

SOLICITUD DE RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONOMICO DEL CONTRATO - No es requisito de procedibilidad que deba agotarse para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa en ejercicio del derecho público subjetivo de acción / EL DERECHO A QUE SE RESTABLEZCA EL EQUILIBRIO ECONOMICO DEL CONTRATO A UN PUNTO DE NO PERDIDA - Procede a solicitud de parte y no de oficio / EL DERECHO A QUE SE RESTABLEZCA EL EQUILIBRIO ECONOMICO DEL CONTRATO A UN PUNTO DE NO PERDIDA - Derecho subjetivo que puede ser exigido por el titular / SOLICITUD DE RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONOMICO DEL CONTRATO - No es un requisito de orden adjetivo

El Tribunal Administrativo de Casanare sostuvo que la sociedad contratista "... no requirió al Invías para que le restableciera el equilibrio económico del contrato y, en su entender, tal requerimiento constituye "... una exigencia previa para acudir a la jurisdicción administrativa..." (ibídem), conforme a lo previsto por el ordinal 1º del artículo 5 de la Ley 80 de 1993. A juicio de la Sala, la norma aludida por el Tribunal de primera instancia no establece un requisito de procedibilidad que deba agotarse para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo sugiere el a quo. En efecto, cuando la norma prevé que, para la realización de los fines de que trata el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los contratistas tendrán derecho a que, "... previa solicitud ...", la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no les sean imputables, está indicando que el restablecimiento del equilibrio económico del contrato procede a solicitud de parte y no de oficio, pero no está exigiendo el agotamiento de una actuación administrativa antes de acudir a la jurisdicción en ejercicio del derecho público subjetivo de acción. La disposición citada tiene una indiscutible naturaleza sustantiva y en su dimensión positiva reconoce la existencia de un derecho subjetivo que puede ser exigido por su titular (los contratistas tienen derecho a que, previa solicitud, la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato), en caso de que haya sido vulnerado; es decir, la disposición no se refiere a los requisitos de orden adjetivo para acudir a la jurisdicción con miras a reclamar en juicio el derecho conculcado, como lo entiende el a quo, sino a la posibilidad que tiene el contratista de formular la solicitud de restablecimiento del equilibrio que se ha fracturado, directamente ante la entidad contratante. A juicio de la Sala, la norma pretende materializar los principios de eficacia, economía y celeridad que informan la actividad contractual de la administración.

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 ARTICULO 5.1

ECONOMIA DEL CONTRATO - Puede ser impactado por el fenómeno inflacionario cuando afecta los costos del contrato / RUPTURA DEL EQUILIBRIO ECONOMICO FINANCIERO DEL CONTRATO - Debe analizarse cada caso en particular para determinar la procedencia de incluir mecanismos de revisión de precios / ECONOMIA DEL CONTRATO - Puede ocurrir que la inflación no impacte variables incluidas en la fórmula de reajuste y que tampoco afecte los costos del contrato. No se estaría frente a una ruptura del equilibrio económico financiero del contrato

El fenómeno inflacionario puede tener la virtualidad de impactar la economía del contrato, cuando afecta los costos del mismo; así, cuando la fórmula de reajuste pactada está concebida en función de la variación de los factores que inciden en la determinación de los costos del contrato, la inflación puede aumentar dichos costos, pero la fórmula corregirá los precios exactamente en la misma proporción (incluyendo la utilidad, puesto que dentro de la estructura de los precios unitarios

ella hace parte integrante de los mismos), de modo que el valor de la remuneración intrínseca del contratista se mantendrá incólume. También puede suceder que, como consecuencia de un hecho económico imprevisible, se altere el valor de la remuneración pactada, porque se afecten factores que inciden en la determinación de los costos del contrato que no fueron incluidos como variables de la fórmula de reajuste, de manera que el deflactor de precios utilizado no permita mitigar el efecto negativo que se produce en la economía del negocio; cuando esto sucede, debe analizarse en cada caso particular si se presenta ruptura del equilibrio económico-financiero del contrato y si resulta procedente arbitrar mecanismos de revisión de precios. Pero, igualmente, puede ocurrir que la inflación no impacte variables incluidas en la fórmula de reajuste y que tampoco afecte los costos del contrato (cuando los que suben son los precios de los productos de la canasta familiar, por ejemplo), caso en el cual se sale de la órbita contractual y, por ende, no se está frente a una supuesta ruptura del equilibrio económico financiero del contrato, sino ante un factor exógeno que - se insiste- no afecta la economía de aquél sino a la economía en general, que es la hipótesis sobre la cual se edifican las pretensiones de la demanda. En este caso específico, la Sala considera que el deflactor utilizado cumplió su función, pues corrigió los precios involucrados en la ejecución del contrato en la misma proporción que sufrieron afectación a lo largo de la ejecución del contrato. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia de 14 de marzo de 2013, exp. 20524

RIESGOS CONTRACTUALES - Función de la cláusula de estabilización de precios / RIESGOS PREVISIBLES - Económico / RIESGO ECONOMICO - Noción. Definición. Concepto / RIESGO ECONOMICO - Cláusula de estabilización, reajuste o corrección de precios / CLAUSULA DE ESTABILIZACION, REAJUSTE O CORRECCION DE PRECIOS - Fundamento / CLAUSULA DE ESTABILIZACION, REAJUSTE O CORRECCION DE PRECIOS - Permite al Juez revisar los precios del contrato y arbitrar la corrección de la cláusula de estabilización, para que el equilibrio que se ha visto alterado, pueda ser restablecido. Teoría de la imprevisión por el álea económica

La ejecución de un contrato involucra ciertas contingencias o riesgos que tienen la virtualidad de alterar, potencialmente, el sinalagma funcional que se pacta al inicio de la relación. Son los llamados riesgos contractuales, algunos de ellos previsibles y otros no. Uno de esos riesgos previsibles en una economía inflacionaria como la nuestra es el económico, que se produce como consecuencia de la fluctuación, el crecimiento o incremento continuo y generalizado del valor de los bienes, servicios y factores productivos, a lo largo del tiempo; por esa razón, con el objeto de prefiar las consecuencias futuras, previsibles y evitar que el riesgo impacte de forma grave la economía del contrato, las partes suelen pactar la cláusula de estabilización, reajuste o corrección de precios, con base en un deflactor, para que el contratista reciba una contraprestación real y equivalente a la prestación ejecutada. El artículo 4 (numeral 8) de la Ley 80 de 1993, vigente para la fecha en que fue celebrado el contrato 0717 de 1996, contempla la posibilidad de que las partes pacten cláusulas de ajuste o de corrección de precios, con el fin de mantener durante el desarrollo y la ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer (en los casos en los que se hubiere realizado licitación o concurso) o de contratar (en los casos de contratación directa); en este marco, las partes decidieron utilizar como deflactor el índice de costos de construcción de carreteras. Al convenir la cláusula de reajuste, las partes, razonablemente, previeron lo previsible, de modo que sólo frente a la ocurrencia de hechos (económicos) anormales, extraordinarios e imprevisibles, que impacten en forma grave la economía del contrato y frente a las cuales se tornen ineficaces los mecanismos de reajuste estipulados, puede el juez revisar los

precios del contrato y arbitrar la corrección de la cláusula de estabilización, para que el equilibrio que se ha visto alterado - teoría de la imprevisión por el álea económica- pueda ser restablecido. Lo anterior significa que la fórmula de reajustes pactada en el parágrafo de la cláusula octava del contrato 0717 de 1996 y los coeficientes que la componen son aplicables en condiciones de normalidad y ella no puede ser desconocida por las partes, por el hecho de que no satisfaga las expectativas económicas de una de ellas. Dentro del proceso no existe prueba de que se haya presentado una situación extraordinaria, anormal, exógena a las partes, imprevisible e irresistible, que haya alterado significativamente los precios unitarios del contrato, que haya impactado la economía del mismo por vía de reflejo y que no haya sido mitigada por la cláusula de reajustes pactada de común acuerdo. (...) La ruptura del equilibrio económico del contrato se hubiera presentado si, como consecuencia de un hecho económico inesperado - como una hiperinflación-, se hubieran presentado alzas exageradas en los insumos y en los elementos que formaban parte de los costos del contrato, al punto de no alcanzar a ser cubiertos por los precios unitarios corregidos con la fórmula de reajuste (...) los demandantes no acreditaron que los precios unitarios pactados y corregidos con la fórmula de reajuste prevista en el contrato fueran excesivamente menores que los precios del mercado y, en ese sentido, no tiene asidero alguno la petición de revisión de precios; por el contrario, a juicio de la Sala, los precios del contrato se mantuvieron invariables durante toda la relación contractual, pues el deflactor utilizado reflejó las variaciones de los factores que incidieron en los costos del contrato, es decir, los grupos de la canasta de los elementos más representativos para la construcción de este tipo de obras. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar sentencia de 14 de marzo de 2013, exp. 20524

FUENTE FORMAL: LEY 80 DE 1993 - ARTICULO 4.8

APLICABILIDAD DEL COEFICIENTE DE REAJUSTE QUE NO HA SIDO PACTADO DE COMUN ACUERDO - No procede en condiciones de normalidad / UTILIZACION DEL IPC COMO DEFLACTOR - Stricto sensu, podría resultar económicamente beneficioso para el contratista pero se podría presentar un reajuste distorsionado en los precios que no tendría causa en la prestación ejecutada / ALEA ECONOMICA - El contratista debe acreditar que la prestación a su cargo se tornó más onerosa por la ocurrencia de un hecho económico imprevisto que haya afectado los costos del contrato que altere la ecuación contractual

Para la Sala, no existe razón que justifique cambiar las condiciones de reajuste de precios y, por el contrario, considera que, si los precios se corrigen con base en el I.P.C., se deben tener en cuenta factores que no incidan en la determinación de los costos del contrato, pues este índice mide la variación porcentual de los precios de la canasta de bienes y servicios de consumo en los hogares del país y, desde luego, ninguno de los grupos que lo conforman guarda relación con los costos de la construcción de carreteras y puentes, de modo que, stricto sensu, la utilización del I.P.C. como deflactor podría resultar económicamente beneficioso para el contratista, porque, eventualmente, los precios se ajustarían en una proporción mayor a la variación real que tuvieron los costos de los elementos e insumos en el mercado y, en ese sentido, se podría presentar un reajuste distorsionado en los precios que no tendría causa en la prestación ejecutada. (...) dentro del proceso no existe prueba que indique que el costo de ejecución de las obras fuera mayor al precio que realmente pagó la entidad contratante por la realización de las mismas, de modo que la ruptura en el equilibrio de las prestaciones a cargo de cada una de las partes carece de prueba. En suma, como el contratista no acreditó que la prestación a su cargo se haya tornado más onerosa por la ocurrencia de un hecho

económico imprevisto (álea económica) que haya afectado los costos del contrato y que, por consiguiente, haya sido capaz de alterar la correlación y equivalencia entre las prestaciones a cargo de las partes (ecuación contractual), las pretensiones de la demanda están condenadas al fracaso. Cosa distinta es que, como consecuencia del fenómeno inflacionario, el contratista no pueda adquirir la misma cantidad de bienes y servicios, que conforman la canasta de consumo de hogares, con la utilidad que recibe por la ejecución del objeto contractual; sin embargo, el fenómeno que allí se presenta es ajeno a la relación negocial, pues, en tal hipótesis, la inflación no afecta los precios del contrato ni el valor intrínseco de la remuneración; por ende, no incide en la economía del mismo. En últimas, lo que pretende la sociedad demandante es trasladar los efectos de un fenómeno macroeconómico a la entidad contratante, con la intención de que ésta les garantice el poder adquisitivo de la utilidad percibida, lo cual resulta improcedente.

3-CC-1138-2014

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 85001-23-31-000-1998-00168-01(17660)

Actor: GISAICO LTDA.

Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VIAS -INVIAS-

Referencia: CONTRATOS

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, el 7 de octubre de 1999, en cuya parte resolutive se dispuso (se transcribe como aparece a folio 2005, C. Consejo):

“PRIMERO: Negar las súplicas de la demanda.

“SEGUNDO: Condenar en costas a la parte vencida”.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.-

Mediante escrito radicado el 10 de septiembre de 1998 en el Tribunal Administrativo de Casanare, Gisaico Ltda. formuló demanda, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del Código Contencioso Administrativo, contra el Instituto Nacional de Vías – INVÍAS-¹, con el fin de obtener pronunciamiento respecto de las siguientes pretensiones (se transcriben como aparecen en la demanda, para facilitar el desarrollo de las consideraciones de esta providencia, fls. 1 y 3, C. 1):

“PRIMERA: Que la conmutatividad y el equilibrio económico del contrato No. 0717 de 1996 y sus adicionales, celebrado entre el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** y la sociedad **GISAICO LTDA.**, para la rehabilitación de la Superestructura del puente El Secreto, se rompieron por cuanto la fórmula de ajuste de precios prevista en su cláusula **OCTAVA PARÁGRAFO TERCERO –AJUSTES-**, no conservó el valor inicial de los precios unitarios durante el plazo contractual.

“SEGUNDA: Que como consecuencia de la declaración anterior y para restablecer la conmutatividad y el equilibrio económico del contrato No. 0717 de 1996, el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** debe pagar a la **demandante** la diferencia de los precios ajustados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) - Total Nacional- certificados por el **DANE** y los precios ajustados y pagados con la fórmula prevista en la cláusula **OCTAVA - PARÁGRAFO TERCERO - AJUSTES-**, del contrato No. **0717 de 1996**.

“TERCERA: Que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** debe pagar a los demandantes la diferencia de los precios a que hace referencia el punto anterior, en valores actuales y con los intereses legales.

“CUARTA: Que el **INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS** debe pagar al demandante la diferencia de los precios a que hace referencia el punto anterior, en valores actuales y con los intereses legales”.

2.- Hechos.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones son, en síntesis, los siguientes:

¹ En adelante INVÍAS o la entidad contratante.

2.1.- Entre el INVÍAS y Gisaico Ltda. fue celebrado el contrato 0717 de 1996, para ejecutar “...por el sistema de precios unitarios las obras que sean necesarias para la rehabilitación de la Superestructura del puente El Secreto” (fl. 3, C. 1).

2.2.- El contrato 0717 de 1996 fue adicionado en 5 oportunidades, por medio de los contratos 0717-1-96 de 1997, 0717-2-96 de 1997, 0717-3-96 de 1998, 0717-4-96 de 1998 y 0717-5-96 de 1998.

2.3.- Para conservar la conmutatividad del contrato, en el párrafo tercero de la cláusula octava las partes pactaron una fórmula matemática de ajuste de precios, con base en los índices de costos de construcción de carreteras, para los correspondientes grupos de obras.

2.4.- El Gobierno Nacional, a través del DANE, fija mensualmente el índice de precios al consumidor –IPC-, con el fin de mantener el poder adquisitivo de la moneda que, como consecuencia del fenómeno inflacionario, tiende a menguar con el paso del tiempo.

2.5.- El propósito de los índices “...establecidos por la entidad contratante...” era mantener, desde la iniciación del contrato, los precios ofrecidos y contratados, para que el contratista recibiera, en lo posible, durante la ejecución, el valor real de las sumas que había utilizado para la adquisición de materiales, mano de obra, equipos, etc., es decir, evitar la pérdida de poder adquisitivo del dinero que constituía la contraprestación del contratista.

2.6.- Desde la iniciación del contrato y hasta la ejecución de la última acta de obra, la fórmula de ajustes pactada en la citada cláusula octava reflejó sólo una parte de las alzas de los precios y de la devaluación monetaria, porque los índices a los que se refiere el contrato quedaron por debajo del IPC fijado por el DANE, por lo cual los precios unitarios comenzaron a decrecer, mientras que la prestación del contratista permanecía igual a la inicial.

2.7.- Como consecuencia de las constantes reclamaciones de la contratista, en el sentido de que la fórmula de ajuste pactada no alcanzaba a cubrir la depreciación de la moneda, que se producía con el paso del tiempo, el INVÍAS empezó a pactar los ajustes en los contratos de obra pública “... como en los llamados de concesión ...” (fl. 6, C. 1), en la parte que se refiere a la construcción de obras, esto es, con

base en el “... Índice Total Nacional - de Precios al Consumidor - I.P.C ...” (ibídem), que es, precisamente, lo que pretende la demanda interpuesta.

2.8.- La diferencia entre aplicar el I.P.C. y la fórmula de ajuste pactada en el contrato asciende a \$210'985.900.82 y, “... si se toma el valor de cada diferencia que resulta de aplicar el índice del I.P.C., y se le aplica su actualización mediante el procedimiento previsto en el artículo 4º, numeral 8) de la ley 80 de 1993 y el artículo 1º del decreto 679 de 1994, significa que al 30 de mayo de 1998, el monto a que se refiere el hecho anterior queda actualizado en la suma de \$228.544.911.82 y sus intereses ascienden a la suma de \$11.986.692, por lo cual el monto total arroja la cantidad de \$240.531.603.82, que es la suma que constituye la cuantía de las pretensiones de ésta (sic) demanda” (fls. 10, C. 1).

3.- Fundamentos de derecho.-

La demandante invocó los artículos 2 y 6 de la Constitución Política, 1498, 1602 y 1603 del Código Civil, 864, 868 y 871 del Código de Comercio, 4, 5 (ordinal 1º), 25 (ordinales 13º y 14º), 27 y 75, de la Ley 80 de 1993, 8 de la Ley 153 de 1887 y 87 del Código Contencioso Administrativo.

Sostuvo la parte actora que la actuación del INVÍAS orientada a negar el restablecimiento de las condiciones económicas y financieras del contrato no es cosa distinta que negligencia, ligereza y descuido, que se traduce en violación del precepto constitucional según el cual corresponde a las autoridades públicas proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra y bienes.

Agregó que, si bien las partes del contrato trataron de mitigar el impacto inflacionario con la estipulación de la cláusula de reajuste de precios, lo cierto es que la fórmula no cumplió su finalidad, debido a que no reflejó la realidad económica nacional presentada por el DANE a través de los índices de precios certificados (fls. 10 a 19, C. 1).

4.- La actuación procesal.-

Por auto del 17 de septiembre de 1998, el Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda y ordenó la notificación personal de la providencia al Director General del INVÍAS y al agente del Ministerio Público, dispuso la fijación en lista

del negocio y reconoció personería al apoderado de la demandante (fls. 166, C. Principal).

4.1.- Dentro del término de fijación en lista, el apoderado del INVIAS contestó la demanda, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y, en cuanto a los hechos, manifestó atenerse a los que resulten probados en el proceso.

Como razones de la defensa, sostuvo que resultaba "... *improcedente y desatinado* ..." (fl. 175, C. 1) alegar el incumplimiento de la fórmula matemática establecida en el contrato, para la revisión periódica de precios, aduciendo la comparación de los índices de costos para la construcción de carreteras, con los índices de precios al consumidor, pues se trata de dos indicadores distintos, cuyo campo de aplicación también es distinto.

Adujo que, analizados de manera integral los precios del contrato, se puede constatar que los mismos guardan correspondencia razonable con los ofrecidos para la ejecución de aquél y con los que se ofrecen en la actualidad en el mercado de la ingeniería nacional, razón por la cual no ha existido desequilibrio económico; además, los precios ofrecidos por otros contratistas para la ejecución de obras similares a las realizadas por la sociedad demandante son iguales o inferiores a los que fueron pagados en desarrollo del contrato 0717 de 1996, de donde se desprende que la fórmula de reajuste ha cumplido el propósito para el que fue pactada; por consiguiente, no existió pérdida alguna para el contratista.

Añadió que el contrato 0717 de 1996 fue adicionado en distintas oportunidades y que en ninguna de ellas el contratista manifestó ruptura del equilibrio económico; por el contrario, en todas se dejó constancia de que la utilidad del contratista era del 5% (fls. 174 a 178, C. 1).

5.- Los alegatos de primera instancia.-

5.1.- La parte actora reiteró los fundamentos de la demanda y agregó que dentro del proceso fue practicado un dictamen pericial para establecer las diferencias existentes entre el IPC y el sistema de ajustes pactado en el contrato, el cual arrojó como resultado la diferencia entre uno y otro sistema, por un valor igual al que se reclama en la demanda (fls. 206 a 208, C. 1).

5.2.- El INVÍAS reiteró los fundamentos expuestos en la contestación de la demanda, para lo cual señaló que las pretensiones formuladas por los demandantes carecían de soporte jurídico y técnico. Con base en la prueba allegada al proceso, alegó que el contratista no manifestó circunstancia alguna que determinara la ruptura del equilibrio económico al momento de suscribir los contratos de adición del contrato 0717 de 1996, de modo que, al prestar su consentimiento para la celebración de las adiciones, aceptó el objeto de las obligaciones, las formas de pago y los mecanismos de ajuste de las respectivas actas de obra, para mantener los precios actualizados, sin que pueda desconocerlos con posterioridad para argüir desequilibrio en las prestaciones recíprocas.

Por otra parte, señaló que no es procedente aplicar el índice de precios al consumidor para ajustar los precios de las actas de obra del contrato, pues éste es un índice creado exclusivamente para los productos que conforman la canasta familiar y no para los precios de la obra pública.

Realizó una comparación a doble columna entre los componentes de los índices de precios al consumidor (IPC), los índices del INVÍAS (INV) para ajustes de los contratos de obra y los índices de cálculo de construcción pesada (ICCP), para concluir que cada uno de ellos tienen finalidades y orígenes para la medición distintos. Solicitó negar las pretensiones de la demanda (fls. 210 a 216, C. 1.).

6.- La sentencia recurrida.-

Es la proferida el 7 de octubre de 1999 por el Tribunal Administrativo de Casanare, la cual negó las pretensiones de la demanda e impuso condena en costas a cargo de la parte actora.

Para llegar a lo anterior, el Tribunal consideró que las partes previeron la fórmula de reajustes diseñada por el INVÍAS teniendo en cuentas los factores de orden técnico que se ajustan a las características del contrato celebrado. El sistema escogido para realizar los ajustes tiene prelación sobre los índices diseñados por el DANE para calcular los precios al consumidor, porque en estos últimos se toman algunos factores que no tienen incidencia en el cálculo del precio de los materiales que se utilizan para la construcción de una carretera; por esta razón, es posible que se puedan presentar diferencias entre los índices que se utilizan para calcular

los reajustes y los que utiliza el DANE para calcular la variación de precios al consumidor.

Por otra parte, señaló que los índices utilizados para los reajustes fueron pactados de consuno y dentro del proceso no existe prueba atinente a que alguno de esos índices haya sufrido alteración o variación considerable que, necesariamente, alterara las fórmulas utilizadas *“... ya fuera por actuaciones propias de la administración, como los llamados ‘Hechos del Príncipe’ o ya fuera por razones puramente económicas de carácter nacional o internacional, que obviamente obligarían –en este caso a la parte contratante- a replantear sus fórmulas financieras, porque ante hechos imprevistos, obviamente se impone su corrección ...”* (fls. 226 y 227, C Consejo).

Advirtió que no está demostrado error en el cálculo de la variación de precios de los elementos utilizados para computar el índice de reajuste definitivo utilizado por el INVÍAS y que tampoco encontró prueba del desmedro patrimonial alegado por el contratista.

Sostuvo que puede ser posible que, con el sistema de reajustes que se pactó en el contrato, el contratista *“... se dejó de ganar determinado porcentaje ...”* (ibídem); pero, tal razón no es suficiente para concluir que se produjo desequilibrio económico en el contrato, pues una cosa es *“... la ganancia a obtener y otra es el perjuicio que se sufre por factores que intervienen en la economía contractual; el legislador lo que ordena es restablecer el equilibrio cuando hay razones exógenas que lo han alterado ...”* (ibídem).

Para terminar, señaló:

“De otra parte, no existe prueba de que previamente el contratista haya requerido a Invías para que le restableciera el equilibrio económico de este contrato, y que la demandada se negó a hacerlo; esta parecería ser una exigencia previa para acudir a la jurisdicción administrativa, al tenor de lo señalado en el ordinal 1º del art. 5 de la ley 80/93” (fls. 217 a 230, C. Consejo).

7.- El recurso de apelación.-

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación, con el objeto de que la sentencia de primera instancia se revocara y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda.

Sostuvo que, si bien es cierto en el contrato se pactó el reajuste de precios unitarios, también lo es que, si tales reajustes no cumplen el cometido de mantener la conmutatividad del contrato, deben revisarse y corregirse hasta lograr que se remunere al contratista con el valor exacto de la prestación inicial.

Por otra parte, señaló que el Tribunal de primera instancia comisionó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para que practicara una diligencia de inspección judicial, con intervención de peritos, en los libros de contabilidad de la sociedad demandante. Los peritos elaboraron su dictamen, pero dicha prueba no fue incorporada al proceso.

Por lo anterior, solicitó que se tuviera como prueba dicho dictamen en esta instancia, pues en él están acreditadas las pérdidas que sufrió la parte actora con la ejecución del contrato.

En relación con los cuestionamientos que se hacen en la sentencia recurrida atinentes a que *“... no hay prueba que demuestre que alguno de esos índices o componentes utilizados para hacer esos cálculos sufrió un (sic) variación considerable que necesariamente alteraría las fórmulas utilizadas en ese cálculo y a que la parte actora no demostró el desmedro en sus intereses económicos ...”* (fls. 242 y 243, C. Consejo), ellos quedaron respondidos con el dictamen pericial a que se hizo referencia en el párrafo anterior, al quedar establecido que el contratista sufrió una pérdida considerable con la ejecución del contrato causada, precisamente, por la aplicación de los índices de ajustes del INVÍAS.

Solicitó que se oficiara al Tribunal Administrativo de Casanare, para que remitiera el dictamen pericial practicado en el presente proceso (fls. 239 a 244, C. Consejo).

8.- La actuación en la segunda instancia.-

Por auto del 12 de mayo de 2000, fue admitido el recurso de apelación interpuesto por la parte actora (fl. 275, C. Consejo) y, por auto del 20 de octubre del mismo año, el entonces Consejero conductor del proceso ordenó librar oficio al Tribunal

Administrativo de Casanare, para que remitiera, con destino al presente proceso, el dictamen pericial rendido por las peritos María Inés Afanador Rivera y Blanca Marina Herrera Lozano, “... con la correspondiente aclaración si la hubiere ...” (fls. 277 y 278, C. Consejo).

Después de varios requerimientos, el Tribunal Administrativo de Casanare respondió que el dictamen pericial solicitado no se hallaba en sus dependencias (fl. 292, C. Consejo) y, por tal razón, esta Corporación ordenó oficiar al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que remitiera la prueba que se hallaba extraviada (fl. 296, C. Consejo).

Mediante oficio del 19 de diciembre de 2003, la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca informó que el dictamen pericial no fue localizado en sus instalaciones (fl. 302, C. Consejo) y, mediante escrito del 19 de marzo de 2004 (fl. 312, C. Consejo), el apoderado de la parte actora solicitó que se tuviera en cuenta, como prueba, la copia del dictamen pericial y de la aclaración que conservaba en su poder.

Por auto del 18 de junio de 2004, el Consejero a cargo del proceso citó a las partes y al Ministerio Público a una audiencia con el fin de reconstruir parcialmente el proceso (fls. 346 a 348, C. Consejo).

La audiencia de reconstrucción se cumplió el 5 de agosto de 2004, según consta en el acta que obra a folio 353 (C. Consejo) y, en ella, el Consejero conductor del proceso decidió reconstruir parcialmente el expediente, en el sentido de tener como prueba los documentos que obran a folios 314 a 345 del cuaderno del Consejo, que son los contentivos del dictamen pericial extraviado y de su aclaración.

Mediante auto del 1 de octubre de 2004 (fl. 355, C. Consejo), se corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que emitiera concepto.

9.- Los alegatos de segunda instancia.-

La entidad demandada reiteró los fundamentos de la contestación de la demanda y de los alegatos de conclusión de primera instancia, a lo cual añadió que el estatuto

de contratación no prescribe limitantes en relación con la fórmula que las partes decidan adoptar para efectuar reajustes de precios (fls. 356 a 358, C. Consejo).

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

I.- La competencia.-

La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare el 7 de octubre de 1999, por cuanto la cuantía del proceso fue estimada razonadamente por la demandante en la suma de \$240'531.603.82. Para la época de interposición de la demanda², eran susceptibles de acceder a la segunda instancia los procesos promovidos en ejercicio de la acción atinente a controversias contractuales cuya cuantía excediera la suma de \$18'850.000.00³, monto que, como se puede observar, se encuentra ampliamente superado. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

II.- Cuestión previa.-

El Tribunal Administrativo de Casanare sostuvo que la sociedad contratista “... *no requirió al Invías para que le restableciera el equilibrio económico ...*” (fl. 228, C. Consejo) del contrato y, en su entender, tal requerimiento constituye “... *una exigencia previa para acudir a la jurisdicción administrativa ...*” (ibídem), conforme a lo previsto por el ordinal 1º del artículo 5 de la Ley 80 de 1993.

A juicio de la Sala, la norma aludida por el Tribunal de primera instancia no establece un requisito de procedibilidad que deba agotarse para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como lo sugiere el a quo.

² 10 de septiembre de 1998.

³ Artículo 2º del Decreto 597 de 1988.

En efecto, cuando la norma prevé que, para la realización de los fines de que trata el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, los contratistas tendrán derecho a que, “... *previa solicitud* ...”, la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no les sean imputables, está indicando que el restablecimiento del equilibrio económico del contrato **procede a solicitud de parte y no de oficio**, pero no está exigiendo el agotamiento de una actuación administrativa antes de acudir a la jurisdicción en ejercicio del derecho público subjetivo de acción.

La disposición citada tiene una indiscutible naturaleza sustantiva y en su dimensión positiva reconoce la existencia de un derecho subjetivo que puede ser exigido por su titular (los contratistas tienen derecho a que, previa solicitud, la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato), en caso de que haya sido vulnerado; es decir, la disposición no se refiere a los requisitos de orden adjetivo para acudir a la jurisdicción con miras a reclamar en juicio el derecho conculcado, como lo entiende el a quo, sino a la posibilidad que tiene el contratista de formular la solicitud de restablecimiento del equilibrio que se ha fracturado, directamente ante la entidad contratante. A juicio de la Sala, la norma pretende materializar los principios de eficacia, economía y celeridad que informan la actividad contractual de la administración.

Hecha la anterior precisión, procede la Sala a despachar el recurso.

III.- Análisis del recurso.-

El 20 de diciembre de 1996, entre el Instituto Nacional de Vías (contratante) y Gisaico Ltda. (contratista), fue celebrado el contrato 0717 (fls. 30 a 36, C. 1), en virtud del cual la sociedad contratista se obligó a ejecutar, por el sistema de precios unitarios, “... *la REHABILITACIÓN DE LA SUPERESTRUCTURA DEL PUENTE EL SECRETO, de acuerdo con las especificaciones suministradas por el INSTITUTO, la Propuesta (sic) del CONTRATISTA* ...” y bajo las condiciones estipuladas en el contrato (cláusula primera).

El plazo de ejecución de las obras fue pactado en 12 meses, a partir del perfeccionamiento del contrato (cláusula cuarta), y el precio fue estimado, para efectos fiscales, en \$1.872'186.749.00, resultante de multiplicar las cantidades de

obra previstas por los precios unitarios acordados, más los costos imprevistos y las obras complementarias (cláusula segunda).

En la cláusula octava (parágrafo) se previó lo atinente a los ajustes de precios, así (se transcribe tal como aparece en el contrato a folios 32 y 33, C. 1):

“PARÁGRAFO: AJUSTES.- Las actas mensuales de obra estarán sujetas a ajustes de precios de acuerdo con la siguiente fórmula: $PI = Po \times (I/Io)$. En la cual los componentes de la fórmula tienen los siguientes significados: P1 = Valor ajustado del acta para cada grupo de obra. Po = Valor básico del acta para cada grupo de obra calculado según las cantidades de obra ejecutada a los precios unitarios consignados en la Lista de Cantidades de Obra, Precios Unitarios y Valor Total de la Propuesta del CONTRATISTA. I = Valor del ‘Índice de costos de Construcción de Carreteras’ para cada grupo de obra, correspondiente al mes en que se efectue el pago anticipado. El valor del Índice será calculado por el Instituto según lo establecido en la Resolución No. 01077 del 17 de marzo de 1994 proferida por el Instituto, por la cual se adopta la metodología para el cálculo de Índices en el ajuste de precios en los contratos de obra a precios unitarios. Una vez legalizado el pago anticipado, el valor de I corresponderá al del mes de ejecución de la obra. Io= Valor ‘I’ para cada grupo de obra correspondiente al mes de septiembre de 1996. Elaborada oportunamente el acta mensual de obra y presentada para su pago con el lleno de los requisitos, dentro del término previsto en esta Cláusula, se ajustará aquélla con el Índice correspondiente al mes de ejecución de la obra, cuando ésta corresponda al menos a la cuota parte del Programa de Trabajo e Inversiones aprobado o, cuando se trate de obra ejecutada en forma adelantada y se esté cumpliendo con la ejecución de las cuotas partes en los meses anteriores. Se entiende por cuota parte el valor de la inversión que cumpla con la ejecución de la totalidad de las obras programadas en cada Gran Partida de Pago para cada mes. Cuando la obra ejecutada no corresponda al menos a dicha cuota parte o no haya cumplimiento en el valor mensual acumulado, el índice de ajuste será el que corresponda al mes en que ha debido ejecutarse la obra. Los ajustes se consignarán en actas que suscribirán las partes. Si por alguna razón los Índices de Ajuste no se obtienen oportunamente, se podrá elaborar un acta provisional con los Índices disponibles. El ajuste definitivo se efectuará una vez se obtengan los Índices del mes que corresponda al cumplimiento o Incumplimiento del Programa de Trabajo e Inversiones, según el caso. El CONTRATISTA no podrá hacer reclamaciones por los resultados de los ajustes al aplicar los Índices en forma definitiva. Cuando el contrato entre en liquidación el CONTRATISTA puede aceptar la liquidación de los ajustes con los Índices utilizados provisionalmente, renunciando a cualquier reclamación posterior por este concepto”.

A juicio de los demandantes, la fórmula de ajustes pactada no cumple la finalidad de mantener invariable, durante el plazo contractual, el valor inicial de los precios unitarios del contrato 0717 de 1996 y de sus adicionales, porque los índices de costos de construcción de carreteras no mitigan la pérdida del poder adquisitivo del dinero, que se produce, con el paso del tiempo, como consecuencia de la inflación,

de modo que, según la parte recurrente, el “*equilibrio económico*” de la relación comercial se alteró en detrimento del patrimonio del contratista.

La Sala considera que la parte actora parte de una premisa equivocada para fundamentar la ruptura del equilibrio económico del contrato. Tal premisa consiste en tratar de demostrar la alteración del *sinalagma funcional*, presentando la diferencia numérica que resulta de efectuar el reajuste de precios con base en la fórmula pactada en el párrafo de la cláusula octava del contrato y actualizar los precios unitarios con base en los índices de precios al consumidor certificados por el DANE, para los períodos respectivos; pero, la divergencia entre estos dos resultados no indica, *per se*, *desequilibrio* en la equivalencia de las prestaciones.

En efecto, el fenómeno inflacionario puede tener la virtualidad de impactar la economía del contrato, cuando afecta los costos del mismo; así, cuando la fórmula de reajuste pactada está concebida en función de la variación de los factores que inciden en la determinación de los costos del contrato, la inflación puede aumentar dichos costos, pero la fórmula corregirá los precios exactamente en la misma proporción (incluyendo la utilidad, puesto que dentro de la estructura de los precios unitarios ella hace parte integrante de los mismos), de modo que el valor de la remuneración intrínseca del contratista se mantendrá incólume.

También puede suceder que, como consecuencia de un hecho económico imprevisible, se altere el valor de la remuneración pactada, porque se afecten factores que inciden en la determinación de los costos del contrato que no fueron incluidos como variables de la fórmula de reajuste, de manera que el deflactor de precios utilizado no permita mitigar el efecto negativo que se produce en la economía del negocio⁴; cuando esto sucede, debe analizarse en cada caso particular si se presenta ruptura del equilibrio económico-financiero del contrato y si resulta procedente arbitrar mecanismos de revisión de precios. Pero, igualmente, puede ocurrir que la inflación no impacte variables incluidas en la fórmula de reajuste y que tampoco afecte los costos del contrato (cuando los que suben son los precios de los productos de la canasta familiar, por ejemplo), caso en el cual se sale de la órbita contractual y, por ende, no se está frente a una supuesta ruptura del equilibrio económico financiero del contrato, sino ante un factor exógeno que -

⁴ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”. Sentencia del 14 de marzo de 2013, exp. 20.524.

se insiste- no afecta la economía de aquél sino a la economía en general, que es la hipótesis sobre la cual se edifican las pretensiones de la demanda.

En este caso específico, la Sala considera que el deflactor utilizado cumplió su función, pues corrigió los precios involucrados en la ejecución del contrato en la misma proporción que sufrieron afectación a lo largo de la ejecución del contrato.

En efecto, según se desprende la prueba allegada al proceso, las partes del contrato ajustaron las actas parciales de obra aplicando el corrector de precios pactado, para cada una de las actividades (grupos) que se ejecutaron durante el respectivo período (ver actas de mensuales de obra y actas provisionales de ajuste que militan a folios 105 a 163, C. 1).

Así, con una periodicidad mensual se ajustaron los precios de los distintos grupos que hacían parte del contrato (base, filtro en geotextil, maquinaria, gaviones, juntas de dilatación, concreto, excavaciones varias, transportes, concreto –clase A, C, D, drenes, etc.)⁵ y dentro del expediente no existe elemento de juicio que permita afirmar que los ajustes no fueron proporcionales o no respondieran a la realidad de las alzas experimentadas en los materiales, trabajos, insumos y demás costos involucrados en la ejecución del contrato.

a.- Los riesgos contractuales y la función de la cláusula de estabilización de precios.-

La ejecución de un contrato involucra ciertas contingencias o riesgos que tienen la virtualidad de alterar, potencialmente, el sinalagma funcional que se pacta al inicio de la relación. Son los llamados riesgos contractuales, algunos de ellos previsibles y otros no. Uno de esos riesgos previsibles en una economía inflacionaria como la nuestra es el económico, que se produce como consecuencia de la fluctuación, el crecimiento o incremento continuo y generalizado del valor de los bienes, servicios y factores productivos, a lo largo del tiempo; por esa razón, con el objeto de prefijar las consecuencias futuras, previsibles y evitar que el riesgo impacte de forma grave la economía del contrato, las partes suelen pactar la cláusula de estabilización, reajuste o corrección de precios, con base en un deflactor, para que

⁵ *Ibidem*.

el contratista reciba una contraprestación real y equivalente a la prestación ejecutada⁶.

El artículo 4 (numeral 8) de la Ley 80 de 1993, vigente para la fecha en que fue celebrado el contrato 0717 de 1996, contempla la posibilidad de que las partes pacten cláusulas de ajuste o de corrección de precios, con el fin de mantener durante el desarrollo y la ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer (en los casos en los que se hubiere realizado licitación o concurso) o de contratar (en los casos de contratación directa); en este marco, las partes decidieron utilizar como deflactor el índice de costos de construcción de carreteras.

Al convenir la cláusula de reajuste, las partes, razonablemente, previeron lo previsible, de modo que sólo frente a la ocurrencia de hechos (económicos)⁷ anormales, extraordinarios e imprevisibles, que impacten en forma grave la economía del contrato y frente a las cuales se tornen ineficaces los mecanismos de reajuste estipulados, puede el juez revisar los precios del contrato y arbitrar la corrección de la cláusula de estabilización, para que el equilibrio que se ha visto alterado - teoría de la imprevisión por el álea económica- pueda ser restablecido.

Lo anterior significa que la fórmula de reajustes pactada en el parágrafo de la cláusula octava del contrato 0717 de 1996 y los coeficientes que la componen son aplicables en condiciones de normalidad y ella no puede ser desconocida por las partes, por el hecho de que no satisfaga las expectativas económicas de una de ellas.

Dentro del proceso no existe prueba de que se haya presentado una situación extraordinaria, anormal, exógena a las partes, imprevisible e irresistible, que haya alterado significativamente los precios unitarios del contrato, que haya impactado la economía del mismo por vía de reflejo y que no haya sido mitigada por la cláusula de reajustes pactada de común acuerdo.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Desde luego, el hecho jurídico de contenido económico no puede tener la entidad suficiente para imposibilitar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las partes, pues, de ser así, no se estaría en presencia de un supuesto de alteración de la equivalencia de las prestaciones que imposibilite relativamente la ejecución del objeto contractual, sino de una causa de extinción del negocio jurídico, por imposibilidad absoluta de cumplir con el objeto de las obligaciones.

El fundamento de las pretensiones de la demanda es que la cláusula de reajustes pactada no logra mantener la “*conmutatividad*” del contrato, porque no refleja la realidad económica en que se ha venido ejecutando; sin embargo, para la Sala no es de recibo tal planteamiento hecho por la parte actora y, por el contrario, considera que la cláusula de estabilización realmente reflejó la realidad de los precios del contrato.

La ruptura del equilibrio económico del contrato se hubiera presentado si, como consecuencia de un hecho económico inesperado - como una hiperinflación-, se hubieran presentado alzas exageradas en los insumos y en los elementos que formaban parte de los costos del contrato, al punto de no alcanzar a ser cubiertos por los precios unitarios corregidos con la fórmula de reajuste (como podría suceder cuando la cláusula de estabilización no está concebida en función de los factores que inciden en los costos del contrato), pues, en tal evento, la prestación del contratista hubiese resultado idéntica, pero la ejecución se habría vuelto más onerosa.

No obstante, los demandantes no acreditaron que los precios unitarios pactados y corregidos con la fórmula de reajuste prevista en el contrato fueran excesivamente menores que los precios del mercado y, en ese sentido, no tiene asidero alguno la petición de revisión de precios; por el contrario, a juicio de la Sala, los precios del contrato se mantuvieron invariables durante toda la relación contractual, pues el deflactor utilizado reflejó las variaciones de los factores que incidieron en los costos del contrato, es decir, los grupos de la canasta de los elementos más representativos para la construcción de este tipo de obras, tales como equipos, mano de obra (excavaciones para obras de arte, desagües, zanjas de construcción a mano) y materiales (concreto simple y ciclópeo, acero, pavimentos, geotextiles, apoyos de neopropeno, etc.).

b.- Improcedencia de aplicar, en condiciones de normalidad, un coeficiente de reajuste que no ha sido pactado de común acuerdo. La inflación como fenómeno ajeno a los precios del contrato y a la relación negocial.

Para la Sala, no existe razón que justifique cambiar las condiciones de reajuste de precios y, por el contrario, considera que, si los precios se corrigen con base en el I.P.C., se deben tener en cuenta factores que no incidan en la determinación de los costos del contrato, pues este índice mide la variación porcentual de los precios de

la canasta de bienes y servicios de consumo en los hogares del país⁸ y, desde luego, ninguno de los grupos que lo conforman guarda relación con los costos de la construcción de carreteras y puentes, de modo que, *stricto sensu*, la utilización del I.P.C. como deflactor podría resultar económicamente beneficioso para el contratista, porque, eventualmente, los precios se ajustarían en una proporción mayor a la variación real que tuvieron los costos de los elementos e insumos en el mercado y, en ese sentido, se podría presentar un reajuste distorsionado en los precios que no tendría causa en la prestación ejecutada.

Dentro del proceso quedó acreditado que el precio estimado era de \$1.872'186.749 y que fue adicionado en 3 oportunidades (contratos adicionales 1, 2 y 5, fls. 37, 38, 40, 41, 44 y 45, C. 1), por un total de \$643'032.554.33, de modo que el precio del contrato ascendió finalmente a \$2.515'219.303.33.

Ahora, según la prueba pericial practicada en el proceso (fls. 314 a 340, C. Consejo), en 1997 fueron suscritas 11 actas de obra, por un valor de \$1.396'134.571.39 y 10 actas provisionales de ajustes por \$92'273.670.53; asimismo, hubo reajustes definitivos por \$7'033.152.00. En consecuencia, ese año fueron pagados al contratista, en total \$1.495'441.393.92.

Por su parte, en 1998 fueron suscritas 6 actas de obra por \$846'581.562.35 e igual número de actas de ajuste por \$164'313.165,08 y se produjeron reajustes definitivos por \$5'239.031.00, para un total de \$1.016'133.758.43, lo cual significa que, entre 1997 y 1998, fueron pagados al contratista, \$2.511'575.152.35.

Ahora bien, dentro del proceso no existe prueba que indique que el costo de ejecución de las obras fuera mayor al precio que realmente pagó la entidad contratante por la realización de las mismas, de modo que la ruptura en el equilibrio de las prestaciones a cargo de cada una de las partes carece de prueba.

En suma, como el contratista no acreditó que la prestación a su cargo se haya tornado más onerosa por la ocurrencia de un hecho económico imprevisto (álea económica) que haya afectado los costos del contrato y que, por consiguiente, haya sido capaz de alterar la correlación y equivalencia entre las prestaciones a

⁸ Por esa razón, el I.P.C., está constituido por los siguientes grupos: alimento, vivienda, vestuario, salud, educación, cultura, diversión, esparcimiento, transporte y comunicaciones. Consultado en <http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/IPC.pdf>. Metodología de los índices de precios al consumidor.

cargo de las partes (ecuación contractual), las pretensiones de la demanda están condenadas al fracaso.

Cosa distinta es que, como consecuencia del fenómeno inflacionario, el contratista no pueda adquirir la misma cantidad de bienes y servicios, que conforman la canasta de consumo de hogares, con la utilidad que recibe por la ejecución del objeto contractual; sin embargo, el fenómeno que allí se presenta es ajeno a la relación negocial, pues, en tal hipótesis, la inflación no afecta los precios del contrato ni el valor intrínseco de la remuneración; por ende, no incide en la economía del mismo. En últimas, lo que pretende la sociedad demandante es trasladar los efectos de un fenómeno macroeconómico a la entidad contratante, con la intención de que ésta les garantice el poder adquisitivo de la utilidad percibida, lo cual resulta improcedente.

IV.- Costas.-

No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones contempladas por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998. Por tal razón, se revocará la condena impuesta en la primera instancia por dicho concepto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Primero.- CONFÍRMASE el ordinal primero de la parte resolutive del fallo proferido el 7 de octubre de 1999 por el Tribunal Administrativo de Casanare.

Segundo.- REVÓCASE el ordinal segundo de la parte resolutive del fallo proferido el 7 de octubre de 1999 por el Tribunal Administrativo de Casanare.

Tercero.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN CARLOS ALBERTO ZAMBRANO
BARRERA**