

CONTRATO ESTATAL-No cualquier inconformidad sobre el alcance de una cláusula o aplicación de una norma constituye violación del debido proceso

No cualquier inconformidad sobre el alcance de una cláusula del contrato o respecto de la aplicación de una norma por parte de la Administración constituye per se una violación del derecho fundamental al debido proceso, pues por esa vía, toda discusión contractual con el Estado terminaría por imponer la acción de tutela como mecanismo principal y desplazaría totalmente los mecanismos ordinarios de control judicial. Por ello, si no existe evidencia clara de una vía de hecho y de un perjuicio irremediable, sino que se trata de la discusión de legalidad de la actuación contractual del Estado, la acción de tutela no desplaza los mecanismos ordinarios de control y el particular deberá llevar su inconformidad al juez natural de la causa. Es preciso recordar además, que, como ha dicho la Corte, cuando no existe vulneración de un derecho fundamental, sino que la discusión se mantiene en el ámbito legal y contractual, ni siquiera cabe plantear la tutela como mecanismo transitorio, pues éste presupone igualmente la existencia de un derecho de naturaleza constitucional que es necesario proteger de manera inmediata y transitoria entre tanto la jurisdicción competente toma una decisión de fondo y definitiva del asunto.

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS-Terminación anticipada se encontraba pactada/ACCION CONTRACTUAL-Caso en que puede interponerse por la demandante

El sólo hecho de que la posibilidad de terminación anticipada del contrato estuviera expresamente pactada como facultad reconocida recíprocamente por las partes, impide concluir en el trámite de esta acción y con las pruebas allegadas, que la misma fue intempestiva, arbitraria o producto de una sanción a la contratista, a tal punto que la actora hubiera debido tener una forma especial de participación o de contradicción. Por tanto, se

está ante una decisión que dentro del marco del contrato era de posible ocurrencia, no sólo por parte de la entidad demandada sino también de la accionante, de forma que no refleja de entrada un problema constitucional que deba ser tratado a través de la acción de tutela, bien como mecanismo principal, bien como medio transitorio de protección de derechos fundamentales. Frente a lo alegado por la actora en su impugnación, respecto a que la acción se ejerce como mecanismo transitorio por la duración que puede tener la controversia contractual ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, es preciso reiterar que, como ha señalado esta Corporación, ese no puede ser el criterio determinante para desplazar los mecanismos ordinarios de control judicial, pues por su naturaleza sumaria, la tutela los haría desaparecer y se constituiría en el único medio de defensa frente a cualquier tipo de controversia. En el presente caso, además de que no aparece de plano la violación de los derechos fundamentales de la actora, el ordenamiento jurídico le brinda la acción contractual.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Referencia: expediente T-1431206

Acción de tutela instaurada por ROCIO DIAZ RODRIGUEZ contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL -EICE-.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá, D.C., catorce (14) de diciembre de dos mil seis (2006).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de su competencia constitucional y legal, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá -Sala Laboral-, dentro de la acción de tutela instaurada por ROCIO DIAZ RODRIGUEZ contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL -EICE-.

### I. ANTECEDENTES

La Sala de Selección Número Nueve (9) de la Corte Constitucional, mediante Auto del veintinueve (29) de septiembre de 2006, seleccionó la acción de tutela promovida por ROCIO DIAZ RODRIGUEZ contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL -EICE-.

#### 1. La demanda

La señora Rocío Díaz Rodríguez solicita la protección de sus derechos al debido proceso,

defensa y legalidad en las actuaciones administrativas, como consecuencia de la terminación abrupta e irregular del contrato de prestación de servicios que tenía suscrito con CAJANAL - EICE-.

En consecuencia, pide que se ordene a la entidad demandada que le permita continuar la ejecución del contrato hasta su terminación y se le paguen los honorarios pactados para el efecto, “advirtiéndole a dicha entidad que en garantía de los derechos fundamentales, únicamente puede dar por terminado anticipadamente el contrato celebrado previo agotamiento del procedimiento establecido en la Ley 80 de 1993.”

## 2. Los hechos

Los hechos en que se funda la demanda se pueden resumir de la siguiente manera:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2.1 El 23 de enero de 2006 la demandante suscribió un contrato de prestación de servicios con la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-, el cual tenía un plazo de duración de 188 días, que vencían el 31 de julio del mismo año.

2.2. El 3 de abril de 2006, cuando cumplía la orden de servicios en el Archivo General de la entidad ubicado en el CAN, recibió una llamada telefónica del Jefe del Grupo de Seguridad y Asuntos Penales, quien le manifestó que el contrato se había cancelado desde el viernes 31 de marzo.

2.3 La tutelante presentó un recurso de reposición el 6 de abril de 2006, en el que le expresaba a la Gerente General de esa Entidad su inconformidad con la terminación verbal y

anticipada del contrato y solicitaba que se le permitiera continuar con la ejecución del mismo.

2.4 La Gerente General de CAJANAL, mediante oficio del 19 de abril de 2006, le respondió a la accionante que “la entidad procedió a dar por terminado su contrato, con base en la cláusula tercera del mismo y que usted libremente aceptó, en donde se previó que cualquiera de las partes podía darlo por terminado anticipadamente, por consiguiente resulta extemporánea su inconformidad y desconocimiento de lo pactado en el contrato.”

### 3. Los fundamentos de la acción

La demandante apoya su acción en el artículo 29 de la Constitución Política y señala que toda actuación administrativa debe fundarse en el debido proceso. Afirma que de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, la terminación unilateral del contrato debe hacerse por acto motivado, de forma que no es válida aquélla que se realiza de forma verbal, menos aún si no se dan las causales previstas en la ley. Que, por tanto, “la entidad demandada, Caja Nacional de Previsión Social, al haber dado por terminado anticipadamente el contrato de prestación de servicios sin la debida expedición de un acto administrativo debidamente motivado, violó el debido proceso garantizado y protegido como un derecho fundamental por nuestra Constitución Política.”

Cita una sentencia del Consejo de Estado del 6 de noviembre de 1996 y otras sentencias de la Corte Constitucional (T-581, T-608 y T-771 de 2004), para señalar que si bien tendría la oportunidad de acudir a otros mecanismos judiciales ante la jurisdicción contenciosa, los mismos no serían oportunos, “causándose con tal demora un perjuicio irremediable que me impedirá continuar recibiendo los ingresos mensuales necesarios que ayudan para mi sostenimiento y de mis hijos.”

Reitera que se le ha desconocido el derecho al debido proceso, el cual, como ha dicho la Corte Constitucional, se aplica a todo tipo de actuaciones administrativas. Cita apartes de las sentencias T-1214 de 2004, T-1150 de 2005 y T-685 de 2005.

#### 4. La respuesta de la entidad tutelada.

La Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL -EICE- fue citada mediante oficio del 13 de junio de 2006, pero guardó silencio y no concurrió al proceso.

En consecuencia, se aplicará la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

#### 5. Decisiones judiciales objeto de revisión

##### 5.1 Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá

El Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá considera que entre las partes existe un conflicto jurídico de tipo contractual que no corresponde dirimir al juez de tutela, de forma que la actora deberá acudir a la jurisdicción competente. “En otros términos –dice el juzgado– el tutelante tiene otros medios para ejercer sus derechos a través de un proceso ordinario, debiéndose en consecuencia denegar el amparo de tutela”.

## 5.2 La impugnación

La tutelante señala en la impugnación que el juzgado no tuvo en cuenta que la acción fue presentada como mecanismo transitorio y que la existencia de otros medios de defensa debe mirarse en concreto y con relación a su eficacia y a las circunstancias del afectado.

Que, en esa medida, frente a la violación del debido proceso, la tutela se presentó para lograr la protección de su derecho de defensa, de forma que el contrato continúe hasta que quede en firme el acto motivado que lo dé por terminado, frente a lo cual la existencia de una vía judicial ordinaria es inadecuada para proteger el perjuicio irremediable que se le causa a ella y a sus hijos, al privarla de los medios necesarios para su subsistencia.

## 5.3 Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá –Sala Laboral

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá confirmó la decisión del Juzgado Tercero Laboral del Circuito, al considerar que la acción de tutela no es un medio sustitutivo ni paralelo de las acciones judiciales ordinarias y que no puede utilizarse para reclamar derechos de rango legal, de forma que ante el conflicto contractual que se presenta entre las partes, la accionante “puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa con el fin de que después del proceso correspondiente y previa valoración de las pruebas que se aporten, se decida si tiene el derecho reclamado”.

## 6. Pruebas aportadas por la demandante

### a. Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante (folio 7)

b. Copia de la orden de prestación de servicios 0787 de 2006 suscrita entre la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-EICE- y la señora Rocío Díaz Rodríguez, en cuya cláusula tercera aparece pactado un plazo de 188 días contados a partir del registro presupuestal definitivo, “sin perjuicio de que cualquiera de las partes pueda darla por terminado anticipadamente”. (folios 8 y 9)

c. Copia de recurso de reposición presentado por la tutelante contra el acto ficto o presunto de terminación de su contrato de prestación de servicios, el cual tiene constancia de recibido el 6 de abril de 2006. (folios 10 a 13)

d.) Copia del Oficio GG-000221 del 19 de abril de 2006, mediante el cual la Gerente General de la entidad demandada responde el recurso de reposición de la siguiente manera:

“En atención a su solicitud de recurso de reposición contra la decisión adoptada por la entidad, en el sentido de dar por terminado anticipadamente el contrato de prestación de servicios, me permito manifestarle que la entidad procedió a dar por terminado su contrato, con base en la cláusula tercera del mismo y que usted libremente aceptó, en donde se previó que cualquiera de las partes podía darlo por terminado anticipadamente, por consiguiente resulta extemporánea su inconformidad y desconocimiento de lo pactado en el contrato.”(folio 14)

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS



## 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las providencias de tutela antes reseñadas, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36), así como en el auto del veintinueve (29) de septiembre de 2006 de la Sala de Selección Número Nueve (9) de esta Corporación.

## 2. Materia sometida a revisión

De acuerdo con la demandante, el contrato de prestación de servicios que tenía suscrito con la Caja Nacional de Previsión Social fue terminado unilateralmente y de manera verbal, a través de una llamada telefónica que le hiciera un funcionario de la Entidad. Frente a esa situación presentó recurso de reposición, respondido por la Gerente de CAJANAL informándole que dicha decisión simplemente correspondía al ejercicio de la facultad de terminación anticipada pactada en el contrato y que por tanto la reclamación presentada resultaba extraña y extemporánea. La accionante considera que la conducta de la entidad demandada es arbitraria, carece de toda fundamentación y viola el debido proceso, el derecho de defensa y el principio de legalidad.

Por tanto, le corresponde determinar a la Sala si la actuación de la entidad demandada representa un problema constitucional que permita actuar a través de la acción de tutela, o si como lo sostienen los jueces de instancia, corresponde a un asunto contractual donde se discuten derechos de orden puramente legal, cuya solución en caso de inconformidad debe buscarse a través de los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

Dado que la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL -EICE- fue citada mediante oficio del

13 de junio de 2006, pero guardó silencio y no concurrió al proceso, el asunto será decidido con base en la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y en las pruebas allegadas por la demandante.

3. El control jurisdiccional de la actuación contractual del Estado. La acción de tutela solamente opera de manera excepcional.

La Corte Constitucional ha señalado que el contrato estatal no es un fin en sí mismo, sino un medio para la consecución de los fines del Estado.<sup>1</sup> En esa medida, esta Corporación ha indicado que en la contratación estatal no se parte de un presupuesto de igualdad, sino de una posición de privilegio del Estado contratante sobre el particular contratista, que tiene por objeto permitir que aquél pueda dirigir el contrato y asegurar la satisfacción de las necesidades de interés general y el cumplimiento de las funciones asignadas por la Constitución y la ley.<sup>2</sup> Dicha posición de preeminencia se refleja en una serie de potestades y prerrogativas que no son comunes en la contratación entre particulares, las cuales van desde la posibilidad de incluir cláusulas excepcionales (art.14), hasta el reconocimiento de potestades de decisión unilateral inherentes al ejercicio de la función administrativa.

El uso de estas facultades no es absoluto y, en esa medida, el Estado contratante se encuentra vinculado al principio de legalidad (arts. 6 y 121 C.P.), a los principios que rigen la función administrativa (art.209 C.P.) y al principio de buena fe (art.83 C.P.). El estatuto contractual, ha dicho la Corte, “se fundamenta en los principios de transparencia, economía y responsabilidad (art. 23 de la Ley 80 de 1993), en el postulado de la buena fe establecido en el artículo 83 de la Carta Política, y de conformidad con los principios que rigen la función administrativa consagrados en el artículo 209 Fundamental.”<sup>3</sup>

Así, si bien el particular contratista conoce de antemano que el régimen de contratación estatal otorga potestades especiales a la Administración en virtud de los intereses

encargados a ella, también tiene la certeza de que su puesta en marcha está sujeta a un marco de legalidad y a controles administrativos y judiciales, de manera que no se ejercerán en su contra por la simple voluntad de un funcionario público, sino por la vinculación de las respectivas decisiones con el interés general y con los fines de la contratación pública. Como ha señalado la Corte, “es claro que la actuación de los servidores públicos llamados a intervenir en el proceso contractual en cualquiera de sus fases (precontractual, de celebración, ejecución y terminación) se encuentra sometida al respeto del interés general, y que toda actuación de dichos servidores que se desvíe del cumplimiento de los fines estatales establecidos de manera general en la Constitución así como de aquellos determinados por el legislador y por la propia administración en cada caso concreto constituye una actuación indebida que evidencia el abandono por ese servidor de sus obligaciones y deberes como servidor público.”<sup>4</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

No obstante lo anterior, también es preciso señalar que no toda facultad contractual ejercida por el Estado es manifestación de potestades excepcionales ni representa el ejercicio de un poder unilateral sobre el contratista. El contrato por sí mismo tiene un contenido aceptado por las partes y más allá de su naturaleza pública o privada, tiene por objeto prever de antemano las obligaciones, derechos y responsabilidades que adquieren las partes en virtud de ese vínculo jurídico, de forma que lo pactado en él las rige y, como tal, no les es sorpresivo. Por tanto, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado y de la buena fe con que éste debe actuar en este tipo de relaciones jurídicas, no todas sus decisiones contractuales pueden entenderse como fruto de una posición privilegiada o enmarcarse dentro de los perfiles de una potestad de mando, de forma tal que deban estar precedidas de especiales procedimientos o formalidades de expedición. Así, aún tratándose del Estado, pueden existir situaciones en que aquél esté en las mismas condiciones en que se encontraría cualquier contratante frente a su contraparte.

Así mismo, debe tenerse en cuenta que el ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos efectivos de control judicial de la actividad contractual del Estado, tanto para los actos administrativos expedidos en virtud de ella, como para las demás actuaciones que, sin tener

dicha categoría, puedan afectar los derechos del contratista y generar algún tipo de responsabilidad. En esa medida, el sentido o alcance que deba darse a una determinada cláusula contractual o la solución de los conflictos que surgen entre las partes por su aplicación, no corresponde en principio al juez de tutela sino a la jurisdicción en lo contencioso administrativo, tal como lo señalan los jueces de instancia, pues en esos casos no se está ante un problema de constitucionalidad y de derechos fundamentales, sino de legalidad y de reclamaciones contractuales.

Solamente y de manera excepcional, cuando la Administración actúa sin referentes normativos o contractuales y pasa por alto el respeto de las garantías mínimas de toda persona, es posible que el asunto trascienda el ámbito puramente contractual y se ubique en un nivel constitucional, en el que se habilitaría la competencia del juez de tutela para el restablecimiento de los derechos fundamentales vulnerados, sin perjuicio de los mecanismos ordinarios que tengan las partes para resolver las diferencias surgidas del contrato.

Al respecto, la Corte ha indicado que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 superior, la acción de tutela resulta procedente en todos aquellos casos en los que la actuación de la autoridad respectiva carece de fundamento objetivo “y sus decisiones sean el producto de una actitud arbitraria y caprichosa que traiga como consecuencia la vulneración de derechos fundamentales de la persona, incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como “vía de hecho”.<sup>5</sup> En la Sentencia T-590 de 2002, la Sala Primera de Revisión de esta Corporación señaló:

“Uno de los principios del Estado de Derecho es la supremacía o preeminencia del ordenamiento jurídico y, en primer lugar, la Constitución Política, a los cuales están sometidos tanto los servidores públicos como lo particulares.

Dicho principio está plasmado en el Art. 6º superior, en virtud del cual “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

En relación con los servidores públicos, el Art. 121 de la Constitución reitera que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

Por regla general el ordenamiento jurídico mismo prevé las consecuencias aplicables en los casos de quebrantamiento de sus normas, tanto sustantivas como procedimentales.

No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que pueden presentarse situaciones en las cuales los servidores públicos ejercen sus atribuciones separándose totalmente de los mandatos de dicho ordenamiento, en abierta o abultada contradicción con él, en forma tal que en vez de cumplirse la voluntad objetiva del mismo se aplica la voluntad subjetiva de aquellos y como consecuencia, bajo la apariencia de actos estatales, se configura materialmente una arbitrariedad, denominada vía de hecho, con la cual se vulneran o amenazan derechos fundamentales de las personas y que da lugar al otorgamiento de la acción de tutela.

En consonancia con lo anterior, tal institución ha sido aplicada principalmente en el campo de la actividad judicial, pero es aplicable también en el ámbito de los procesos y actuaciones administrativas.”

No obstante, no cualquier inconformidad sobre el alcance de una cláusula del contrato o respecto de la aplicación de una norma por parte de la Administración constituye per se una violación del derecho fundamental al debido proceso<sup>6</sup>, pues por esa vía, toda discusión contractual con el Estado terminaría por imponer la acción de tutela como mecanismo principal y desplazaría totalmente los mecanismos ordinarios de control judicial. Por ello, si no existe evidencia clara de una vía de hecho y de un perjuicio irremediable, sino que se trata de la discusión de legalidad de la actuación contractual del Estado, la acción de tutela no desplaza los mecanismos ordinarios de control y el particular deberá llevar su inconformidad al juez natural de la causa.

Es preciso recordar además, que, como ha dicho la Corte, cuando no existe vulneración de un derecho fundamental, sino que la discusión se mantiene en el ámbito legal y contractual, ni siquiera cabe plantear la tutela como mecanismo transitorio, pues éste presupone igualmente la existencia de un derecho de naturaleza constitucional que es necesario proteger de manera inmediata y transitoria entre tanto la jurisdicción competente toma una decisión de fondo y definitiva del asunto:

“13. La firma accionante acude al perjuicio irremediable para fundar su solicitud de tutela. Manifiesta que “En los actuales momentos con la actitud de la CNTV en sus resoluciones se está ocasionando un perjuicio inminente y es que no se puede entrar a negociar dentro de la Ley 550/99 con todos los acreedores, pues la base para el pago de las obligaciones en la permanente ejecución del contrato de concesión, que al declararse caducado, pierde toda posibilidad de que la compañía sea viable económicamente hablando”. Agrega que “el perjuicio es irremediable, puesto que si se le da fuerza de ejecutoria a los actos administrativos hoy en tutelados (sic), muy a pesar que se pueda presentar demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el daño ya está hecho”.

En respuesta a lo anterior debe señalarse que, según se expuso en el primer acápite de las consideraciones de la Corte, no es del caso adentrarse en la verificación de la ocurrencia de un perjuicio irremediable para CABLE ANDINO S.A., en la medida en que, de acuerdo con la información que obra en el expediente, la CNTV no le vulneró ningún derecho fundamental. Ello es así en cuanto “la acción de tutela fue concebida como mecanismo de defensa y protección inmediata de los derechos fundamentales, únicamente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que existiendo, sea utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Es por lo tanto, una acción residual o subsidiaria, que no puede ser utilizada como mecanismo alternativo o sustituto de las vías legales procesales ordinarias instituidas para la protección de los derechos”<sup>7</sup>. En otras palabras, si no hay vulneración o amenaza de un derecho fundamental, no compete al juez de tutela analizar la ocurrencia de un perjuicio irremediable para el accionante.”<sup>8</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

#### 4. La solución del caso concreto.

De acuerdo con lo expuesto, la Sala debe determinar si como lo afirma la demandante, la actuación de CAJANAL EICE carece de un mínimo referente de legalidad y se ubica en el terreno propio de las vías de hecho, o si, por el contrario, como lo sostuvieron los jueces de instancia, se trata de un asunto puramente contractual, en el que no se evidencia la violación de un derecho fundamental, para cuya solución la accionante cuenta con los mecanismos ordinarios de control ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Al respecto se observa que entre las partes se suscribió un contrato de prestación de servicios con un término de duración de 188 días. En el mismo contrato se reguló expresamente su forma de terminación en dos cláusulas distintas. Por una parte, la cláusula tercera establecía: “TERCERA. PLAZO DE LA ORDEN DE SERVICIOS. El término de la presente orden de servicios es de 188 días contados a partir de la expedición del registro presupuestal

definitivo, sin perjuicio de que cualquiera de las partes pueda darla por terminada anticipadamente”(se subraya). De otro lado, la cláusula novena señalaba: “NOVENA. APLICACIÓN DE LAS CLÁUSULAS EXCEPCIONALES. A esta orden de servicios le son aplicables las cláusulas de interpretación, modificación y terminación unilaterales, así como la caducidad, de acuerdo con lo establecido en la Ley 80 de 1993.”

Al atender el recurso de reposición presentado por la señora Rocío Díaz ante la terminación anticipada del contrato de prestación de servicios suscrito entre las partes, la Gerente de la entidad demandada respondió que tal decisión se había tomado de acuerdo con lo pactado en la cláusula tercera de la orden de servicios y que por tanto “resulta extemporánea su inconformidad y desconocimiento de lo pactado en el contrato.”.

Visto lo anterior, más allá de la legalidad de la decisión de CAJANAL, asunto que corresponde determinar a la jurisdicción contencioso administrativa, la Sala observa que la misma tiene fundamento expreso en el contrato, cuya obligatoriedad y fuerza jurídica es reconocida por la legislación colombiana (art. 1602 C.C). Igualmente, se encuentra que la entidad demandada no apoyó su decisión en la potestad de terminación unilateral derivada de la cláusula novena del contrato -que se refería a las potestades excepcionales reguladas en los artículos 14 y siguientes de la Ley 80 de 1993-, sino que se fundamentó en una facultad contractual distinta, no sancionatoria, que como tal no es inusual, y que estaba prevista para ser ejercida por cualquiera de las partes y en cualquier momento.

En este orden de ideas, sin perjuicio del control judicial ordinario de la actuación de CAJANAL EICE, la Corte no observa en el plano constitucional una afectación del debido proceso o del derecho de defensa que habilite la intervención del juez de tutela. En la medida que la actuación de la entidad demandada está fundada en una cláusula del contrato, que incluso la contratista también podía invocar en su beneficio si así lo hubiera querido, aleja la conducta del marco de las vías de hecho y la deja simplemente en el terreno de eventuales controversias contractuales de rango legal que la actora podrá discutir, si así lo desea, ante



la jurisdicción contencioso administrativa.

El sólo hecho de que la posibilidad de terminación anticipada del contrato estuviera expresamente pactada como facultad reconocida recíprocamente por las partes, impide concluir en el trámite de esta acción y con las pruebas allegadas, que la misma fue intempestiva, arbitraria o producto de una sanción a la contratista, a tal punto que la actora hubiera debido tener una forma especial de participación o de contradicción. Por tanto, se está ante una decisión que dentro del marco del contrato era de posible ocurrencia, no sólo por parte de la entidad demandada sino también de la accionante, de forma que no refleja de entrada un problema constitucional que deba ser tratado a través de la acción de tutela, bien como mecanismo principal, bien como medio transitorio de protección de derechos fundamentales.

Frente a lo alegado por la actora en su impugnación, respecto a que la acción se ejerce como mecanismo transitorio por la duración que puede tener la controversia contractual ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, es preciso reiterar que, como ha señalado esta Corporación, ese no puede ser el criterio determinante para desplazar los mecanismos ordinarios de control judicial, pues por su naturaleza sumaria, la tutela los haría desaparecer y se constituiría en el único medio de defensa frente a cualquier tipo de controversia. Así, la Corte ha señalado que “el examen sobre la idoneidad del mecanismo no puede limitarse a establecer cuál es el medio que puede resolver con mayor celeridad el litigio, pues de admitir que se funde la procedencia del amparo transitorio sobre ese único argumento, tendría que afirmarse que la jurisdicción constitucional y la acción de tutela están destinadas a desplazar a todas las demás jurisdicciones y acciones. 9

En el presente caso, además de que no aparece de plano la violación de los derechos fundamentales de la actora, el ordenamiento jurídico le brinda la acción contractual, a través de la cual podrá solicitar con relación al contrato suscrito con CAJANAL EICE “que se declare su existencia o su nulidad y que se hagan las declaraciones, condenas o restituciones

consecuenciales, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento y que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios y que se hagan otras declaraciones y condenas." (art. 87 C.C.A.)

Con fundamento en lo anterior, la Corte confirmará los fallos de instancia.

### III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Confirmar, por las razones expuestas, las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Bogotá y el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá -Sala Laboral-, dentro de la acción de tutela instaurada por ROCIO DIAZ RODRIGUEZ contra la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL -EICE-.

Líbrese por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado Ponente

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Sentencia C-949 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Sentencia C-400 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: “El interés público implícito en la contratación estatal, afecta de tal manera este instituto jurídico, que determina la especial posición de las partes contratantes y la relación entre ellas. Esta relación no se desenvuelve dentro de los mismos parámetros de igualdad en que lo hace la contratación entre particulares, sino que implica la preeminencia de la posición estatal. La autorización de cláusulas exorbitantes, como la de caducidad o las de terminación o modificación e interpretación unilaterales por parte de la Administración, son un claro ejemplo de esta situación. La ley dota a la Administración de herramientas o mecanismos especiales, ausentes en las formas contractuales privadas, que están presentes para asegurar el cumplimiento de los fines estatales y del interés general.”

3 Ibídem.

4 Sentencia C-128 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

5 Sentencia T-1093 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

6

7 Corte Constitucional. Sentencia T-462 de 1999.

8 Sentencia T-196 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

9 Sentencia T-803-02. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.