleado o agente del Gobierno Nacional rendir cuentas."

El oficio en cuestión, menciona también "las imprevisiones contables y de estimación de gastos diarios por asilado, como se desprende de los diferentes memoriales enviados a esta Subsecretaría"; igualmente, se refiere a la investigación de la Procuraduría Tercera Regional de Bogotá sobre las posibles irregularidades en que hubieran podido incurrir los funcionarios del Ministerio en atención a la solicitud del actor, investigación que fue archivada mediante Resolución del 24 de enero de 1985,

"Hasta cuando se presenten (sic) la relación detallada de todos los gastos, las facturas y recibos que comprueben el gasto y la relación".

Los otros dos oficios acusados, dicen relación a los recursos interpuestos contra la decisión contenida en el primero y hacen énfasis en lo siguiente:

"De conformidad con el primer inciso del artículo 59 de la Constitución Nacional, corresponde a la Contraloría General de la República la vigencia de la gestión fiscal de la Administración.

"Así mismo, el artículo 1º de la Resolución 07008 de 1978, sustituida por la 097097 de 1982, dispone que todo empleado o agente del Gobierno Nacional que administre, recaude, invierta, pague, custodie o vigile fondos o bienes nacionales, está obligado a rendir cuentas comprobatorias.

"De otra parte, el desconocimiento de la obligación de presentar los documentos o pruebas soporte de un gasto efectuado, no constituye un argumento válido que pueda servir de excusa. La presentación de las facturas legalizando sumas giradas por el Ministerio contradice lo expresado por el doctor Rengifo - Véanse fls. 291, 293, 295, 296 y 297 en el folder 'Documentos del doctor Oswaldo Rengifo Otero número 2º -.

"Concluye la Oficina Jurídica de esta entidad, en el oficio 454 de 20 de febrero del año en curso, lo siguiente:

"2. Físicamente debe presentar los comprobantes, facturas y recibos, o en su defecto pruebas que suplan los anteriores justificando los gastos y que éstos sean aceptables, como soporte legal para

la refrendación y cancelación de esas cuentas, porque así lo exigen las normas fiscales vigentes.

"3. El doctor Oswaldo Rengifo Otero, podrá solicitar el pago de las sumas que le adeuden, siempre y cuando reúna los requisitos que exijan las normas presupuestases fiscales vigentes, con lo relacionado al gasto público (fl. 54, cdno. ppal.).

"Al resolver el recurso de apelación interpuesto oportunamente se observa que no existe circunstancia alguna que permita modificar la decisión por cuanto aún no han sido presentados los comprobantes, facturas y recibos que justifiquen los gastos alegados por usted y por lo tanto no se reúnen los requisitos exigidos por las normas presupuestases y fiscales vigentes en lo relativo al gasto público."

Como ya ha quedado anotado, el Tribunal de instancia le dio prosperidad a las pretensiones de la demanda en el sentido de declarar la nulidad de los oficios acusados y de acceder parcialmente al restablecimiento del derecho condenando a la Nación a pagarle al actor la suma que resulte en pesos colombianos de la operación aritmética resultante de aplicar la tasa de cambio oficial a US$6010.52, en la fecha de ejecutoria de la sentencia, con intereses legales del 6% anual desde el 26 de septiembre de 1979 hasta la fecha de ejecutoria del fallo y los intereses comerciales corrientes y moratorias a partir de dicha ejecutoria y hasta cuando se produzca el pago de conformidad con la previsión del artículo 177 del C.C.A.

Para acceder a las peticiones de la demanda el a quo reconoció la existencia de un acuerdo entre la Cancillería y el actor mediante el cual se le pagaba a éste una suma por asilado. Aduce que tal acuerdo aparece respaldado con la cuenta de cobro adjunta a la Resolución 1558 de 30 de agosto de 1979 dictada por el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de la cual se le reconocieron al actor US$2.363.57, correspondientes a la permanencia durante 228 días en total de los asilados Antonio Jiménez Urbina, Mario Avilés Amador, Ariel Rodríguez, Carlos Benito Gallo Osejo y María Rosario Ibarra de Gallo.

Examinado el expediente en busca del documento en que el Ministerio acordará con el accionante el pago de una suma determinada por asilado, no se encontró constancia alguna del mismo.

En el auto que decreta las pruebas (abril 4 de 1988, fl. 188 del cdno. ppal.), se ordenó la solicitud de las resoluciones o actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio autorizó el pago a la Embajada colombiana en Managua, o a los doctores Luis Vargas Rodríguez y Fernando Navas de Brigard, la suma de US$2.40 diarios por cada asilado somocista que hubo en dicha Embajada después del 26 de septiembre de 1979 (ofics. 88 -612 de 28 de mayo de 1988 y 89.952 de 3 de mayo de 1989, fls. 159, 160, 212, 213, 214 y 215 del cdno. ppal.). Los documentos no fueron aportados al expediente y al respecto de ellos es notoria la circunstancia de que, habiéndose, presentado una nueva oportunidad para recabar su obtención durante la diligencia de audiencia pública efectuada en el Ministerio de Relaciones Exteriores el 15 de enero de 1990 (fi. 237 del cdno. ppal.), el actor, quien había solicitado la audiencia y quien tuvo el uso de la palabra durante la misma, no hizo mención de esas resoluciones, disposiciones o actos administrativos, basilares para el esclarecimiento de su petición.

No aparece entonces evidencia probatoria alguna que sustente lo afirmado por el actor y reconocido por el Tribunal, que pueda servir de base para exigirle al Ministerio de Relaciones Exteriores el cumplimiento del hipotético acuerdo.

Obra sí en el expediente la Resolución 1558 del 30 de agosto de 1979 dictada por el Secretario

General del Ministerio de Relaciones Exteriores por medio de la cual se le reconocieron al actor US$2.363.57, por concepto de gastos en los primeros cuatro meses de 1979 en favor de seis asilados, a razón de US$IO diarios durante 222 días.

Sin embargo, la situación contemplada en la resolución precitada difiere de la que pretende resarcirse ahora, por cuanto respecto de aquellos gastos se adjuntaron recibos según se infiere del oficio número 103 -053 de 3 de mayo de 1979, enviado por el Embajador doctor Rengifo Otero al Ministro (fl. 62) y de los considerandos de la misma Resolución 1558 del 30 de agosto de 1979 (fl. 65).

Como lo dice la demanda, la controversia actual gira en torno a la exigencia que el Ministerio le hace al actor de acreditar con facturas, comprobantes y recibos correspondientes lo pagado por concepto de alojamiento, alimentación y suministro de artículos de aseo y uso personal, pues los demás gastos con motivo del asilo de los nicaragüenses, fueron debidamente acreditados por aquél al formular las respectivas cuentas de cobro.

De otra parte, el tribunal en la providencia apelada le aplica al caso el régimen exceptivo a que alude el artículo 21 del Decreto -ley 911 de 1932, vigente para la época de los hechos, según el cual "si al examinar las cuentas rendidas a la Contraloría por funcionarios pagadores o por cualquier otra persona que haya erogado fondos públicos, se hallaren partidas de gastos que un examinador glose por no estar conformes con la ley o con los reglamentos aplicables, y se viere que partidas de gastos similares han sido aceptadas sin observación por la Contraloría en el examen de otra cuenta anterior rendida por el mismo empleado pagador o por la misma persona que rindió la cuenta en que figuran dichas partidas glosadas, estas últimas serán aceptadas por el Contralor General sin perjuicio de la facultad de glosarlas en cuenta posterior que rinda el mismo empleado pagador o la misma persona responsable".

Al respecto estima la Sala que la norma referida y gracias a la cual pudiera pensarse que el accionante no está obligado a acreditar mediante los respectivos comprobantes los gastos realizados, no es aplicable al caso sometido a estudio, porque la norma contenida en el artículo 21 del Decreto -ley 911 de 1932, opera para la Contraloría General de la República como órgano fiscalizador durante las etapas de control posterior aplicable al examen y fenecimiento de cuentas rendidas por el pagador, y no frente al Ministerio de Relaciones Exteriores en una etapa precedente en la que de lo que se trata es de satisfacer algunos requisitos necesarios para la viabilidad del pago.

Además, si en gracia de discusión se considerara pertinente la disposición comentada, tampoco resultaría viable porque ella misma en la última parte del primer inciso prescribe que " ... no serán aceptadas tales partidas, si con anterioridad y en tiempo oportuno hubiere prevenido el Contralor a dicho empleado pagador o a la persona responsable que esas partidas no se aceptarían después de tal prevención".

Contrariamente a lo que dice la sentencia recurrida que "de conformidad con los antecedentes que obran en el proceso, la administración no hizo ninguna advertencia previa al actor sobre la necesidad de allegar la totalidad de la documentación que sustentara las erogaciones", sí hay en el expediente elementos de juicio en virtud de los cuales puede afirmarse que la administración hizo al actor advertencias en tal sentido y como prueba de tal advertencia obra el cablegrama número 0538 enviado al doctor Rengifo a la Embajada en Managua en el que, además de anunciarle el envió de varios giros en dólares "para atención asilados actuales", le recuerdan al final: Posteriormente deberá remitir los comprobantes justificatorios para el trámite final de

carácter final. (fl. 133, cdno. 7 del expediente).

Además, en oficio 514 visible al folio 90 del cuaderno número 6, se dice que mediante comunicación 01435 de agosto 21 de 1984, la Subsecretaría del Ministerio le solicitó al Embajador las facturas y recibos que comprueben el gasto.

Conforme a lo anteriormente expuesto, queda eliminada la posibilidad de hacer efectivo para el reclamante el pago de lo cobrado al Estado con base en el supuesto acuerdo y en la situación exceptiva que consagra el artículo 21 del Decreto -ley 911 de 1932 que como ya quedó establecido es inaplicable al presente asunto. En estas condiciones, la única opción que le quedaba al actor para lograr el pago de los dineros invertidos en los ciudadanos extranjeros que se acogieron a la protección del Gobierno, era la comprobación de los gastos realizados con los comprobantes y recibos correspondientes, circunstancia que no aparece acreditada en el proceso.

Frente a la pretensión del demandante en el sentido de que se le reconozcan y paguen los gastos realizados en favor de los asilados, sin que tenga que adjuntar comprobantes y recibos, la Sala considera que no le asiste la razón, por los siguientes motivos:

Principios generales en nuestra normatividad jurídica indican que no puede hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales y que cada gasto que se haga a cargo del Tesoro Nacional debe ser justificado.

A fin de que tales principios se cumplan, la ley prevé algunos controles, entre los cuales cabe destacar el que ejerce la Contraloría General de la Nación a fin de verificar si el gasto es justificado y si se realizó con el lleno de todos los requisitos de ley.

Como corolario de lo anterior, surge la necesidad de que todo empleado o agente del Gobierno Nacional que administre, recaude, invierta, pague, custodie o vigile fondos o bienes nacionales, está obligado a rendir cuentas comprobatorias, según lo dispone el artículo 12 de la Resolución 07008 de 1978, sustituida por la número 097097 de 1982.

El actor en su condición de Embajador de la República de Colombia se encontraba obligado a rendir cuentas comprobatorias porque al asumir los gastos que los asilados, en la sede diplomática, le causaron al Tesoro Nacional devino en administrador de fondos públicos.

A su turno, el Ministerio de Relaciones Exteriores en su calidad de ordenador del gasto se hallaba en la necesidad de exigir cuentas comprobatorias de los gastos realizados.

Mal podría pensarse que un acreedor se presente ante su deudor a reclamarle el pago de una deuda contraida a nombre suyo, sin que se le pruebe el hecho.

No podría esperarse que el Estado cancele una obligación contraída a su nombre, sin que se le demuestre que el gasto se autorizó y que éste se realizó. La ausencia de prueba de estos dos elementos de la relación jurídica descartan la posibilidad de un enriquecimiento sin causa por parte de la Nación, pues en tales condiciones no se hallarían acreditados los elementos de dicha figura concernientes a la realización del pago en nombre de la Entidad y al correlativo empobrecimiento del actor.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la

Ley, sin haber conocido el concepto del Agente del Ministerio Público por no haberse hecho presente en el proceso,

FALLA:

Revócase la sentencia proferida en el presente proceso por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fecha 14 de mayo de 1992, y en su lugar, deniéganse las súplicas de la demanda.

Cópiese, notifíquese y en firme esta providencia, vuelva el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en reunión celebrada el día 4 de marzo de 1993.

Ernesto Rafael Ariza Muñoz, José Ignacio Narváez García, Conjuez ausente; Libardo Rodríguez Rodríguez, Yesid Rojas Serrano.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)