

C-454-94

Sentencia No. C-454/94

## TERMINACION UNILATERAL DE CONTRATO DE TRABAJO-Incapacidad Física

La terminación unilateral, es un mecanismo de la administración que le permite darlo por terminado, cuando se presenten determinadas situaciones sobrevinientes al perfeccionamiento del contrato, por consideraciones que se relacionan con exigencias del servicio público, situación de orden público, incapacidad del contratista de ejecutarlo totalmente, debido a factores como lo son muerte, incapacidad física, y de carácter patrimonial. Para esta Corporación, la incapacidad física a que se refiere la parte acusada de artículo 17 de la ley 80 de 1993, debe interpretarse en el sentido de que aquella impida de manera absoluta el cumplimiento de las obligaciones específicamente contractuales, cuando ellas dependan de las habilidades físicas del contratista.

REF. Expediente No. D-575

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 17 (parcial) de la Ley 80 de 1993.

Actor:

JORGE DUSSAN HITSCHERICH

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., octubre veinte (20) mil novecientos noventa y cuatro (1994)

### I. ANTECEDENTES

El ciudadano JORGE DUSSAN HITSCHERICH, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 241 de la Constitución Nacional, el día dieciséis (16) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), presentó ante la Corte Constitucional escrito de demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 (parcial), del artículo 17 de la ley 80 de 1993.

Una vez admitida la demanda, se ordenó la práctica de las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se dió traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien dentro de la oportunidad procesal correspondiente, rindió el concepto de su competencia.

## II. EL TEXTO DE LA DISPOSICION ACUSADA

El texto de la disposición acusada en la demanda es del siguiente tenor:

“LEY 80 DE 1993

(octubre 28)

“Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

“.....

“Artículo 17. DE LA TERMINACION UNILATERAL. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

“1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.

“2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista, si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.”

.....

(Lo subrayado es lo demandado)

## III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se Consideran Infringidas.

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran lo dispuesto por los

artículos 13, 47, 54, de la Constitución Nacional.

## B. Los Fundamentos de la Demanda

En primer lugar el actor señala que la disposición acusada desconoce el sentido social que contiene la Constitución, en especial, lo establecido por el artículo 47 de la misma cuyo texto es el siguiente: “El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos a quienes se prestará la atención especializada que requiera”.

Advierte que esta norma consagra uno de los derechos llamados “sociales, económicos y culturales”, lo que en su opinión representan un profundo cambio dentro de las concepciones filosóficas y políticas de principios del siglo XX del Estado liberal por el Estado social de derecho. Además, en su opinión, el artículo 47 de la Carta, impone al Estado la obligación de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social, frente a quienes se encuentran en esas condiciones, lo cual impide que se desconozcan los derechos personales y de crédito, lo mismo que las expectativas económicas como las que provienen del contrato. En consecuencia deben ser las propias autoridades las que tomen las acciones conducentes a establecer la igualdad social como fin propio del Estado, dependiendo de las condiciones de cada contrato y de la dependencia de las obligaciones mutuas de la habilidad física del contratista..

Señala el actor que la norma acusada establece una condición discriminatoria frente a la administración pública para aquellas personas con limitación física, ya que se les sanciona por el acaecimiento de un hecho absolutamente ajeno a su voluntad, lo cual no se justifica por cuanto la misma no es necesariamente causal de incumplimiento del contrato, desconociendo en esta forma el mandato constitucional.

De otra parte, el actor señala que la norma demanda desconoce igualmente el artículo 54 de la Constitución Nacional que establece que “Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.”

Considera que la norma acusada no atiende al mandato constitucional anterior, ya que parte

del supuesto de que el contratista incapacitado físicamente incumple el contrato, lo cual en su opinión no es cierto, pues no siempre la actividad física del contratista es indispensable ya que “Un evento distinto sería que, como consecuencia de la incapacidad, se produzca un incumplimiento en las obligaciones contractuales. En tal caso la terminación sería procedente por incumplimiento del contrato pero es necesario que éste se haya verificado para poder ser declarado.”

#### IV. INTERVENCION OFICIAL

1. El defensor del pueblo, mediante escrito enviado a esta Corporación, interviene en el proceso de la referencia, solicitando se declare la inconstitucionalidad de la expresión “o incapacidad física permanente”, contenida en la normatividad acusada. Las consideraciones expuestas por la Defensoría del Pueblo, se resumen así:

- Señala que el régimen contractual del Estado, otorga algunas prerrogativas a la administración pública, que tienen su razón de ser y su finalidad en la búsqueda del cumplimiento de los fines de la contratación, en exigencias del servicio público o en razones de orden público o económico; sin embargo, las potestades del Estado, no pueden desconocer los principios y normas constitucionales que protegen derechos humanos.

Considera que la disposición demandada es discriminatoria, teniendo en cuenta que la incapacidad física permanente de una persona no la convierte en todos los caso en un incapaz para contraer obligaciones contractuales, y sólo excepcionalmente la imposibilita para ejecutar un contrato, cuando la naturaleza de las prestaciones a su cargo, requieran de una actividad física que la disfuncionalidad o mutilación personal no le permitan realizar.

Advierte que según la norma demandada, si la incapacidad física permanente del contratista constituye autónomamente causal de terminación anticipada de los contratos, constituiría igualmente incapacidad permanente para celebrar contratos con la administración pública, convirtiéndose en una sanción imprescriptible y restringiendo el derecho fundamental al trabajo de los incapaces permanentes.

Señala que se estaría dando por terminado un contrato, por una causa que no es imputable al contratista, ni obedece en principio a un grave riesgo de incumplimiento contractual, y por lo tanto no está fundada en el fin que justifica los poderes exorbitantes de la administración,

esto es, el interés general.

2. El abogado Juan Fernando Romero Tobón, en su calidad de apoderado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso de la referencia, y solicita “declarar exequible el artículo 17 de la Ley 80 de 1993 en la parte que dice “o en caso de incapacidad física permanente”.

Los fundamentos de su intervención se resumen así:

- Señala el apoderado del ministerio, que la norma no discrimina a los disminuidos físicos por tener dicha condición, ya que “El principio de la interpretación, el de la modificación, hasta llegar al de la terminación unilateral”, pretenden mantener un procedimiento para lograr los fines del Estado, dentro de la utilidad e interés público, tratando de llegar a ellos sin menoscabar los derechos de las partes en el contrato, ni los derechos fundamentales que están reconocidos constitucionalmente.

- La normatividad en materia contractual, no establece límites para contratar con el Estado derivados de condiciones especiales en que se encuentre el particular por su raza sexo o condición física, ni ninguna otra que sirva para discriminar a un sector de la población; en esta materia el contratista debe limitarse a probar que es capaz de asumir las responsabilidades que surgen de la decisión de llegar a un acuerdo con el Estado, y este a su vez está en la obligación de evaluar, con base en criterios objetivos, las capacidades de quienes solicitan participar en él, en función del servicio que se ofrece por contratar.

- Indica que la incapacidad física permanente de que trata la norma demandada, y que permite que se dé por terminado un contrato anticipadamente, debe entenderse, bajo una interpretación sistemática, como una incapacidad que se asimila a la muerte de persona natural o la disolución de la persona jurídica del contratista, en forma tal que imposibilite el cumplimiento del contrato en los términos convenidos, de manera que continuar con él, signifique, ineficacia e ineficiencia de la Administración, y contradicción con la utilidad pública o el interés social que aparecen en las cláusulas del contrato del Estado.

- Afirma que la causal contenida en la norma acusada, sólo procede en el momento en que el contratista se encuentre en una incapacidad de tal naturaleza, que le impida continuar la ejecución del contrato, en donde por razones del servicio, la administración pone fin a un

acuerdo de voluntades.

- Señala que si la ley no estableciera un mecanismo como el contenido en la norma demandada, obligaría a la administración a que sólo en caso de muerte pudiese dar por terminado el contrato, lo cual contradice la específica condición de instrumento de derecho público que caracteriza algunos elementos del contrato del Estado.

## V. CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente, el señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación que declare exequible la expresión acusada del artículo 17 de la Ley 80 de 1993.

Para fundamentar su concepto, y en relación con la solicitud planteada, el jefe del Ministerio Público, formula las siguientes consideraciones:

- Afirma que en materia de contratos estatales, la capacidad es la aptitud legal de la persona natural o jurídica para celebrarlos y obligarse con la administración pública, además, manifiesta que la capacidad se rige por las disposiciones vigentes sobre la materia, que serían las determinadas en los Códigos Civil (art. 63) y de Comercio (art. 469) y en el estatuto Contractual.

Advierte que ni en la acusada, ni en ninguna norma nacional, se consagra que el minusválido o discapacitado no puedan obligarse por la vía contractual y menos con el Estado, por cuanto en nuestro ordenamiento jurídico todas las personas gozan de la capacidad general y suficiente para ejercitar derechos y para adquirir obligaciones; además, esta situación no es causal de inhabilidad e incompatibilidad.

- En este sentido, advierte, que en principio, la incapacidad física permanente, no afecta la capacidad para contratar con el Estado, a menos que la incapacidad llegue a afectar la habilidad personal necesaria para continuar con el cumplimiento del contrato, lo cual significa que en cada caso la administración debe analizar cuidadosamente esta clase de situaciones antes de adoptar una determinación al respecto.

- Señala que en el anterior régimen de contratación, la incapacidad permanente era considerada causal de caducidad, pero, bajo la nueva preceptiva legal, la incapacidad física

permanente es una causal de terminación unilateral del contrato celebrado con la administración. Lo que significa que aquella dejó de ser una sanción para el contratista y apenas es un recurso expreso que permite a la Administración dar por terminado el contrato, cuando aquella condición posterior ponga en condiciones el contrato, de tal manera que aquel no pueda continuarse.

- Para defender la constitucionalidad de la norma demandada, el Procurador General señala que la terminación unilateral del contrato, es un privilegio estatal, fundado sobre la prevalencia del interés general que es, junto con la autonomía de la voluntad, uno de los pilares del régimen contractual estatal. Para el uso de esta prerrogativa, es necesario que concurren dos requisitos:

a. Que la terminación unilateral esté pactada en el contrato estatal y que éste se encuentre en etapa de ejecución.

b. Por causa sobreviniente, como lo es el caso de la incapacidad física permanente del contratista,

En ambos casos, el Estado con fundamento en la prevalencia del interés público podrá hacer uso de ese privilegio a fin de garantizar la continua y adecuada prestación del servicio, siempre que no exista persona que garantice el cumplimiento del mismo. En consecuencia la terminación unilateral en este caso se daría excepcionalmente porque en todos los contratos estatales deben constituirse pólizas de seguros o garantías bancarias que garantizan el cumplimiento del contrato.

- Considera que la administración debe analizar en cada caso, en particular antes de aplicar dicha medida, porque pueden presentarse situaciones en que no obstante la incapacidad del contratista, éste de alguna forma puede seguir efectuando el contrato.

Advierte que si el Estado tiene algunas prerrogativas frente a los particulares, ello no significa que pueda abusar de éstas, porque en materia contractual debe mantenerse un equilibrio, en razón a que hoy por hoy, el contratista es considerado un colaborador del Estado que inclusive en algunos casos debe ser compensado financieramente, cuando, sin culpa suya, haya incurrido en gastos como resultado de factores ajenos a su voluntad.

- Finalmente advierte el Procurador General de la Nación, que el contratista afectado con la terminación unilateral del contrato por incapacidad física permanente no queda, por tal motivo, inhabilitado para seguir contratando con la administración; es claro, entonces, que no se afecta el derecho al trabajo del contratista, ni el de percibir una remuneración por la labor desarrollada.

## VI. CONSIDERACIONES

### Primera. Las Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, esta Corporación es competente para conocer de la acción de la referencia, ya que ella se dirige contra unas expresiones normativas que hacen parte de una ley de la República, por razones relacionadas con su contenido material.

### Segunda: La materia de la disposición acusada

En primer lugar cabe advertir que el artículo 6° de la misma Ley 80 de 1993, establece que la capacidad del contratista, así como la capacidad legal de las personas, consiste en la facultad de obligarse por sí misma, y sin ministerio o la autorización de otra; además, ésta, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, es requisito de validez en todo contrato con independencia del régimen jurídico aplicable, y, por principio, ella se rige por las normas generales y se presume como regla general.

De otra parte, el Código Civil en su artículo 1503 establece algunas excepciones a las cuales denomina como incapacidades absolutas o relativas, y que se derivan de factores específicos como la edad, el desarrollo mental y las enfermedades congénitas, ya que ellas generan graves riesgos para los intereses económicos de los individuos, en el tráfico de sus relaciones, bajo las reglas del régimen civil.

En este mismo sentido se advierte que el artículo 1504 del Código Civil establece que son absolutamente incapaces los dementes, los impúberes y los sordomudos que no pueden darse a entender por escrito; y que son incapaces relativos los menores adultos y los disipadores que se hallen bajo interdicción. En estos casos, la jurisprudencia y la doctrina se pronuncian en el sentido de admitir que la condición jurídica que se desprende de la



verificación de las mencionadas condiciones materiales, debe elevarse como límite al libre juego de los civiles y se permite a la ley regular el régimen de las manifestaciones de la voluntad de aquellas personas, cuando estén enderezadas a obligarse por si mismas y sin la autorización de otra. En este orden de ideas se tiene que la ley establece como principio general el de la capacidad de los individuos y sólo por excepción se indica y declara la incapacidad.

Además, es claro que el régimen de la contratación del Estado también se rige bajo el régimen legal que determina la capacidad de las personas y que dentro de aquel no se establece la “incapacidad física permanente”, como una condición que genere incapacidad para actuar dentro del tráfico jurídico; es decir, la posibilidad de ser sujeto activo o pasivo de relaciones jurídicas, no depende en general de la incapacidad física permanente.

Empero, también, es claro que la contratación del Estado, se rige por una serie de principios, deberes y derechos que deben cumplirse tanto por las entidades estatales, como por los particulares que intervienen en el cumplimiento de los fines estatales, y dentro de ellos se tiene a la continua y eficiente prestación de los servicios y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

De otra parte, dentro de los deberes de las entidades estatales en la celebración y ejecución de contratos, se establece en la ley que éstas deberán exigir al contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado y la calidad de los bienes y servicios adquiridos; también, los contratos del Estado, por regla general tienen carácter intuitu personae, esto es que se celebran en consideración a la persona misma del contratista, sea natural o jurídica, previa su inscripción, calificación y selección en igualdad de oportunidades y concurrencia con los demás.

Lo anterior condiciona todo el régimen de regulación de la contratación, toda vez que en él deben prevalecer los principios de interés general propios de la contratación pública, y adicionalmente porque en casi todos los casos, el contrato debe ser el resultado de un proceso de selección orientado a determinar la propuesta más favorable para la entidad.

En cuanto hace a la terminación unilateral del contrato, la ley 80 de 1993, establece los casos en que ésta podrá darse, ya que la administración expresa el interés público y éste debe prevalecer en caso de conflicto con el interés contractual y meramente económico;

claro está, las correspondientes causales deben ser taxativamente señaladas por la ley, ya que obedecen a circunstancias de interés colectivo, o situaciones sobrevinientes que impiden la continuación en la ejecución del contrato y afectan los derechos de los contratistas.

Así, el artículo 17 establece:

“De la terminación unilateral. La entidad en acto administrativo debidamente motivado dispondrá la terminación anticipada del contrato en los siguientes eventos:

- 1o. Cuando las exigencias del servicio público lo requieran o la situación de orden público lo imponga.
- 2o. Por muerte o incapacidad física permanente del contratista si es persona natural, o por disolución de la persona jurídica del contratista.
- 3o. Por interdicción judicial o declaración de quiebra del contratista.
- 4o. Por cesación de pagos, concurso de acreedores o embargos judiciales del contratista que afecten de manera grave el cumplimiento del contrato.

Sin embargo, en los casos a que se refieren los numerales 2o. y 3o. de este artículo podrá continuarse la ejecución con el garante de la obligación.

La iniciación de trámite concordatorio no dará lugar a la declaratoria de terminación unilateral. En tal evento la ejecución se hará con sujeción a las normas sobre administración de negocios del deudor en concordato. La entidad dispondrá las medidas de inspección, control y vigilancia necesarias para asegurar el cumplimiento del objeto contractual e impedir la paralización del servicio.”

De acuerdo con lo anterior, la norma acusada establece en principio la terminación unilateral del contrato como prerrogativa de la administración, por motivos de interés general y con el fin de obtener de manera oportuna y eficiente los bienes y servicios propuestos.

De otra parte, no obstante que en el numeral segundo se establece la causal de “incapacidad física permanente del contratista”, no puede entenderse en el sentido de que la persona del contratista, por el solo hecho de sufrir una incapacidad física permanente, esté destinado a

no continuar con la ejecución del contrato, y que el Estado de manera inmediata dé lugar a la terminación unilateral; debe advertirse que la terminación unilateral, es un mecanismo de la administración que le permite darlo por terminado, cuando se presenten determinadas situaciones sobrevinientes al perfeccionamiento del contrato, por consideraciones que se relacionan con exigencias del servicio público, situación de orden público, incapacidad del contratista de ejecutarlo totalmente, debido a factores como lo son muerte, incapacidad física, y de carácter patrimonial.

Para esta Corporación, la incapacidad física a que se refiere la parte acusada de artículo 17 de la ley 80 de 1993, debe interpretarse en el sentido de que aquella impida de manera absoluta el cumplimiento de las obligaciones específicamente contractuales, cuando ellas dependan de las habilidades físicas del contratista.

Se pretende, simplemente, dar solución a situaciones diferentes a la muerte del contratista, que causen de manera sobreviniente la imposibilidad del cumplimiento del contrato, pues en estos casos para salvaguardia del interés público del contrato, es necesario que la administración cuente con instrumentos que le brinden la oportunidad de continuar con la ejecución, y dejar sin efectos un acuerdo que no puede cumplirse, sin que se deba sancionar al contratista.

De otra parte la misma norma establece que en el caso de incapacidad física permanente, podrá continuarse la ejecución del contrato con el garante de la obligación.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **R E S U E L V E :**

Declarar que la parte acusada del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, es EXEQUIBLE, en la medida en que la incapacidad física permanente impida de manera absoluta el cumplimiento de las obligaciones específicamente contractuales, cuando ellas dependan de las habilidades físicas del contratista.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

