

## **CONTRATO ESTATAL – Ley para las partes**

Las obligaciones contraídas en un negocio jurídico, las partes quedan forzadas a cumplir lo pactado en los términos en que fueron establecidos, y que nadie está forzado a ejecutar una prestación distinta, de la misma manera que no es posible exigir más de lo acordado, ni entregar menos de lo pactado, porque esto se convierte en ley para las partes. Lo anterior no tiene por qué variarse con la interpretación que una parte haga de sus obligaciones –salvo el ejercicio de los poderes exorbitantes de modificación unilateral o de interpretación unilateral, cuando proceda-, en aquellos casos en que considera que lo acordado es insuficiente para dar cumplimiento a sus obligaciones. No cabe duda que para hacerlo se necesita llegar a un nuevo acuerdo de voluntades, que autorice exigir de la otra parte el cumplimiento de nuevas prestaciones. En estos términos, a ninguna parte le es permitido adicionar o suprimir el alcance de las obligaciones –se insiste, salvo el ejercicio de los poderes exorbitantes de modificación unilateral o de interpretación unilateral-, so pretexto de ejecutar las suyas, e imponer a la otra la carga de recibir un pago menor o la de hacer uno mayor, según el caso, porque desconocería el acuerdo de voluntades que comprometía al otro a actuar en un sentido distinto.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION TERCERA**

#### **SUBSECCION C**

**Consejera ponente: OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**

Bogotá, D. C, veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 25000-23-26-000-1999-02479-01(24089)**

**Actor: CLEMENCIA GUZMAN MARTINEZ**

**Demandado: INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES**

**Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION CONTRACTUAL**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia de 24 de octubre de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”.

*“1. Niéguese las suplicas de la demanda.*

*“2. Sin condena en costas*

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda.

En ejercicio de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A., la señora Clemencia Guzmán Martínez, en escrito fechado 7 de octubre de 1999,<sup>1</sup> actuando por conducto de apoderado judicial, presentó demanda contra el Instituto de Seguros Sociales, a fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

1.1.- *“Que son nulas las resoluciones No 2761 del 19 de septiembre de 1997, por medio de la cual se declaró liquidado unilateralmente el contrato n° 4588 de agosto 5 de 1996 y sus convenios modificatorios 1, 2 y 3 celebrado entre el Instituto de Seguros Sociales, por una parte y la señora Clemencia Guzmán Martínez, por la otra, contrato que hace relación a la elaboración del libro conmemorativo de los 50 años del Seguro Social, y la n° 0457 del 20 de febrero de 1998, por medio del cual se negó el recurso de reposición interpuesto contra la anterior resolución y la confirmó en todas y cada una de sus partes”*

1.2 *“Que como consecuencia de la nulidad anteriormente solicitada y que ha de decretarse, se disponga que el Instituto de Seguros Sociales deberá liquidar de común acuerdo el contrato n° 4588 de agosto 5 de 1996, de conformidad con los artículos 60 y 61 de la ley 80 de 1983, como oportunamente y por medio de comunicaciones escritas se solicitó a esa entidad por la señora Clemencia Guzmán Martínez.”*

1.3. *“Que se decrete el incumplimiento del contrato n° 4588 de agosto 5 de 1996, y sus convenios modificatorios No 1, 2, y 3 por parte del Instituto de Seguros Sociales.”*

1.4 *“Que como consecuencia del incumplimiento solicitado y que ha de decretarse, se le condene al pago de las sanciones estipulados en la cláusula décima del contrato n° 4568 del 5 de agosto de 1996”.*

1.5 *“Igualmente se condene al Instituto de Seguros Social al pago de los dineros adeudados a la contratista por razón de la labor realizada.*

---

<sup>1</sup> Fls 1 a 12. C. 1.

1.6 *“Que se condene a la demandada, al pago de las indemnizaciones a que hubiere lugar, por los perjuicios ocasionados con su incumplimiento”.*

1.7. *“Que las sumas que se le reconozcan a la actora, se deben reajustar a términos de valor presente, como reajuste debido al proceso de devaluación y de inflación monetaria, por el hecho de no haber sido cancelados en su oportunidad”.*

1.8. *“Que se condene al Instituto de Seguros Sociales al pago y liquidación del contrato conforme al acuerdo a que hace relación el oficio enviado por la señora Clemencia Guzmán Martínez al doctor Carlos Wolf Isaza con fecha 28 de julio de 1997, o sea por la suma de Cincuenta Millones Cuarenta y Seis Mil Ochenta y Un Pesos con Treinta Centavos (\$50.046.081.30) que corresponde a las siguientes partidas:*

*a. La suma de \$ 29.041.023.30 equivalente al saldo del valor del contrato inicial, previo los descuentos de la fase de impresión, y*

*b. la suma de \$ 21.005.056., que corresponde al valor de los sobrecostos del contrato y que se originaron con los cambios solicitados por el Instituto.*

1.9. *“Que la sentencia que se profiera en este proceso se comuniqué al Instituto de Seguros Sociales y a quien corresponda para su cumplida ejecución en las modalidades, plazos y términos señalados en el Código Contencioso Administrativo”.*

1.10. *“Que las sumas que se reconozcan a la parte actora, se ajusten a términos de valor presente en atención al proceso de devaluación y de inflación monetaria y en razón a haberlas dejado de percibir en su oportunidad con el valor real de la época en que se causaron, dando aplicación al artículo 178 del C.C.A.”*

## **2. HECHOS.**

La parte actora soportó su demanda en los hechos que a continuación sintetizan:

2.1 Que entre el Instituto de los Seguros Sociales y la señora Clemencia Guzmán Martínez se celebró el contrato n° 4588 de 5 de agosto de 1996, cuyo objeto

consistía en “editar y publicar un libro conmemorativo del Instituto de Seguros Sociales, el cual entregaría al Instituto conforme a la propuesta técnica de la Contratista de mayo 13 de 1996 y su adicional de julio 22 del mismo año que hacían parte integral del presente contrato”.

2.2. El contrato original fue modificado con los convenios: No 1 de fecha 11 de octubre de 1996 que amplía el plazo hasta el 18 de noviembre de 1996; el No 2 de fecha 29 de noviembre de 1996, que amplía el plazo hasta el 10 de diciembre de 1996; y el No 3 de fecha de 10 de diciembre de 1996 que amplía el plazo hasta el 30 de enero de 1997.

2.3. La ampliación de estos plazos obedeció a las modificaciones que el Instituto de Seguro Social introdujo a la elaboración del libro y a que éste no suministró en tiempo la información necesaria, ni contribuyó a la agilización en la obtención de datos y documentos que debían ser aportados directamente por ellos. Las prórrogas solicitadas se hicieron por escrito.

2.4. En diferentes oportunidades la señora Clemencia Guzmán Martínez solicitó al Instituto de Seguro Social, la obligación de cumplir con la entrega del material y demás información oficial a cargo del Instituto de Seguro Social, sin que el mismo hubiese actuado con diligencia, ocasionando con ello un retardo en el cronograma de actividades. Como consecuencia de lo anterior se solicitaron diferentes prórrogas que fueron aceptadas y autorizados por el Instituto.

2.5. La contratista entregó al Instituto los borradores, bocetos y demás materiales para su aprobación, además se puso en conocimiento del Instituto los cambios efectuados y socializados verbalmente por el Instituto.

2.6. El día 8 de enero de 1997, se efectuó una reunión con las directivas del Instituto y el equipo de trabajo del libro conmemorativo, en donde el entonces presidente del Instituto del Seguro Social reconoció que el libro se ajustaba a los términos de la referencia de la convocatoria. Sin embargo manifestó que el libro no respondía a las expectativas que él tenía y propuso a la contratista dos alternativas:

- a. dar por terminado de mutuo acuerdo el contrato, sin ocasionar perjuicios a ninguna de las partes.
- b. dar por terminado y suscribir un nuevo contrato para la elaboración de otro libro.

2.7. La señora Clemencia Guzmán Martínez, optó por dar por terminado el contrato de mutuo acuerdo sin ocasionar ningún perjuicio para ninguna de las partes y así se lo hizo saber al presidente del Instituto Dr. Carlos Wolf Isaza, por medio de la carta fechada 24 de enero y radicada ese mismo día en la oficina de presidencia.

2.8. Al no tener respuesta por parte del Instituto, la contratista envió el 18 de febrero, 6 de marzo, 17 de marzo de 1997, nuevas comunicaciones al Instituto sin obtener respuesta.

2.9. En el mes de mayo de 1997 la Dra. Amparo Araujo Vicepresidenta Administrativa del Instituto de Seguros Sociales se comunicó con la contratista Clemencia Guzmán Martínez, solicitándole un informe de la decisión tomada, el estado en que quedaba el contrato y la relación de gastos; respondiéndole la contratista mediante nuevo escrito, radicado el 15 de mayo, en donde nuevamente le reitera la necesidad de aclarar la situación a que se había llegado, sin que se obtuviese solución ni respuesta por parte del Instituto.

2.10. El 23 de junio de 1997, por intermedio de apoderado, se interpuso agotamiento de la vía gubernativa, solicitando se fijará fecha y hora para llevar acabo la liquidación de mutuo acuerdo del contrato.

2.11. Fue así como llamaron vía telefónica a la residencia de la contratista para concretar una cita para el 22 de julio del mismo año, a la que asistieron el Dr. Carlos Wolf Isaza, presidente del Instituto; la Dra. Amparo Araujo, vicepresidenta administrativa; Dra. Diana Ojeda, abogada del Instituto; las señoras Carmiña López y Cecilia Fonseca de Ibáñez y la abogada de la demandante.

2.12. En el desarrollo de la reunión las directivas del Instituto de Seguros Sociales, no quisieron levantar el acta correspondiente a pesar de haber sido solicitada; se acordó con el presidente del Instituto que se haría una liquidación conjunta reconociéndole a la contratista los dineros adeudados por razón del trabajo realizado equivalente a un 95 %, descontando el valor de la impresión final del libro, que corresponde al 5% para lo cual, él solicitó se le pasara por escrito la relación de los gastos y los costos del contrato junto con la documentación que sirve de soporte de los mismos, relación de gastos que fue entregada el 28 de julio de 1997.

2.13. Al transcurrir un mes sin obtener respuesta por parte del Instituto, se radicó derecho de petición, solicitando se liquidara el contrato en los términos

acordados, por otra parte, se le cancelaran a la contratista los dineros adeudados o se nombraran los árbitros para la liquidación.

2.14. El Instituto dio respuesta al derecho de petición, informando que se estaban evaluando los antecedentes y diferentes soportes del proceso de contratación y que conforme a los procedimientos internos la resolución de la liquidación unilateral del contrato debería notificarse a más tardar el día 19 de septiembre.

2.15. El día 22 de septiembre de 1997, el Instituto notificó personalmente a la contratista la resolución n° 2761 del 19 de septiembre del mismo año, por medio del cual se liquidó unilateralmente el contrato, violándose con esto los derechos de la demandante, al no reconocérsele gasto alguno, costo o erogación a su favor, aparte del anticipo entregado a ella, lo que le ha impedido cumplir con la totalidad de las obligaciones que se generaron con ocasión del contrato suscrito con el Seguro Social, porque además de su esfuerzo intelectual, comprometió su patrimonio, al sufragar algunas de las obligaciones adquiridas con recursos propios y con bienes adquiridos de la herencia de su padre, además de solicitar un préstamo al Banco de Colombia por valor de \$ 8.000.000.00.

2.16. Contra la resolución n° 2761 del 19 de septiembre de 1997, se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto por el Instituto de Seguros Sociales a través de la resolución n° 0457 del 20 de febrero de 1998, mediante la cual la confirmó en todas y cada una de sus partes.

2.17. El Instituto pese haber liquidado el contrato de manera unilateral, publicó el libro conmemorativo de los cincuenta años sirviéndose de los textos y material elaborado por la señora Clemencia Guzmán Martínez, “publicación que presenta modificaciones a los textos pero que en su mayoría corresponden a la autora, con la variante de que a la investigación se le restó el rigor histórico y científico, resultando una pésima edición”.

### **3.- Actuación Procesal**

3.1.- Mediante auto de 11 de noviembre de 1999<sup>2</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, admitió la demanda y dispuso la notificación personal al Director General del Instituto de Seguros Sociales, al Agente del

---

<sup>2</sup> Fls 15 y 16. C. 1.

Ministerio Público., ordenó la fijación en lista y reconoció personería al apoderado judicial de la parte demandante.

3.2.- Por auto de fecha 21 septiembre de 2000<sup>3</sup>, se abre el periodo probatorio y por auto fechado 7 de junio de 2001<sup>4</sup>, se ordena correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

3.2.1.- La parte demandada en escrito presentado 27 de junio de 2001<sup>5</sup> alega de conclusión relatando los antecedentes del proceso y afirma que *“(...) el objeto del contrato n° 4588 de 1996 fue la edición de un libro conmemorativo de los 50 años del Instituto de Seguro Sociales, objeto que, según consta en los actos materia de este juicio, solo fue cumplido en un 50%, motivo por el cual el Instituto contratante, una vez cumplido el plazo contractual decidió liquidarlo, liquidación que hubo de adoptar en forma unilateral frente a la renuencia de la contratante para llegar a un arreglo que permitiera liquidarla de común acuerdo”*.

3.2.2.- La parte demandante en escrito presentado el día 28 de junio de 2001<sup>6</sup>, alega de conclusión relatando los antecedentes del proceso y afirma que, *“(...) tanto en la demanda como en los escritos de reposición se sostuvo y se sostiene que mi mandante siempre estuvo a disposición del seguro y con ánimo de efectuar la liquidación contractual de común acuerdo, siendo el Instituto el que hizo caso omiso, el que no oyó las peticiones y manifestaciones de la demandante. (...) En diferentes oportunidades la señora Guzmán Martínez, solicitó al Instituto de Seguros Sociales que cumpliera con la obligación de entregar el material y demás información oficial que estaba cargo del Instituto, como no se cumplió por parte del Instituto con estos requerimientos ni se actuó con diligencia, se ocasionaron retardos en el cronograma de actividades”*.

#### **4. Contestación de la demanda**

Oportunamente la representante legal del Instituto de Seguros Sociales, mediante apoderado judicial, contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por carecer de fundamento factico y jurídico, en razón a ello solicitó que se condenara en costas a la demandante por cuanto la atención judicial de este proceso es atendida por abogado externo al Instituto.

---

<sup>3</sup> Fl 42, ib.

<sup>4</sup> Fl 52, ib.

<sup>5</sup> Fls 53 a 57, ib.

<sup>6</sup> Fls58 a 62, ib.

## 5.- La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección "A" en sentencia proferida el 24 de octubre de 2002<sup>7</sup>, negó las pretensiones de la demanda.

El a quo, luego de relatar los antecedentes del proceso, de analizar el material probatorio existente en el proceso concluye diciendo que *"(...) si bien es cierto que la contratista solicitó la liquidación de común acuerdo, después de que en la misma forma las partes habían decidió terminar el contrato, también lo es que supeditó tal liquidación al reconocimiento de unas sumas de dinero que el Instituto consideró no se habían causado y, por tanto, el acuerdo necesario para la liquidación bilateral nunca se produjo, haciéndose inviable la misma. Lo que pretendía la actora es que la liquidación se efectuara en los términos por ella propuestos sin aceptar formula alguna distinta y, como el Instituto no aceptó tal posición el único camino era la liquidación unilateral como efectivamente se hizo. Por otra parte, tampoco se demostró que la liquidación efectuada unilateralmente, dejara de reconocer suma alguna a la cual la contratista tuviera derecho, ya que los más de cincuenta millones adicionales por ella reclamados, carecen de prueba alguna que justifique su reconocimiento y su procedencia dentro del proceso, quedó en la sola afirmación de la demanda sin que se aportara el más mínimo medio probatorio que acreditara el derecho a reclamado. (...)."*

*Por lo anterior, la decisión del Instituto de liquidar unilateralmente el contrato, en los términos en que lo hizo, se ajusta totalmente a las normas que regulan la materia y, por tanto, las pretensiones de nulidad del acto acusado no pueden prosperar.*

*(...)"*

*De los documentos aportados al proceso lo que se deduce es que el ISS cumplió a satisfacción sus obligaciones y fue la demandante la que dejó de entregar los trabajos encomendados dentro de los términos pactados y en forma que llenara las expectativas del contratante dando lugar a que se acordara verbalmente la terminación del contrato de común acuerdo y se pasara a la etapa de liquidación*

---

<sup>7</sup>FIs 65 a 82. C. 2ª instancia.

*del mismo teniendo en cuenta, además, que los términos acordados habían vencido sin ser prorrogados.*

*El argumento de la demandante en el sentido que las prórrogas del plazo acordadas en tres oportunidades demuestran que el incumplimiento del Instituto no tiene asidero válido alguno, más aún si se tiene en cuenta que las ampliaciones del plazo pactado se produjeron en todas las ocasiones por petición de la contratista precisamente porque ella no había podido cumplir con la ejecución del contrato en la forma inicialmente convenida, más no de parte del Instituto sino de la demandante que, a pesar de haberse adicionado el término por un periodo igual al inicial, no pudo entregar el libro conmemorativo del cincuentenario del ISS conforme a lo acordado, dando lugar a que fuera otra persona la que al final culminara la labor y produjera la edición del libro”.*

## **6.- El recurso de apelación.**

El 17 de febrero de 2003, la parte demandante sustenta el recurso de apelación<sup>8</sup>, a fin de que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, se acceda a las súplicas de la demanda.

La parte actora fundamenta el recurso, relatando los antecedentes del proceso y reiterando que “ (...) lo cierto y probado dentro de este proceso es el incumplimiento del Instituto en el suministro de las informaciones, en la falta de instrucciones a impartir a los diferentes organismos y a la falta de colaboración necesaria para la ejecución de los servicios contratados a que estaba obligado conforme el contrato, como se desprende de la permanente preocupación de la contratista y el reclamo insistente para que el Instituto le facilitara y colaborara en el suministro de los datos, etc., que debía aportar. Sin esa colaboración, sin el suministro de datos, y sin el cumplimiento de las dependencias subordinadas al Instituto de las instrucciones que se les impartieron, si estas en realidad se impartieron, la obra contratada era difícil de ejecutar (...)”.

## **7. Actuación en segunda instancia.**

7.1. El recurso fue admitido el 6 de Marzo de 2003<sup>9</sup> y luego por auto de 27 de marzo del mismo año se ordenó correr traslado a las partes para alegar,<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Fls 92 a 101. C. 2ª instancia.

término dentro de cual la parte demandada alega de conclusión,<sup>11</sup> reiterando que las pretensiones de la demandante “sólo se funda en afirmaciones alevés, carentes de todo medio de prueba que lo respalde y los argumentos planteados en el recurso de apelación se quedan en el simple discurso, y por carecer de respaldo probatorio y jurídico suficiente, no pueden prosperar”.

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio.

## **8.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala confirmará la sentencia del tribunal a quo, para lo cual examinará los siguientes aspectos: 8.1. Competencia; 8.2. Hechos probados; 8.3. Los cargos de nulidad formulados al acto que declaró liquidado unilateralmente el contrato y caso concreto.

### **8.1. Competencia**

El Consejo de Estado es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la sentencia de primera instancia, toda vez que el valor de las pretensiones se estimó en la suma de \$ 50.046.081.30.00 y la cuantía que se requería para la época de presentación de la demanda en acción contractual - 7 de octubre de 1999 – para que el asunto fuera susceptible del recurso de apelación, era de \$ 18.850.000.00

### **8.2. Hechos probados**

Teniendo en cuenta los medios de prueba regularmente allegados al proceso, se acreditan los siguientes hechos, relevantes para la Litis:

8.2.1. La vicepresidencia administrativa del Instituto de Seguro Social, mediante aviso de invitación pública, indicó que estaba interesado en recibir ofertas para la edición y publicación de un libro de carácter institucional con motivo de los cincuenta años de existencia del ISS y en el cual se consignaron los términos de referencia que debían tener en cuenta los oferentes.

---

<sup>9</sup> FI103, ib.

<sup>10</sup> FI 105, ib.

<sup>11</sup> FIs 214 y 215, ib.

8.2.1.1. Se destaca de los términos de referencia lo siguiente: se dispuso que se “quiere por lo tanto, de una publicación que le muestre al país con fotografías los temas que, a título de ejemplo, se consideran a continuación: (i) Historia del Instituto. Más que un recuento, se requiere resaltar los principios hitos de la vida institucional, incluyendo sus forjadores y el marco legal, con énfasis en la ampliación de servicios a los tres seguros actuales. (ii) La Seguridad Social en Colombia. Si bien este capítulo también es de sabor histórico, lo que se pretende con su contenido es mostrarle al país el entorno en el cual debe actuar el Instituto. El tema central de la publicación es el Instituto y, por lo tanto, la descripción y análisis del entorno se justifica en cuanto contribuya a comprender la capacidad y el campo de acción de la entidad. (iii) El presente. Este capítulo debe estar dedicado a presentar el Instituto de hoy, con un esquema que muestre las diferentes acciones en bien de la sociedad. a) Actividades corporativas – Afiliación al Seguro pertenencia y solidez – Red de atención institucional – Responsabilidad institucional. b) Salud – Prestación de servicios – Promoción y prevención –Red de servicios. c) Pensiones – Prima media – Red de servicios- d) Riesgos Laborales –Promoción y prevención – Red de servicios – Rehabilitación. (iv) La seguridad social del futuro. Este capítulo debe resaltar los grandes retos de la seguridad social en el mundo y en el país para desembocar en la presentación de los grandes proyectos y compromisos que el Instituto tiene con la sociedad colombiana. Son los retos de la actual administración y los lineamientos de acción para el inmediato futuro. Para realizar este proyecto se requiere actuar dentro de los siguientes términos de referencia, los cuales deben ser cumplidos por todos los proponentes. 3.1. Plazos. La fecha límite para la presentación de las propuestas es el día 13 de mayo de 1996. La fecha límite para la entrega del libro debidamente terminado, es el día 16 de septiembre de 1996 (...).<sup>12</sup>”

8.2.2.- Es así como la señora Clemencia Guzmán Martínez, en comunicación fechada 16 de julio de 1996, dirigida a la Vicepresidenta Administrativa del ISS, presenta su propuesta técnica y su disposición de editar el libro de la referencia “con el nuevo tamaño que desea la administración (25.5 x 32 cms), en vez del propuesto en nuestra oferta (21.5 x 27.5 cms) y a incluir la galería de los presidentes de la institución (aproximadamente cincuenta fotografías a color adicionales a las 75 policromías cotizadas). Además, entregar la obra el 1 de noviembre próximo<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Fls 22 a 25. C. pruebas n° 2..

<sup>13</sup> FI 33, ib.

8.2.2.1. La comunicación anterior es adicionada el 22 de julio del mismo año, presentándole al ISS, 4 alternativas para la edición del libro y los costos adicionales respecto al tamaño y a la inclusión de la galería de directivos de la entidad, señalando que en las 4 alternativas permanecen fijos los siguientes aspectos: 1. Número de ejemplares (5.000). 2. Cantidad de policromías (75). 3. Nuevo tamaño (25 x 32 cms). 4. Imprevistos (5% del valor de la alternativa). 5. Fecha de entrega (1º de noviembre de 1996)<sup>14</sup>.

8.2.3. El 5 de agosto de 1996 entre el Instituto de Seguros Sociales y la señora Clemencia Guzmán Martínez se celebró el contrato n° 4588, cuyo objeto fue la edición y publicación por parte de la contratista, de un libro conmemorativo del cincuentenario del Instituto de Seguros Sociales, el cual sería entregado al Instituto conforme a la propuesta técnica presentada por la contratista el 13 de mayo de 1996 y su adicional de julio 22 del mismo año, las cuales hacen parte integral del presente contrato. Dentro las especificaciones técnicas del libro se tendrán en cuenta los siguientes aspectos: - Número de ejemplares: 5.000. - Cantidad de policromías: 75. - Tamaño: 25 x 32 cms – Número de páginas: 276 – Inclusión de Galerías de Directivos del ISS.

8.2.3.1. En la cláusula segunda del contrato se estipuló “Plazo. El plazo para la ejecución del presente contrato comprende desde el momento en que se aprueba la garantía única, previo registro presupuestal, hasta el día primero (1º) de noviembre de 1996.

8.2.3.2. En la cláusula tercera se fijó como valor del contrato la suma de \$ 129.266.250.00, suma que sería cancelada de la siguiente forma: “a) Un anticipo correspondiente al cincuenta por ciento del valor del contrato, una vez perfeccionado el mismo y previa aprobación de la garantía única por parte del Instituto y b) el saldo sería cancelado previa certificación del supervisor del contrato respecto del cumplimiento del mismo por parte de la contratista<sup>15</sup>.

8.2.4.- En correspondencia fechadas 9 de septiembre de 1996, la contratista Clemencia Guzmán Martínez, le solicita al Instituto entre otras consideraciones, la “prórroga para la entrega del libro” y sugiere posponer su lanzamiento, por razones históricas. La entrega del libro se realizará el 1º de diciembre.” En la misma fecha, la contratista dirige otra comunicación a la Vicepresidenta

---

<sup>14</sup> Fls 34 a 36. C. pruebas No 2.

<sup>15</sup> Fls 26 a 28, ib.

Administrativa del ISS, en donde somete a consideración de la vicepresidencia “cambios en las especificaciones y calidad de la impresión del libro, e indicando que los costos se incrementarían en \$ 20.000.000.oo de pesos, y en el evento de “no ser aprobada por ustedes la mencionada adición al presupuesto, el libro lo entregaríamos según las especificaciones contenidas en el contrato (...)”<sup>16</sup>.”

8.2.5. En comunicación del 17 de septiembre de 1996, dirigida a la Vicepresidencia Administrativa del ISS, la contratista Clemencia Guzmán Martínez, se refiere a la comunicación relacionada en el numeral precedente, precisando que “el monto estipulado de \$ 20.000.000.oo, obedeció a la nueva cotización de la Escuela Taller de Artes Gráficas Don Bosco de Medellín. Entidad presentada en mi propuesta del 13 de mayo del presente, como casa impresora para el proyecto en mención. Ante la premura de tiempo el incremento en el valor del trabajo y los inconvenientes en el transporte de los libros hasta esta ciudad, me vi obligada a pedir cotizaciones en talleres impresores de Bogotá (Lerner, Carvajal y Panamericana), quienes me ofrecen excelente calidad y un mejor precio, en el caso de Panamericana Formas e Impresos. Por lo expuesto anteriormente, quiero poner en su conocimiento, que he encontrado una alternativa para reducir el presupuesto adicional a \$ 12.000.000.oo, si se trabaja la impresión con Panamericana (...)”<sup>17</sup>

8.2.6. El 27 de septiembre de 1996, la contratista Clemencia Guzmán Martínez, remite nuevamente comunicación a la Vicepresidencia Administrativa del ISS, en donde hace referencia a la comunicación del pasado 17 de septiembre y que el objetivo de la misma “fue solicitar un incremento en el presupuesto de \$ 12.000.000.oo, de anunciarle el cambio de editorial por motivos logísticos y económicos, y definir el material de las pastas (...)” y que adicionalmente solicitó un plazo en el tiempo de entrega del libro.<sup>18</sup>

8.2.7. El dos (02) de octubre de 1996, la Vicepresidenta Administrativa del ISS, doctora Amparo Araujo Jiménez, da respuesta a la contratista de la anterior comunicación, en donde le informa “que este Instituto acepta la prórroga del plazo del contrato No 4588 del 5 de agosto de 1996, extendiéndolo hasta el 18 de noviembre de 1996. En cuanto a las especificaciones técnicas, éstas deberán sujetarse a lo consagrado en el contrato mencionado. En lo referente al incremento del presupuesto, la Presidencia del ISS no lo autorizó, razón por la

---

<sup>16</sup> Fls 43 a 46. C. pruebas No 2.

<sup>17</sup> Fls 47 y 48. C. pruebas No 2.

<sup>18</sup> FI 49, ib.

cual la ejecución del contrato No 4588/96 deberá limitarse a lo establecido en su cláusula tercera, sobre valor.”<sup>19</sup>

8.2.8. En consonancia con lo anterior, el ISS y la contratista, suscriben el convenio modificadorio No 1 al contrato de edición y publicación libro n° 4588 del 5 de agosto de 1996, consignándose expresamente dentro del mismo, entre otros apartes, lo siguiente: “(...) b) *Que él (sic) contratista mediante oficio del 27 de septiembre de 1996 solicita la presente modificación. c) Que por estar vigente el contrato principal es procedente el presente convenio modificadorio. PRIMERA. PLAZO.- Ampliar el plazo del contrato principal No 4588 del 5 de agosto de 1996 pactado en la cláusula segunda hasta el día 18 de noviembre de 1996*”.<sup>20</sup>

8.2.9. El 1º de noviembre de 1996, la contratista Clemencia Guzmán Martínez dirige comunicación a la Vicepresidenta Administrativa del ISS, en donde le informa que, “(...) el 31 de octubre tuvo la oportunidad de reunirse en la Oficina de planeación con los doctores Vladimir Rincón y Carlos Martínez (...) que fue muy satisfactorio comprobar que el material entregado el lunes 23 de septiembre y luego, después de hacerle los ajustes con las observaciones recibidas en planeación y el cual se presentó con pruebas laser el miércoles 23 de octubre, junto con los textos preliminares del último capítulo, se ha ceñido a los términos de referencia y al plan aprobado por la Junta de los 50 años el miércoles 14 de agosto.

*Las observaciones de los doctores Rincón y Martínez, del día jueves 31 de octubre, se refirieron a una readecuación de todo el material. Debido a ésta última opinión, tan amablemente formulada, nos pareció vital entrar inmediatamente a realizar dicha tarea, la cual implica un cambio total en el cronograma de trabajo (nueva diagramación, ajustes de textos y fotografía) que se encuentra actualmente en fotomecánica. El tiempo apremia para dar cumplimiento a la fecha del contrato (18 de noviembre). Por consiguiente solicitó a usted muy comedidamente prorrogar la entrega del libro 20 días más, para el lunes 9 de diciembre, que es el tiempo indispensable previsto para ejecutar estos cambios”. E igualmente solicita adicionar el presupuesto en la suma de \$ 12.000.000.00 de pesos.*<sup>21</sup>

8.2.10.- El 15 de noviembre de 1996, la contratista Clemencia Guzmán Martínez, envía sendas comunicaciones a la Vicepresidenta Administrativa del ISS,

---

<sup>19</sup> FI 50, ib.

<sup>20</sup> FI 29. C. pruebas No 2.

<sup>21</sup> FIs 57 y 58, ib.

solicitándole en la primera “se sirva prorrogar el plazo de entrega del libro “Seguro Social para Siempre”, para el día 29 de noviembre”; y en la segunda se refiere a “las últimas sugerencias que en forma personal se le hizo en el día de ayer, 14 de noviembre, el señor Director de Planeación”, indicando que “los datos a los cuales él se refirió, tales como el número de camas, están incluidos en el capítulo III sin utilizar técnicas de inventario, que no estarían acordes con el tratamiento que se da en un libro institucional” y concluye diciendo que, se ha ceñido rigurosamente a las normas que se dieron en las sesiones de la junta de los 50 años y a los términos de referencia<sup>22</sup>.

8.2.11. Es así como el ISS y la contratista, suscriben el convenio modificatorio No 2 al contrato de edición y publicación libro n° 4588 del 5 de agosto de 1996, consignándose expresamente dentro del mismo, entre otros apartes, lo siguiente: “(...) a) *Que él (sic) contratista mediante oficio del 15 de noviembre del presente año solicita la prórroga del plazo de entrega del Libro “Seguro Social Para Siempre” (...) c) Que por estar vigente el contrato principal es procedente el presente convenio modificatorio. PRIMERA. PLAZO.- Ampliar el plazo del contrato principal No 4588 del 5 de agosto de 1996 pactado en la cláusula segunda y ampliado hasta el 18 de noviembre de 1996, mediante el convenio modificatorio No 1 del 11 de octubre de 1996, hasta el 10 de diciembre de 1996*”.<sup>23</sup>

8.2.12. Finalmente el ISS y la contratista, suscriben el convenio modificatorio No 3 al contrato de edición y publicación libro n° 4588 del 5 de agosto de 1996, consignándose expresamente dentro del mismo, entre otros apartes, lo siguiente: “(...) a) *Que él (sic) contratista mediante escrito del 6 de diciembre del presente año informa de algunos cambios definitivos propuestos por el Instituto sobre el Libro “Seguro Social para Siempre” (...) d) Que por estar vigente el contrato principal es procedente el presente convenio modificatorio. PRIMERA. PLAZO.- Ampliar hasta el 30 de enero de 1997, el plazo pactado en el contrato No 4588 del 5 de agosto de 1996 y en los convenios modificatorios No 1 y No 2*”.<sup>24</sup>

8.2.13. El 24 de enero de 1997, cinco (5) días antes para que venciera el plazo final consignado en el convenio modificatorio No 3, para la entrega del libro (30 de enero de 1997), la contratista Clemencia Guzmán Martínez, dirige comunicación al Presidente del Instituto de Seguros Sociales, doctor Carlos Wolff Isaza, donde le señala entre otras consideraciones que, “(...) *Reflexionando sobre sus*

---

<sup>22</sup> Fls 61 y 62 C. pruebas No 2.

<sup>23</sup> FI 30, ib..

<sup>24</sup> Fls 31 y 32: C. pruebas No 2.

*comentarios acerca del futuro de la publicación, entre los que se mencionaron varias alternativas como la de dar por terminado de mutuo acuerdo con el contrato de la referencia, sin ocasionar perjuicios a ninguna de las dos partes o darlo por terminado y suscribir un nuevo contrato para la elaboración de otro libro; hemos pensado que fueron demasiado el esfuerzo y el desgaste para que el resultado definitivo frustrara nuestra intención de hacer un libro con contenido y forma.*

*Por lo anterior, consideramos prudente aceptar la primera propuesta; es decir, la de dar por concluido el contrato con el Seguro Social para la publicación del libro institucional de los 50 años “Seguro Social para Siempre” (...) De acuerdo con nuestra conversación con la Asistente de la Vicepresidencia Administrativa y para responder a la solicitud telefónica de la doctora Carolina García, a continuación presento la relación de los gastos efectuados y causados hasta la fecha, con base en el anticipo de \$ 64.533.682.71, entregado por el Seguro Social de conformidad con lo estipulado en el contrato de la referencia y el valor total del mismo, sin incluir ninguna utilidad”.<sup>25</sup>*

8.2.14.- El 15 de mayo y 28 de julio de 1997, la contratista Clemencia Guzmán Martínez, envía dos (2) comunicaciones, una dirigida a la Vicepresidencia Administrativa del ISS, y otra dirigida al Presidente y a la vicepresidencia del Seguro Social, en donde hace una relación de gastos y costos del contrato No 4588 y convenios modificatorios 1, 2 y 3, y concluye que el Instituto de Seguro Social le adeuda la suma de (\$ 50.046.081.30), discriminados así: (i) \$ 29.041.023.30 del saldo del contrato y (ii) \$ 21.005.058 de los sobrecostos.<sup>26</sup>.

8.2.15. Mediante resolución n° 2761 del 19 de septiembre de 1997, el Presidente del Instituto de Seguros Sociales declaró liquidado el contrato No 4588 del 5 de agosto de 1996, celebrado entre el Instituto de Seguros Sociales y Clemencia Guzmán Martínez y sus correspondientes convenios modificatorios 1, 2, 3., y se dispuso que la suma entregada a título de anticipo por valor de \$ 64.633.125, cubre por completo los costos, gastos operacionales y demás sumas económicas en que incurrió la contratista Clemencia Guzmán Martínez, para llevar a cabo la presentación del proyecto de libro conmemorativo del cincuentenario del Instituto de Seguros Sociales y por consiguiente no existen sumas adeudadas para

---

<sup>25</sup> Fls 67 y 68, ib.

<sup>26</sup> Fls 73 y 74, 79 a 82. C. pruebas No 2.

ninguna de las partes intervinientes. La citada resolución fue notificada personalmente a la contratista el 22 de septiembre de 1997.<sup>27</sup>

8.2.16. Contra dicha resolución se interpuso recurso de reposición<sup>28</sup>; la cual es confirmada a través de la resolución No. 0457 del 20 de febrero de 1998 y notificada personalmente el 25 de febrero de 1998 a la apoderada judicial de la señora Clemencia Guzmán Martínez.<sup>29</sup>

### **8.3. Los cargos formulados al acto que declaró liquidado unilateralmente el contrato y caso concreto**

Son tres los cargos que hace la parte actora a la decisión del Presidente del Instituto del Seguro Social de declarar liquidado unilateralmente el contrato No 4588 del 5 de agosto de 1996: (i) La violación de los artículos 1º, 2º y 6º de la C.P, al considerar que “al liquidar unilateralmente el contrato de servicios profesionales, el representante legal recae en extralimitación de funciones que la misma constitución rechaza, porque se viola en primer lugar, derechos de la demandante, en segundo, al no existir una causal legal para ello, se estaría violando la legalidad del acto jurídico, es decir, el contrato, sus modificaciones acordadas de consuno, acordes a lo requerido por el estatuto de contratación, ley 80 de 1993, de esta manera, debe ser anulada la resolución 2761 del 19 de septiembre de 1997, por la cual se dispuso la liquidación del contrato No 4558;” (ii) “Igualmente la actuación del entonces presidente del Instituto, en forma unilateral, tendenciosa, impropia de un servidor público de alto rango, desconoció acuerdos previos de terminación del contrato, valga decir, por mutuo consentimiento para no ocasionar perjuicios a ninguna de las partes, a lo cual accedió la contratista, pero incumplió el contratante (ISS) con su terminación, totalmente adversa a lo convenido (...)” y (iii) infracción de los artículos 5, 16, 17, 60 y 61 de la ley 80 de 1993, en razón a que la accionante desarrolló el 95% del objeto del contrato, labor por demás dispendiosa y exigente (...) abusando de los poderes omnímodos que el Estado confía a sus Administradores, el Presidente del Seguro Social, en forma deliberada violó y desconoció el artículo 16 que se refiere a la modificación del contrato; además violó y desconoció lo dispuesto en el artículo 17 del mismo estatuto, habida cuenta de que invocó esta norma sin formula de juicio al no existir ninguno de los eventos que la misma contempla para proceder. De la misma manera se violaron los artículos 60 y 61 ibídem, por cuanto dentro del término de

---

<sup>27</sup> Fls 1 a 8, ib.

<sup>28</sup> Fls 9 a 14, ib.

<sup>29</sup> FI 21, ib.

los 4 meses siguientes a la fecha en que se le informó al Instituto que la contratista se acogería a la propuestas del presidente de no prorrogar el contrato y liquidarlo en la etapa en que se encontraba y liquidarlo en la etapa en que se encontraba, sin perjuicio para las partes (...)"

La Sala comienza por precisar que las obligaciones contraídas en un negocio jurídico, las partes quedan forzadas a cumplir lo pactado en los términos en que fueron establecidos, y que nadie está forzado a ejecutar una prestación distinta, de la misma manera que no es posible exigir más de lo acordado, ni entregar menos de lo pactado, porque esto se convierte en ley para las partes.

Lo anterior no tiene por qué variarse con la interpretación que una parte haga de sus obligaciones –salvo el ejercicio de los poderes exorbitantes de modificación unilateral o de interpretación unilateral, cuando proceda-, en aquellos casos en que considera que lo acordado es insuficiente para dar cumplimiento a sus obligaciones. No cabe duda que para hacerlo se necesita llegar a un nuevo acuerdo de voluntades, que autorice exigir de la otra parte el cumplimiento de nuevas prestaciones.

En estos términos, a ninguna parte le es permitido adicionar o suprimir el alcance de las obligaciones –se insiste, salvo el ejercicio de los poderes exorbitantes de modificación unilateral o de interpretación unilateral-, so pretexto de ejecutar las suyas, e imponer a la otra la carga de recibir un pago menor o la de hacer uno mayor, según el caso, porque desconocería el acuerdo de voluntades que comprometía al otro a actuar en un sentido distinto<sup>30</sup>.

Aplicadas estas ideas al caso concreto, la Sala encuentra que la parte actora alega que en este caso se estaría violando la legalidad del acto jurídico, al considerar que el Instituto efectuó de manera unilateral modificaciones al contrato 4588, lo cual no es cierto. Las pruebas traídas al expediente y que hemos relacionado en otro aparte de esta sentencia, demuestran todo lo contrario; quien pretendió en algún momento de la ejecución del contrato No 4588 del 5 de agosto de 1996, cambiar las especificaciones técnicas del mismo, fue la contratista, tal como se demuestra con la documentación visible a folios 45 a 49 del cuaderno de pruebas, en las cuales la contratista, solicitaba autorización del Instituto para

---

<sup>30</sup> Sentencia de octubre 19 de 2011, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección "C", Radicación número: 25000-23-26-000-1992-07954-01(18082). M.P. Enrique Gil Botero.

cambiar o modificar las especificaciones técnicas del libro a editar; sin embargo el Seguro Social, en respuesta visible a folio 50 ibídem, le expresó de manera contundente, que *“en cuanto a las especificaciones técnicas, éstas deberán sujetarse a lo consagrado en el contrato mencionado. En lo referente al incremento del presupuesto, la Presidencia del ISS no lo autorizó, razón por la cual la ejecución del contrato No 4588/96 deberá limitarse a lo establecido en su cláusula tercera, sobre valor”.*

De otra parte la actora también cuestionó la facultad que tenía el Instituto del Seguro Social de liquidar unilateralmente el contrato, tendido en cuenta que no se estructuraba ninguna causa legal para hacerlo y por la otra, la entidad demandada desconoció acuerdos previos de terminación del contrato, los cuales habían convenido liquidar de mutuo acuerdo el contrato, sin perjuicios ni utilidades para ninguna de las partes, sin embargo el contratante (ISS) incumplió con dicho compromiso.

Observa la Sala que respecto a este hecho la parte demandante se contradice. De un lado, confiesa que acordó con el ISS liquidar de mutuo acuerdo el contrato No 4588 del 5 de agosto de 1996, donde se consideraba que la suma entregada a título de anticipo (\$ 64.633.125), cubría por completo los costos, gastos operacionales y demás sumas económicas en que incurrió la contratista para llevar a cabo la presentación del proyecto del libro conmemorativo del cincuentenario del Instituto y por consiguiente no existían sumas adeudadas, ni utilidades para ninguna de las partes intervinientes.

Lo anterior encuentra respaldo probatorio en la comunicación fechada 24 de enero de 1997, la cual fue remitida cinco (5) días antes para que venciera el plazo final consignado en el convenio modificatorio No 3, para la entrega del libro (30 de enero de 1997), donde la contratista Clemencia Guzmán Martínez, le informa al Presidente del Instituto de Seguros Sociales, doctor Carlos Wolff Isaza, que acepta la primera propuesta, *“es decir, la de dar por concluido el contrato con el Seguro Social para la publicación del libro institucional de los 50 años “Seguro Social para Siempre” (...) y para responder a la solicitud telefónica de la doctora Carolina García, a continuación presento la relación de los gastos efectuados y causados hasta la fecha, con base en el anticipo de \$ 64.533.682.71, entregado*

*por el Seguro Social de conformidad con lo estipulado en el contrato de la referencia y el valor total del mismo, sin incluir ninguna utilidad”.*<sup>31</sup>

Sin embargo, el 15 de mayo y 28 de julio de 1997, la contratista Clemencia Guzmán Martínez, cambia de posición enviando dos (2) comunicaciones, una dirigida a la Vicepresidencia Administrativa del ISS, y otra dirigida al Presidente del mismo organismo, en donde hace una relación de gastos y costos del contrato No 4588 y convenios modificatorios 1, 2 y 3, y concluye que el Instituto de Seguro Social le adeuda la suma de (\$ 50.046.081.30), discriminados así: (i) \$ 29.041.023.30 del saldo del contrato y (ii) \$ 21.005.058 de los sobrecostos.<sup>32</sup> Es decir, la que cambia las reglas del juego es la contratista y no la entidad demandada.

De ahí en adelante se rompe el dialogo entre las partes. En este contexto, y valorada la actitud de las partes del negocio jurídico, la Sala entiende que el contrato No 4588 del 5 de agosto de 1996, celebrado entre el Instituto de Seguros Sociales y Clemencia Guzmán Martínez, terminó el 30 de enero de 1997, y fue este el último plazo que se le otorgó a la contratista de acuerdo al convenio modificatorio No 3, para que cumpliera con su obligación en las condiciones pactadas, lo cual nunca hizo, lo que obligó al Instituto a contratar con la AGENCIA DE PUBLICIDAD J.B. PUBLICIDAD, para que terminara la elaboración del libro<sup>33</sup>. E igualmente, atendiendo a la actitud contradictoria asumida por la contratista, respecto a los parámetros que se deberían tener en cuenta para liquidar el contrato, la administración procedió a hacerlo de manera unilateral.

Es más, del material probatorio existente en el expediente, lo que se demuestra es que el Instituto de Seguro Social cumplió a cabalidad con las obligaciones que le correspondían y fue la contratista Clemencia Guzmán Martínez, la que incumplió con el compromiso de editar y publicar el libro en las condiciones pactadas, tal como se consignó en el acto administrativo que liquidó el contrato, al decirse entre otras cosas, que “el proyecto de publicación no presenta claramente el desarrollo del Instituto y por el contrario hace un detalle de anécdotas que no permiten conocer al lector la evolución del mismo desde sus inicios. Igualmente se presenta de forma secuencial un detalle de los directivos con alusión a su periodo pero no se identifican las metas señaladas, logros obtenidos y programas en

---

<sup>31</sup> Fls 67 y 68, ib.

<sup>32</sup> Fls 73 y 74, 79 a 82. C. pruebas No 2.

<sup>33</sup> FI 360, ib.

implementación que correspondan a posteriores desarrollos en beneficio permanente y actual a la seguridad social de los trabajadores colombianos (...); aspecto este que la misma contratista acepta en la comunicación visible a folio 57 del cuaderno de pruebas, cambios que condujeron a la contratista a solicitar en distintas oportunidades la ampliación del plazo del contrato.

De manera que resultaría irracional mantener indefinidamente el negocio jurídico, como parece sugerirlo la actora, porque esta actitud no consulta la realidad del comportamiento de las partes, y por esa razón era posible que la entidad lo finiquitara, pues para esos efectos fue que la ley le asignó a las entidades estatales la facultad exorbitante de actuar de este modo, cuando no es posible llegar a un acuerdo con la contratista, la que reclamaba el pago de varios rubros, sin que aquellos tuviesen el mínimo sustento probatorio, lo que condujo a que las áreas supervisoras del contrato, rechazaran las cuentas presentadas, situación que tornaba imposible cualquier intento de liquidación del contrato de común acuerdo.

En conclusión, el Instituto de Seguro Social liquidó el contrato estando autorizado para ello, porque de la lectura que se hace de las razones de hecho y de derecho que lo justificaban, está en consonancia con el interés general que lo autorizaba para que obrara de esa manera., por lo que no hay duda que el Instituto actuó de conformidad con la ley para adoptar las decisiones que aquí se cuestionan, sin que la parte actora hubiese desvirtuado la legalidad de las resoluciones demandadas.

En este orden de ideas, se concluye que el actor incumplió con la carga procesal de la prueba que estaba a su cargo, prevista en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, según la cual *“...incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*, noción procesal que se basa en el principio de autoresponsabilidad de las partes y como requerimiento de conducta procesal facultativa predicable a quien le interesa sacar adelante sus pretensiones y evitar una decisión desfavorable<sup>34</sup>, razón por la cual se

---

<sup>34</sup> La carga de la prueba es una noción procesal que consiste en una regla de inicio, que le indica a las partes la autoresponsabilidad que tienen para que los hechos que sirven de sustento a las normas jurídicas cuya aplicación reclaman aparezcan demostrados y que, además, le indica al juez cómo debe fallar cuando no aparezcan probados tales hechos...”. PARRA QUIJANO Jairo, Manual de Derecho Probatorio, Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2004, pág 242. Y Frente a las partes, se afirma que la carga de la prueba es

confirmará la sentencia apelada, sin condenar en costas a la parte actora, porque de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, sólo hay lugar a su imposición cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y como en este caso no se vislumbra que aquella hubiese actuado de esa manera, no se hará condena alguna en este sentido.

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

**FALLA:**

PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia apelada, esto es, la proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A” el 24 de octubre de 2002, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

TERCERO: Sin condena en costas.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**Presidente de Sala**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**