

C-521-94

Sentencia No. C-521/94

BANCO DE LA REPUBLICA-Régimen laboral

El inciso segundo del artículo 372 de la Constitución, norma que dio pie a la regulación que la ley 31 de 1992 hizo de los estatutos de la banca central, facultó al congreso para dictar “la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el gobierno expedirá los estatutos del banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización. Así, pues, como los aspectos laborales también hacen parte de la “organización” de una empresa, la Sala considera que la propia Constitución, de manera muy especial, permite la inclusión que de ellos hizo la ley 31 de 1992.

SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES-Banca central

La calificación legal de la función de la banca central como “servicio público esencial”, se encuentra ajustada a la Constitución. La sola enumeración de las principales obligaciones del Banco, lleva a la Sala al convencimiento de que su interrupción, por comprometer la economía nacional, afectaría seriamente la posibilidad de que el Estado pudiera cumplir con sus finalidades esenciales, amenazando, entre otras cosas, los derechos fundamentales constitucionales de las personas, todo lo cual indica que este es un servicio de interés general, esencial, que, para los efectos del artículo 56 de la Carta prevalece sobre el derecho a la huelga. Se advierte que la declaración de exequibilidad se concreta a la función de banca central, en cuanto se califica como servicio público esencial, como claramente lo expresa el inciso segundo del artículo 39.

BANCO DE LA REPUBLICA-Funcionarios y trabajadores de confianza

Como la calidad de confianza de los trabajadores es de naturaleza objetiva, pues se origina en la prestación de servicios que suponen un alto grado de vinculación del empleado con los intereses del patrono, como es lo natural en los cargos de dirección, de manejo o en ciertas asesorías, no es de recibo que la ley a priori extienda esa calidad indistintamente a todos los trabajadores del Banco. Basta considerar brevemente que tal calificación es violatoria del

derecho a la igualdad, porque coloca dentro de la misma categoría a una serie de personas con responsabilidades disímiles, e implica una desmejora (en materia de la remuneración del trabajo extra) de los trabajadores del Banco que en principio no son de confianza, en relación con los demás trabajadores colombianos. Obviamente, esto también supone una afrenta a sus derechos adquiridos. El criterio expuesto llevará a que se declare, como lo sugirió la Procuraduría, la exequibilidad de la norma cuestionada, pero advirtiendo que la calidad de confianza sólo puede predicarse ab initio respecto de los funcionarios públicos -que integran la junta directiva- y de los trabajadores del Banco en quienes recae una responsabilidad directiva, o cuyos servicios suponen un alto grado de identificación con la empresa. Y por lo mismo, no puede predicarse de los demás trabajadores.

Ref: Expediente D- 573

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 27, literal f), y algunos apartes de los artículos 38 y 39 de la ley 31 de 1992 “Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.”

Actor: JAIRO VILLEGAS ARBELAEZ

Magistrado ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número sesenta (60), correspondiente a la sesión de la Sala Plena del día veintiuno (21) del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Por auto del diez y siete (17) de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), el Magistrado sustanciador, en primer lugar, admitió la demanda; en segundo lugar, ordenó a las secretarías generales del Senado y la Cámara de Representantes, la remisión de copias auténticas de los antecedentes legislativos del proyecto que culminó con la expedición de la

ley 31 de 1992, fijando para ello el término de diez (10) días hábiles; en tercer lugar, para asegurar la intervención ciudadana, decretó, vencido el período anotado, la fijación en lista del negocio en la Secretaría General por diez (10) días; en cuarto lugar, simultáneamente con la fijación en lista, dispuso el envío de copias de las diligencias al señor Procurador General de la Nación, para su concepto de rigor; y, en quinto y último lugar, ordenó enviar copias de la demanda al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso para que, si lo estimaban conveniente, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la normas impugnadas.

Cumplidos todos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. Normas acusadas y cargos

Las disposiciones acusadas, así como los cargos en contra de cada una de ellas, son los siguientes:

1o. El literal f) del artículo 27 que, inserto en el texto general de la ley, dice:

“Ley 31 de 1992

(diciembre 29)

“Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“(…) Título III.

“Normas generales para la expedición de los Estatutos del Banco.

“Capítulo I.

“Materias generales.

“(…) Artículo 27. Contenido de los estatutos. Los estatutos del Banco de la República regularán, cuando menos, las siguientes materias:

“(…) f) Régimen laboral en lo no previsto por la ley”. (sólo el texto en negrilla es el considerado inconstitucional).

Y también se impugnó la parte destacada en negrilla del literal b) del artículo 38, norma ubicada en la sección primera sobre régimen laboral del capítulo V del mismo título III, así:

“Artículo 38. Naturaleza de los empleados del Banco. Las personas que bajo condiciones de exclusividad o subordinación laboral desempeñan labores propias del Banco de la República, u otras funciones que al mismo le atribuyen las leyes, decretos y contratos vigentes, son trabajadores al servicio de dicha entidad, clasificados en dos categorías, como en seguida se indica:

“a) Con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros de la Junta Directiva tienen la calidad de funcionarios públicos de la banca central y su forma de vinculación es de índole administrativa.

“El régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos de la banca central será establecido por el Presidente de la República.

“b) Los demás trabajadores del Banco continuarán sometidos al régimen laboral propio consagrado en esta ley, en los Estatutos del Banco, en el reglamento interno de trabajo, en la Convención Colectiva, en los contratos de trabajo y en general a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que no contradigan las normas especiales de la presente ley.

“Parágrafo 1o. Los pensionados de las diversas entidades oficiales que el Banco de la República administró en virtud de las normas legales y contratos celebrados con el Gobierno Nacional, continuarán sujetándose al régimen laboral correspondiente a ellos aplicado, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

“Parágrafo 2o. Las autoridades competentes del Banco no podrán contratar a personas que estén ligadas por vínculo matrimonial o de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con cualquier funcionario o trabajador del Banco”.

Las disposiciones impugnadas, en concepto del actor, son inconstitucionales porque “el fuero general de competencia en materia laboral corresponde es a la ley, (C.P. Art. 150 Nums. 1 y 2) y tan sólo por vía excepcional al Presidente en forma extraordinaria (Num. 10), o al Presidente, pero para los precisos aspectos salariales y prestacionales expresamente indicados en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 constitucional”.

En apoyo de su tesis, el actor citó la sentencia de inexecutable del artículo 38 del decreto extraordinario 3130 de 1968, por el cual se dictó “el estatuto orgánico de las entidades descentralizadas del orden nacional”, providencia dictada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, el trece (13) de diciembre de mil novecientos setenta y dos (1972). Este fallo, en resumen, consideró que el artículo impugnado -que entregaba a las Juntas o Consejos Directivos de los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado la elaboración del proyecto del estatuto de su personal, para la posterior aprobación del Gobierno Nacional- era inconstitucional, pues suponía que tales juntas o consejos ejercieran atribuciones correspondientes privativamente al Congreso, o al Presidente de la República como legislador extraordinario, y, además, contemplaba una prórroga indirecta del plazo que este último tenía para hacer uso de unas facultades extraordinarias.

2o. También se demandó el inciso 2o. del artículo 39, cuyo texto es:

“Artículo 39. Categoría especial. Para los efectos previstos en el Código Sustantivo del Trabajo, todos los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, continuarán siendo empleados de confianza.

“Para los fines del artículo 56 de la Constitución Política, defínese como servicio público esencial la actividad de banca central” (negrilla fuera de texto).

Para el actor, la actividad bancaria no es esencial.

En tal sentido, citó varias opiniones que afirman que dentro de los servicios esenciales o primarios, básicos para la vida social, están los del sector hospitalario, los relativos al abastecimiento de agua, electricidad, teléfonos, el control de tráfico aéreo, pero no los bancos.

Por lo demás, en la demanda se sostiene que el derecho de huelga hace parte del de asociación y que éste, junto con la negociación colectiva, constituye, como regla general, un derecho fundamental cuyas excepciones sólo pueden ser fijadas, con criterio restrictivo, por la ley laboral. Así, como la ley 31 de 1992 no es propiamente laboral, no podía crear excepciones al derecho de huelga.

Igualmente, anotó el actor, “el artículo 372 (de la Constitución), inciso 2o., con cuyo fundamento se dictó la ley 31 de 1992 acusada, no contiene expresa reserva legal que autorice al legislador para consagrar excepción a un derecho fundamental como es el de huelga”.

3o. Por último, se demandó la parte del inciso primero del artículo 39 que dice “y trabajadores”:

Para fundamentar el cargo, el actor comenzó advirtiendo la trascendencia del tema, pues si un trabajador es de confianza no tiene derecho a limitación de la jornada de trabajo, ni a la más favorable remuneración, la del trabajo extra.

Continuó diciendo que la calidad de confianza de un trabajador deriva de la función directiva, dispositiva o de mando, razón por la cual es cuestión que “debe estudiarse en cada caso”, y su fijación corresponde a los jueces.

Luego de insistir en que los trabajadores de confianza son los que de ordinario están en la cúspide de las jerarquías empresariales, por ser quienes responden de la existencia y el éxito de la empresa, el actor manifestó que es lógico que en el Banco de la República puedan considerarse como tales los “funcionarios”, pues éstos son, con arreglo al literal a), del artículo 38 de la ley 31 de 1992, los miembros de la junta directiva. Y en relación con la extensión de esta calidad, agregó que no es constitucional atribuirla en forma genérica a quienes no son miembros de la junta, es decir, los demás trabajadores del Banco.

El demandante planteó la idea de que el concepto de confianza es de excepción, que no es absoluto ni totalizador, para concluir que la norma acusada vulnera la igualdad de los asalariados colombianos, garantizada por el artículo 13 de la Constitución, pues identifica o confunde a los funcionarios con los trabajadores del Banco, y, además, sin distinguir los casos de cargos tales como el de secretario general, director de departamento, tesorero, auditor, gerente regional, incluye a todos los trabajadores dentro de la categoría de empleados de confianza.

En este sentido, el actor trajo a colación el reglamento interno de trabajo del Banco, que hace parte de los contratos de trabajo, para destacar que allí se exceptúan de la jornada ordinaria de trabajo sólo los trabajadores que desempeñen puestos de dirección y manejo.

El criterio del demandante consistió en estimar que la norma impugnada es violatoria del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución, pues “son de confianza ‘los funcionarios o miembros de la junta directiva del Banco, y por vía excepcional algunos ‘trabajadores’ según la naturaleza de sus funciones, pero de ninguna manera ‘todos... los trabajadores’ como erradamente generaliza y absolutiza la norma acusada”.

La consecuencia inaceptable de la disposición atacada, a juicio del actor, es la de que los trabajadores del Banco que objetivamente, en la realidad, no son de confianza, artificialmente van a tener que ser tratados como tales, quedando en franca desigualdad con respecto al común de los trabajadores colombianos, los cuales sí tienen derecho a una limitación de la jornada de trabajo y a percibir una mejor paga por las horas extras laboradas.

Así mismo, el actor consideró que la norma cuestionada es violatoria del Convenio Internacional de Trabajo 111 de 1958, sobre discriminación en materia de empleo y ocupación, aprobado por la ley 22 de 1967, de los artículos 7, 23 y 24 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, consecuentemente, del preámbulo de la Constitución, y de sus artículos 1, 2, 4, 25 y 58, los cuales protegen el derecho fundamental del trabajo.

Igualmente, estimó que la ley 31 de 1992, ley no laboral sino técnico-económica, no podía, sin violar el principio de especialidad normativa de los artículos 25 y 53 de la Constitución, sustituir a la norma propia reguladora del trabajo, es decir, al Código Sustantivo del Trabajo o el Estatuto del Trabajo.

Sostuvo, además, que la disposición impugnada violó derechos adquiridos por los trabajadores, a saber, los consagrados en el reglamento interno de trabajo (artículo 12) y la convención colectiva de trabajo, pues en esos instrumentos “expresamente se consagra el derecho a la jornada de trabajo para los trabajadores, excluyéndose sólo a los altos directivos, y la remuneración salarial por trabajo extra como factor salarial para liquidar prestaciones”.

Lo anterior llevaría al quebrantamiento de los derechos de negociación colectiva y asociación sindical, reconocidos en los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por la República de Colombia, pues la disposición atacada hace caso omiso del carácter obligatorio de la convención colectiva.

Finalmente, en la demanda se criticó el giro adoptado por el primer inciso del artículo 39 de la ley 31 de 1992, en cuanto dijo que los “trabajadores del Banco de la República continuarán siendo empleados de confianza”, porque como no todos éstos necesariamente tenían tal calidad, “es un imposible jurídico el que puedan ‘continuar’ siéndolo, como lo prevé la norma”. El actor recordó que la Sección 2a. del Consejo de Estado, en sentencia del 2 de febrero de 1992, anuló el artículo 13 del decreto 386 de 1982, norma que había incluido a los trabajadores del Banco dentro de la categoría de confianza. Esto, en opinión del demandante, significó “que al no ser de ya confianza, es un imposible jurídico el precepto acusado del artículo 39 de la ley 31 de 1992, al señalar que continúe siendo lo que no es, por haber dejado de ser. No puede haber continuidad, pues no eran de confianza para la fecha de expedición de la ley 31”.

B. Intervenciones.

Ni dentro del término establecido por el inciso segundo del artículo 7o. del decreto 2067 de 1991, para que cualquier ciudadano impugne o defienda las normas acusadas, ni dentro del término señalado por el inciso segundo del artículo 11 del mismo decreto, para que las oficinas del Estado interesadas presenten las razones que justifiquen la constitucionalidad de las disposiciones cuestionadas, se presentaron las correspondientes intervenciones.

C. Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio de oficio número 465 de fecha veintiséis (26) de julio de mil novecientos noventa y

cuatro (1994), el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor dentro del proceso de la referencia. En él solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles el literal f) del artículo 27, la parte acusada del literal b) del artículo 38 y el primer inciso del artículo 39 “en cuanto la calificación de empleados de confianza se predique de los funcionarios públicos de la banca central y de los trabajadores del Banco de la República que ejerzan cargos de dirección o manejo”, e inexecutable “respecto de los trabajadores del Banco que no desempeñen esos cargos”. Finalmente, pidió declarar executable el segundo inciso del artículo 39 de la ley 31 de 1992.

El primer tema abordado por el señor Procurador fue el que atañe con la calidad de empleados de confianza de los trabajadores del Banco de la República.

Al respecto, comenzó diciendo que en esa entidad, según el artículo 38 de la ley 31 de 1992, hay “una clasificación particular” de los empleados. Por una parte, “los funcionarios públicos de la banca central, que son los miembros de la junta directiva, cuya forma de vinculación es de índole administrativa y su régimen salarial y prestacional es establecido por el Presidente de la República”, y por otra parte, “los demás trabajadores del Banco, cuyo régimen laboral está consagrado en esa ley, su reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, los contratos de trabajo y el Código Sustantivo del Trabajo”.

Luego, con arreglo al tenor literal del inciso primero del artículo 39, la Procuraduría observó que, como tanto los funcionarios como los trabajadores del Banco son “considerados como de confianza, para los efectos del Código Sustantivo del Trabajo”, todos ellos habrán de sufrir la exclusión de la regulación sobre jornada ordinaria de trabajo y, por ende, no tendrán derecho a liquidación alguna de horas extras.

Sin embargo, el Procurador -sin perjuicio de la consideración de que cuando el Reglamento Interno de Trabajo (artículo 1o.) dice que todos los trabajadores del Banco “desempeñan cargos de confianza”, simplemente significa que, por lo delicado de su gestión, la entidad requiere de personas de gran honorabilidad- recordó que, para los efectos relacionados con la jornada ordinaria, el artículo 12 de tal Reglamento, aprobado por el Ministerio del ramo mediante resolución 1513 del 6 de diciembre de 1985, clasificó a los trabajadores en los de dirección o manejo, “excluidos de la regulación de esa jornada”, y los demás, “sometidos a la jornada ordinaria”, asimilando el término “dirección o manejo” a la noción legal de

“empleados de confianza”, con la consecuencia de que “los trabajadores que tengan esa condición están excluidos de la jornada ordinaria de trabajo, tal como lo prevé el Código para los empleados de confianza”.

Para la Procuraduría, el criterio que se acaba de exponer se confirma porque el artículo 5o. de la convención colectiva vigente dispone que el valor de las horas extras constituye factor salarial para la liquidación de prestaciones sociales.

Todo esto mereció el siguiente comentario: “Salta a la vista que el artículo 39 de la ley 31, a diferencia de lo prescrito en el reglamento interno y en la convención colectiva, considera para los efectos del Código Sustantivo del Trabajo a los trabajadores del Banco de la República como empleados de confianza, cuando en la práctica sólo algunos de dichos trabajadores ostentan esa condición: los de dirección y manejo”.

¿Cuál fue, entonces, la conclusión de la Procuraduría General de la Nación?

La de que la parte demandada del inciso primero del artículo 39, que establece que todos los trabajadores del Banco de la República son de confianza, debe conducir a una “exequibilidad condicionada”, porque su entendimiento desprevenido puede llevar, en primer lugar, a la violación del principio de igualdad, al dar “igual tratamiento a dos categorías diferentes de empleados como son los funcionarios públicos de la banca central y los trabajadores quienes, en razón de las labores que desempeñan, merecen de parte del legislador un trato distinto”. Y esto, sin perjuicio de la idea de que dentro de la categoría de los trabajadores, sólo un reducido número de ellos -los de dirección o manejo- pueden, en rigor, calificarse como de confianza. En segundo lugar, una interpretación que adolezca de la distinción entre los trabajadores que son de dirección y manejo y los que no lo son, además de atentar contra los principios de la irrenunciabilidad de los beneficios mínimos y la primacía de la realidad, desconocería “los derechos adquiridos de los trabajadores del banco, plasmados en el reglamento y en la convención colectiva vigente, los cuales, con anterioridad a la expedición de la ley, habían consagrado la jornada ordinaria de trabajo para aquellos trabajadores del banco que no desempeñan cargos de dirección o manejo”.

El segundo punto que examinó la Procuraduría, fue el de si realmente el Banco de la República presta un servicio público esencial.

El criterio adoptado fue el de que “la ley 31 bien podía ocuparse de regular tan importante aspecto”.

Para ello, el señor Procurador se apoyó en dos razones.

La primera la expuso así: “de las voces del artículo 56 fundamental ‘se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador...’ surge con meridiana claridad que cualquier ley puede establecer cuál actividad es considerada como servicio público esencial”.

Y la segunda consistió en lo que sigue: “de conformidad con lo previsto en los artículos 371 a 373 superiores, el legislador, al expedir la ley 31 de 1992, se encontraba constitucionalmente habilitado para regular y definir el alcance de la actividad de banca central. Así, dicha ley es el escenario propicio para definir la actividad de la banca central como un servicio público esencial”.

Adicionalmente, el señor Procurador discrepó del criterio según el cual para la O.I.T., la banca central no es un servicio público esencial. Al respecto, señaló: “sobre el particular es conveniente aclarar que para la O.I.T. lo que no constituye servicio público esencial es la actividad bancaria corriente, entendida como el servicio de intermediación financiera que prestan los bancos públicos y privados, y no la banca central, la cual es una actividad particularísima ya que constituye el soporte del sistema económico nacional”. Y, complementariamente, dijo que “las categorías de la O.I.T. para la determinación de cuáles son servicios esenciales, constituyen un racero mínimo que no excluye la posibilidad de que los distintos Estados, en atención a los diferentes grados de desarrollo y vulnerabilidad de sus instituciones, amplíen dicho concepto”, de suerte que “es indiscutible que la actividad de banca central constituye un servicio público esencial, toda vez que es inconcebible el funcionamiento de la economía nacional sin la existencia de una institución que desarrolle la misión que hoy por hoy le está encomendada al Banco de la República”.

En resumen, el Procurador opinó que “el segundo inciso del artículo 39 de la ley 31 de 1992 debe ser declarado exequible por no contradecir ningún texto constitucional”.

Finalmente, para el Procurador, el artículo 372 de la Carta facultó al Congreso para dictar una ley, con sujeción a la cual el Gobierno debe expedir los estatutos del Banco, creando así su

autonomía administrativa. Por tanto, "cuando el legislador dispuso en la norma acusada que los estatutos se ocuparían del régimen laboral en lo no previsto por la ley, lo hizo en el entendido de que el estatuto no puede reglamentar materias laborales ajenas a las contempladas en la ley". Además, los aspectos laborales, como parte de la organización misma del Banco, podían ser incluidos por la ley 31 de 1992, de conformidad con el inciso segundo del artículo 372 de la Constitución.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

A. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, en razón de lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución.

B. Estudio de los cargos concretos contra las normas demandadas.

a) La impugnación del literal f) del artículo 27 y del literal b) del artículo 38.

Se recuerda que estas disposiciones, con lo impugnado destacado en negrilla, dicen así:

"(...) Artículo 27. Contenido de los estatutos. Los estatutos del Banco de la República regularán, cuando menos, las siguientes materias:

"(...) f) Régimen laboral en lo no previsto por la ley".

"a) Con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros de la Junta Directiva tienen la calidad de funcionarios públicos de la banca central y su forma de vinculación es de índole administrativa.

"El régimen salarial y prestacional de los funcionarios públicos de la banca central será establecido por el Presidente de la República.

"b) Los demás trabajadores del Banco continuarán sometidos al régimen laboral propio consagrado en esta ley, en los Estatutos del Banco, en el reglamento interno de trabajo, en la Convención Colectiva, en los contratos de trabajo y en general a las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo que no contradigan las normas especiales de la presente ley.

“Parágrafo 1o. Los pensionados de las diversas entidades oficiales que el Banco de la República administró en virtud de las normas legales y contratos celebrados con el Gobierno Nacional, continuarán sujetándose al régimen laboral correspondiente a ellos aplicado, de acuerdo con las normas vigentes sobre la materia.

“Parágrafo 2o. Las autoridades competentes del Banco no podrán contratar a personas que estén ligadas por vínculo matrimonial o de parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, con cualquier funcionario o trabajador del Banco”.

En primer lugar, del literal f) del artículo 27 se deduce que uno de los aspectos que obligatoriamente debe contemplarse en los estatutos del Banco, es el régimen laboral en lo no previsto por la ley.

Sobre este particular, la Sala, en opinión diametralmente opuesta a la de la Procuraduría - según la cual “el estatuto no puede reglamentar materias laborales ajenas a las contempladas en la ley”- comienza por observar que muy poca o ninguna utilidad tendría el que el destino de los estatutos fuera simplemente el de volver a repetir las previsiones de la ley, y, en consecuencia, estima que cuando ésta los autorizó para ocuparse de “lo no previsto por la ley”, los facultó para tratar de los aspectos laborales no previstos por ella.

La norma, así entendida, abre la posibilidad de la creación estatutaria de beneficios extralegales para los trabajadores del Banco de la República, y no vulnera sus derechos mínimos, pues éstos continúan amparados por la garantía de su irrenunciabilidad, conforme al artículo 53 de la Constitución, norma que dice que uno de los principios mínimos fundamentales del trabajo es “la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales”.

Además, tampoco es cierto, como lo afirma el demandante, que para la organización del Banco de la República, la normatividad laboral de carácter legal corresponda sólo al legislador por la vía de la interpretación, reforma, derogación de leyes o expedición de códigos (artículo 150, numerales 1o. y 2o., de la Constitución Política), y al Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias o en desarrollo de leyes marco sobre el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y la fuerza pública, o cuando se ocupa del régimen de las prestaciones sociales mínimas de los

trabajadores oficiales [artículo 150, numeral 10o. y 19o., literales e) y f) de la Carta].

En efecto, el inciso segundo del artículo 372 de la Constitución, norma que dio pie a la regulación que la ley 31 de 1992 hizo de los estatutos de la banca central, facultó al congreso para dictar “la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el gobierno expedirá los estatutos del banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización (...)” (negrilla fuera de texto). Así, pues, como los aspectos laborales también hacen parte de la “organización” de una empresa, la Sala considera que la propia Constitución, de manera muy especial, permite la inclusión que de ellos hizo la ley 31 de 1992.

En segundo lugar, ¿qué es lo relevante del literal b) del artículo 38 para los efectos de esta demanda? A juicio de la Corte, que una de las dos grandes categorías de empleados del Banco, a saber, la de los trabajadores, fuera del sometimiento ordinario al reglamento interno de trabajo, la convención colectiva, los contratos de trabajo y las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo, viene a estar regida por el régimen laboral propio y especial de la ley 31 de 1992, y particularmente por los estatutos del Banco.

El incluir en los estatutos normas laborales, contemplado, como se acaba de ver, por el inciso segundo del artículo 372 de la Carta, es exequible y así se declarará.

b) La impugnación del inciso 2o. del artículo 39.

La disposición atacada, en su contexto y destacada en negrilla, dice así:

“Artículo 39. Categoría especial. Para los efectos previstos en el Código Sustantivo del Trabajo, todos los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, continuarán siendo empleados de confianza”.

“Para los fines del artículo 56 de la Constitución Política, defínese como servicio público esencial la actividad de banca central”.

Sobre este tema, la Sala discrepa del criterio expuesto por el actor y considera que la calificación legal de la función de la banca central como “servicio público esencial”, se encuentra ajustada a la Constitución.

El conjunto de varios argumentos fundamenta la citada apreciación.

El primero de ellos gira alrededor de la idea de que, en principio, no resulta contrario a la razón ni a la normatividad constitucional, pensar que un servicio público como el de la banca central, cuyo interés no es otro que el de la nación, y que según las voces del inciso segundo del artículo 371 de la Constitución debe cumplirse “en coordinación con la política económica general”, y al que la Carta Política dedica todo un capítulo -el 6o. del título XII sobre régimen económico y hacienda pública- pueda ser catalogado como esencial. Esta idea se refuerza por el hecho de que el artículo 371, inciso primero, de la Constitución, asigna al Banco de la República una naturaleza jurídica especial y propia, es decir, la de una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeta a un régimen legal propio, rasgos distintivos que permiten concebir al Banco como un órgano independiente y autónomo. La trascendencia de la labor de esta institución se confirma, además, si se recuerda que, con arreglo al último inciso del citado artículo 371, el destinatario natural de sus informes es la primera autoridad legislativa del país, el Congreso.

El segundo argumento está en la consideración de que dentro de las causas de creación de los bancos centrales de latinoamérica, por encima del criterio de la simple atención de necesidades gubernamentales, prevaleció la conciencia de su necesidad como instrumentos financieros básicos y elementos de trascendencia para el adecuado control crediticio y monetario. Así, se pone de presente que, en países como el nuestro, la irrupción de la banca central obedeció a la necesidad palpable de afrontar, con nuevas herramientas, intrincados y cada vez más complejos problemas de economía política.

Un tercer argumento es el que reconoce el impacto social de las funciones básicas del Banco, de manera que la gravedad de las consecuencias de su falta de prestación, conduce a la idea de que se está frente a un servicio público cuyo carácter no puede ser sino esencial.

En este sentido, el inciso segundo del artículo 371 de la Constitución claramente establece que “serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito y servir como agente fiscal del gobierno”.

Por su parte, el artículo 372 precisa que “la junta directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley,” y el artículo 373 señala que “el Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda”.

Lo expuesto muestra que el Banco de la República está llamado, dentro del criterio de mantener la estabilidad del valor de la moneda, a responder de una importante serie de asuntos, dentro de las cuales se destacan las siguientes: ejercer el monopolio de la emisión de la moneda de curso legal, con poder liberatorio; ocuparse de su retiro y destrucción; fijar el encaje efectivo de los establecimientos de crédito; efectuar operaciones de mercado abierto; en general, tomar determinaciones sobre circulación monetaria; para apoyar transitoriamente la liquidez de los establecimientos de crédito, hacer uso de descuentos y redescuentos, y, así mismo, regular el crédito interbancario; intermediar líneas de crédito externo; prestar servicios fiduciarios tales como depósitos, compensaciones y giros; administrar fondos de la Nación y de otras entidades públicas; brindar el servicio de cámara de compensación a la banca comercial; en forma excepcional y por corto tiempo, señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito cobren o paguen a sus clientes; sentar las bases para valorar en pesos las unidades de poder adquisitivo constante; actuar como agente fiscal del Gobierno en la contratación de créditos; con el voto unánime de la junta directiva, financiar al Estado; prestar al Estado la asesoría técnica que requiera; y, administrar las reservas internacionales inembargables de la República.

Así, pues, la sola enumeración de las principales obligaciones del Banco, lleva a la Sala al convencimiento de que su interrupción, por comprometer la economía nacional, afectaría seriamente la posibilidad de que el Estado pudiera cumplir con sus finalidades esenciales, amenazando, entre otras cosas, los derechos fundamentales constitucionales de las personas, todo lo cual indica que este es un servicio de interés general, esencial, que, para los efectos del artículo 56 de la Carta prevalece sobre el derecho a la huelga.

Se advierte que la declaración de exequibilidad se concreta a la función de banca central, en cuanto se califica como servicio público esencial, como claramente lo expresa el inciso segundo del artículo 39.

c) La impugnación de la expresión “y trabajadores” del inciso primero del artículo 39.

Se recuerda que el texto del inciso es el que sigue:

“Artículo 39. Categoría especial. Para los efectos previstos en el Código Sustantivo del Trabajo, todos los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, continuarán siendo empleados de confianza”. (negrillas por fuera de texto).

En relación con este aspecto de la demanda, la Sala, en términos generales, concuerda con las opiniones del actor y del señor Procurador.

Se estima, entonces, que como la calidad de confianza de los trabajadores es de naturaleza objetiva, pues se origina en la prestación de servicios que suponen un alto grado de vinculación del empleado con los intereses del patrono, como es lo natural en los cargos de dirección, de manejo o en ciertas asesorías, no es de recibo que la ley a priori extienda esa calidad indistintamente a todos los trabajadores del Banco.

Basta considerar brevemente que tal calificación es violatoria del derecho a la igualdad, porque coloca dentro de la misma categoría a una serie de personas con responsabilidades disímiles, e implica una desmejora (en materia de la remuneración del trabajo extra) de los trabajadores del Banco que en principio no son de confianza, en relación con los demás trabajadores colombianos. Obviamente, esto también supone una afrenta a sus derechos adquiridos.

Por tanto, el criterio expuesto llevará a que se declare, como lo sugirió la Procuraduría, la exequibilidad de la norma cuestionada, pero advirtiendo que la calidad de confianza sólo puede predicarse ab initio respecto de los funcionarios públicos -que integran la junta directiva- y de los trabajadores del Banco en quienes recae una responsabilidad directiva, o cuyos servicios suponen un alto grado de identificación con la empresa. Y por lo mismo, no puede predicarse de los demás trabajadores.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. Decláranse EXEQUIBLES los literales f) del artículo 27, en su totalidad, y b) del artículo 38 de la ley 31 de 1992, en el aparte que dice “en los Estatutos del Banco”, con la advertencia de que las normas contenidas en los Estatutos no podrán vulnerar los beneficios establecidos en leyes laborales.

SEGUNDO. Declárase EXEQUIBLE el texto del inciso segundo del artículo 39 de la misma ley, que dice: “Para los fines del artículo 56 de la Constitución Política, defínese como servicio público esencial la actividad de banca central”. La exequibilidad de este inciso, que aquí se declara, se limita expresamente a los motivos aducidos en esta sentencia, y concretamente al examen a la luz del artículo 56 de la Constitución.

TERCERO. Declárase EXEQUIBLE la expresión “y trabajadores” del inciso primero del artículo 39 de la ley 31 de 1992, en cuanto la calificación de empleados de confianza recaiga en los funcionarios públicos del Banco de la República, y en los trabajadores que, de conformidad con la ley, el reglamento interno de trabajo, la convención colectiva y los contratos de trabajo, tengan una responsabilidad directiva, o cuyos servicios supongan un alto grado de identificación con el Banco.

Notifíquese, cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General