

Sentencia C-1049/00

TERMINACION DE CONTRATO DE TRABAJO-Administrador o Revisor Fiscal de entidad sujeta a control

LEGISLADOR-Facultad para señalar causales terminación de contrato de trabajo

El legislador está facultado para señalar las causas de terminación de los contratos laborales y para indicar, como lo hace la disposición impugnada, si ellas, según los hechos que las configuran, se consideran justas o injustas, lo cual tiene repercusión especialmente, de conformidad con las normas legales sobre la materia, en el derecho del trabajador separado del cargo a recibir o no indemnización por el despido. No se trata, sin embargo, de una atribución absoluta, pues se encuentra sometida a los principios y valores de la Constitución Política.

INSTITUCION FINANCIERA-Causales para toma de posesión

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA

INSTITUCION FINANCIERA-Efectos laborales por toma de posesión/INDEMNIZACION LABORAL-Improcedencia para administradores o revisores fiscales por toma de posesión de entidad/INSTITUCION FINANCIERA-Responsabilidad de administradores o revisores fiscales por toma de posesión

Es necesario que se tenga en cuenta la responsabilidad del empleado administrador o revisor fiscal en torno a los hechos que han ocasionado la toma de posesión, para concluir solamente de ella la justa causa de la terminación de su contrato y la pérdida del derecho a una adecuada indemnización. Si tal responsabilidad no puede ser probada previo un debido proceso, lo dispuesto por la norma es contrario a la Constitución, en cuanto, además de lo dicho, implica la consagración de una modalidad de responsabilidad objetiva que el artículo 29 de la Constitución proscribe; en cambio, será constitucional lo dispuesto por el párrafo impugnado cuando se pueda demostrar que los hechos que han generado la medida de toma de posesión se han producido como consecuencia de la responsabilidad del administrador o revisor fiscal, a título de dolo o a título de culpa grave.

Referencia: expediente D-2820

Actor: Carlos Enrique Quijano Rueda

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil (2000).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Carlos Enrique Quijano Rueda contra el parágrafo del numeral 1 del artículo 22 de la Ley 510 de 1999, “por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades”, publicada en el Diario Oficial N° 43654 del 4 de agosto de 1999.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“Ley 510 de 1999

(agosto 3)

por la cual se dictan disposiciones en relación con el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores, las Superintendencias Bancaria y de Valores y se conceden unas facultades.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 22. El artículo 116 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, quedará así:

La toma de posesión conlleva:

(...)

Parágrafo. La separación de los administradores y del revisor fiscal por causa de la toma de posesión, al momento de la misma o posteriormente, da lugar a la terminación del contrato de trabajo por justa causa y por ello no generará indemnización alguna.

(...)”.

II. ANTECEDENTES

Considera el demandante que el parágrafo impugnado vulnera los artículos 2, 13, 25, 29, 53 y 58 de la Carta Política. A su juicio, tal disposición consagra un trato discriminatorio entre los trabajadores, pues mientras para los administradores la toma de posesión, sin importar la causa que llevó a la Superintendencia Bancaria a tomar la decisión, implica la terminación del contrato de trabajo por justa causa y sin derecho a indemnización, a los demás trabajadores se les respetan sus derechos.

Afirma el actor que el parágrafo acusado desconoce el artículo 29 de la Constitución, ya que, según lo señalado por la Corte en Sentencia C-299 de 1992, la resolución que da por terminado el contrato de trabajo debe ser justa, razonable y proporcionada con la conducta asumida por el empleado, y además debe ser motivada con el objeto de que el trabajador se entere de los antecedentes y razones que originan su desvinculación y pueda defenderse.

En sentir del impugnante, resulta cuestionable dar aplicación a la disposición acusada cuando las causas que dieron lugar a la toma de posesión por parte de la Superintendencia fueron ajenas a los administradores, como ocurre con la causal prevista en el literal a) del numeral 20 de la Ley 510 de 1999, que adicionó el artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Asegura que la norma demandada va en contravía del artículo 28 del Código Sustantivo del Trabajo, pues los administradores, quienes son trabajadores, estarían asumiendo los riesgos o pérdidas del patrono.

Finalmente, considera el actor que se desconoce el artículo 58 de la Carta Política, toda vez que los derechos adquiridos no pueden ser desconocidos por leyes posteriores, y al respecto recuerda lo expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-095 de 1996.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana Adelaida Cock Calvo, obrando en su calidad de funcionaria de la Superintendencia de Valores, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del parágrafo acusado, por cuanto -a su juicio- no vulnera precepto constitucional alguno.

Aduce la interveniente que la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios de una entidad vigilada es un instrumento de protección y salvaguarda del interés general, y que es la propia ley la que define tanto sus causales como los eventos en los cuales el organismo de vigilancia y control puede adoptar tal medida, causales que -manifiesta- "se encuentran comprendidas dentro de la gestión propia del administrador".

Considera la funcionaria que el retiro de los administradores y revisores fiscales es un efecto legal atribuido a la toma de posesión, pero la Superintendencia debe evaluar en cada caso si es procedente la separación o no del cargo, analizando rigurosamente si la actividad desarrollada por tales empleados tuvo injerencia en la adopción de la medida, y si su separación es necesaria para evitar la propagación de los efectos nocivos que produce la mala administración o auditoría.

Afirma, entonces, que sólo cuando la separación de los empleados mencionados se realice por causa de la toma de posesión, previo el análisis referenciado, dicha remoción produciría los efectos previstos en el parágrafo acusado.

Manifiesta la interveniente que, así como la Superintendencia de Valores tiene la facultad discrecional para autorizar o negar la posesión de un director, representante legal o revisor fiscal de una entidad sometida a control y vigilancia, teniendo en cuenta sus condiciones personales, también puede removerlos del cargo cuando se han quebrantado los parámetros

que permitieron su posesión.

Asegura que el legislador está facultado para crear justas causas con el fin de dar por terminado el contrato de trabajo y ello precisamente es lo que se hizo con el parágrafo demandado, sin que tal determinación vulnere el derecho a la igualdad.

Expresa que ese trato diferencial se justifica de manera razonable y objetiva debido a que los administradores y revisores fiscales se encuentran en supuestos fácticos diferentes a los demás trabajadores, pues aquéllos tienen un deber especial de actuar con diligencia y cuidado en el ejercicio de sus cargos, además de que los administradores son empleados de dirección y confianza, y los revisores fiscales deben cooperar con el Estado para el cabal cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control.

El ciudadano William López Leyton, obrando en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manifiesta que los administradores de entidades financieras, debido a la delicada responsabilidad que implica el manejo de recursos depositados por millones de ahorradores en el sistema financiero, se encuentran sujetos al cumplimiento de ciertas reglas especiales. Por tal motivo -afirma- dicha responsabilidad se vincula, en la norma demandada, con el concepto de crisis estructural y toma de posesión de entidades en problemas.

Asegura el interviniante que si el administrador de una entidad financiera, a pesar de tener a su alcance todas las medidas técnicas que le proporciona la ley, permite que su entidad sea intervenida mediante una toma de posesión, se configura una justa causa para terminar con su vínculo laboral, pues ha demostrado ineptitud para el desempeño de su cargo, el cual exige mayor responsabilidad.

Así las cosas, en su concepto, el parágrafo acusado no vulnera el derecho a la igualdad, ya que está destinado únicamente a los administradores, quienes son trabajadores de especial categoría, y no a la generalidad de los empleados.

El ciudadano Sergio Chaparro Madiedo, en su calidad de apoderado de la Superintendencia Bancaria, pide declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

Manifiesta que los administradores no son ajenos a los hechos que determinan la toma de

posesión de una entidad, y, por tanto, se justifica la terminación de sus contratos de trabajo sin derecho a indemnización alguna, pues no resulta lógico retribuirles su deficiente gestión.

A juicio del interveniente, ello obedece a que los administradores tienen una mayor responsabilidad que el resto de los empleados y por dicha razón se les debe aplicar un régimen especial más estricto.

Al respecto expresa:

“...al colocarse en una balanza el interés general y el particular en la separación de los administradores y revisor fiscal de sus cargos, con la consecuente terminación de los contratos de trabajo con justa causa y sin indemnización cuando la remoción se da por ‘causa de la toma de posesión’, dicha balanza tiene que inclinarse a favor del primero, pues la protección del interés general es uno de los postulados de un Estado Social de Derecho como el colombiano (art. 1 C.P.), y éste se logra, entre otras, procurando el mayor celo sobre los activos de la liquidación con el fin de satisfacer el más amplio número de acreencias de los ahorradores, inversionistas y acreedores en general”.

Finalmente, manifiesta el interveniente que el parágrafo acusado no desconoce los artículos 13, 25 y 58 de la Carta Política, pues la igualdad que predica la Constitución es material ante la ley y no formal. Considera que cuando se regulan sectores desiguales se derivan condiciones particularmente distintas para las personas que no se encuentran en el mismo supuesto de hecho. Agrega, además, que no se viola el artículo 29 ibídem, por cuanto el acto mediante el cual la Superintendencia Bancaria toma posesión de la entidad y separa a los administradores, es un acto administrativo motivado.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del parágrafo acusado, por considerar que no vulnera precepto constitucional alguno. Afirma que los contratos de trabajo de los administradores y de los revisores fiscales de las entidades financieras, en atención a su condición de empleados de confianza y manejo, y de control y vigilancia, permiten mayor discrecionalidad en su manipulación. Al respecto, cita la Sentencia C-512 de 1996, proferida por la Corte Constitucional.

Agrega el Jefe del Ministerio Público que la ley puede establecer una nueva causal de terminación del contrato de trabajo por justa causa, y que no se puede hablar de desigualdad, ya que el objetivo del párrafo demandado es asumir el control de la entidad financiera a través de mecanismos cuya finalidad es buscar la solución al problema, y tal medida, aunque afecta intereses de carácter laboral, no desconoce principios fundamentales.

Por último, advierte que tampoco se viola el derecho al debido proceso, puesto que el presupuesto para la separación del cargo es la toma de posesión, medida que se encuentra regulada por el legislador y supone, en el caso concreto, que la Superintendencia agotó los trámites de rigor.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Facultad relativa del legislador para fijar las causas justas de despido

La disposición acusada consagra una causa justa especial de terminación del contrato de trabajo cuando el empleado es a la vez administrador o revisor fiscal de una entidad sujeta a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria que ha sido objeto de toma de posesión por cualquiera de las causales señaladas en la normatividad vigente.

A juicio de la Corte, el legislador está facultado para señalar las causas de terminación de los contratos laborales y para indicar, como lo hace la disposición impugnada, si ellas, según los hechos que las configuran, se consideran justas o injustas, lo cual tiene repercusión especialmente, de conformidad con las normas legales sobre la materia, en el derecho del trabajador separado del cargo a recibir o no indemnización por el despido.

La toma de posesión de una institución financiera, que puede producirse por muy diversas causas, tal como lo establece el artículo 114 del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero) -entre ellas, la de haber suspendido el pago de sus obligaciones; la de haber rehusado la exigencia de someter sus archivos, libros de contabilidad y otros documentos a la inspección de la Superintendencia Bancaria; la de haber rehusado el ser interrogada bajo juramento en relación con sus negocios; la de incumplir reiteradamente las órdenes e instrucciones de la Superintendencia; la de haber persistido en la violación de la ley o de sus estatutos, o en manejar los negocios en forma no autorizada o insegura, o la de

haber reducido su patrimonio neto por debajo del cincuenta por ciento del capital suscrito-, ocasiona como consecuencia inmediata una solución de continuidad en el desarrollo de sus actividades y, por tanto, puede, bajo ciertas circunstancias que deben examinarse en cada caso, justificar que se prescinda de los servicios de los administradores o de los que presta el revisor fiscal.

Pero, en concepto de esta Corporación, frente a la indicada hipótesis -señalada por la norma- no son indiferentes las razones que han dado lugar a la toma de posesión de la entidad.

Por una parte, aunque la disposición en sí misma no se muestra contraria a la Carta Política, la exequibilidad que de ella se declare no puede ser plena, pues una interpretación o una aplicación absolutas de la aludida consecuencia laboral serían violatorias del principio de igualdad -como lo manifiesta el actor-, ya que se trataría a estos trabajadores de manera diferente a como son tratados los demás, sin una justificación plausible, y por contera se afectaría el derecho al trabajo.

En efecto, si por regla general, en caso del cese de actividades de la empresa la terminación unilateral de los contratos de trabajo por parte del patrono no se produce bajo el criterio de una justa causa (artículo 62 del C.S.T., subrogado por el 7 del Decreto 2351 de 1965), no existe razón alguna para consagrar, sin distinciones, que tratándose de los trabajadores a los que se refiere la norma acusada, dicha interrupción de la actividad empresarial (en este caso por la toma de posesión de sus negocios y haberes) se entienda siempre como justa causa y se ocasione, también injustificadamente, la consecuencia de no tener derecho a indemnización alguna.

Es necesario, entonces, que se tenga en cuenta la responsabilidad del empleado administrador o revisor fiscal en torno a los hechos que han ocasionado la toma de posesión, para concluir solamente de ella la justa causa de la terminación de su contrato y la pérdida del derecho a una adecuada indemnización. Si tal responsabilidad no puede ser probada previo un debido proceso, lo dispuesto por la norma es contrario a la Constitución, en cuanto, además de lo dicho, implica la consagración de una modalidad de responsabilidad objetiva que el artículo 29 de la Constitución proscribe; en cambio, será constitucional lo dispuesto por el párrafo impugnado cuando se pueda demostrar que los hechos que han generado la

medida de toma de posesión se han producido como consecuencia de la responsabilidad del administrador o revisor fiscal, a título de dolo o a título de culpa grave.

Sólo bajo este entendido se declarará exequible la disposición.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el parágrafo del artículo 22 de la Ley 510 de 1999, sólo si se lo entiende y aplica en el sentido de que la justa causa para la terminación del contrato de trabajo y la exclusión de la indemnización se configuran por la probada responsabilidad del trabajador en los hechos que han dado lugar a la toma de posesión de la entidad. Bajo cualquiera otra interpretación, la norma acusada se declara INEXEQUIBLE.

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

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General