

Sentencia C-341/96

DERECHO DISCIPLINARIO-Concepto

El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo.

BANCO DE LA REPUBLICA-Naturaleza de los trabajadores

El art. 38 de la ley 31/92 definió la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo entre el Banco y sus servidores, en el sentido de que las personas que bajo las 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 clasificados en dos categorías: con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros de la Junta Directiva tienen la calidad de funcionarios públicos y su forma de vinculación es de índole administrativa; los demás trabajadores del Banco continuarán sometidos al régimen laboral propio consagrado en dicha 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 de Trabajo que no contradigan las normas especiales contenidas en la referida ley.

CODIGO DISCIPLINARIO UNICO-Destinatarios/EMPLEADOS DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Aplicación del Código Disciplinario

no cabe duda que a los trabajadores del Banco de la República, como servidores públicos que son, se les aplica el régimen disciplinario previsto en dicha ley. Además, la autonomía que se predica del Banco, no comporta lo correspondiente al régimen disciplinario de sus servidores, pues lo relativo a la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos es materia que corresponde regular al legislador. Si los trabajadores del Banco son servidores públicos, necesariamente se encuentran sometidos al poder disciplinario del Procurador General de la Nación.

AUTONOMIA DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Límites

El Banco de la República es uno de los órganos autónomos e independientes, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, encargado de ejercer las funciones de banca central. Pero la autonomía que se reconoce por la Constitución a los órganos autónomos, no es absoluta sino relativa, en el sentido de que debe ejercerse dentro de los términos de la Constitución y de la ley. En tal virtud, el reconocimiento de la autonomía de un ente no significa ausencia de controles, pues precisamente el precio que se paga por ésta consiste en la existencia de controles, aun cuando estos tengan cierta especificidad.

Referencia: Expediente D-1135

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 (parcial) de la Ley 200 de 1995

Actor: Jairo Villegas Arbeláez

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., agosto cinco (5) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Jairo Villegas Arbeláez, contra el artículo 20 (parcial) de la Ley 200 de 1995, afirmando su competencia de conformidad con lo establecido por el art. 241-4 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcriben a continuación las normas demandadas, destacando mediante subrayados los acápites que se acusan:

LEY 200 DE 1995

"POR LA CUAL SE ADOPTA EL CODIGO DISCIPLINARIO UNICO"

El Congreso de Colombia ,

DECRETA:

"ARTICULO 20. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la Ley Disciplinaria los miembros de las corporaciones públicas, empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. Para los mismos efectos se aplicará a los miembros de la fuerza pública, los particulares que ejerzan funciones públicas **en forma permanente** o transitoria, los funcionarios **y trabajadores** del Banco de la República, los integrantes de la Comisión de Lucha Ciudadana Contra la Corrupción y las personas que administren los recursos de que trata el artículo 338 de la Constitución Nacional".

III. LA DEMANDA.

El demandante formula dos cargos con respecto a los apartes de las normas que se acusan. Uno hace relación a los particulares que ejerzan funciones públicas y el otro alude a los trabajadores del Banco de la República.

En lo que concierne a los mencionados particulares dice el demandante que el ejercicio de funciones públicas en forma permanente es atribución del Estado, de su Rama Ejecutiva, como titular natural, ordinario y permanente de la Función Pública en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, a través de los servidores públicos.

En forma excepcional y por ello temporalmente la Constitución autoriza a los particulares para el ejercicio de funciones públicas. Luego, la Ley 200 de 1995, al disponer en los apartes acusados que los particulares ejerzan en forma permanente funciones públicas, viola las disposiciones de los arts. 113, 121, 122, 123 y 209 de la Constitución.

En lo que alude a los trabajadores del Banco de la República, precisa el demandante que lo demandado no es lo que se refiere a los "Funcionarios" sino a los "Trabajadores" de dicho Banco,

pues su Estatuto Orgánico, (art. 38 de la ley 31/92) establece la diferencia entre las dos categorías de servidores: los funcionarios públicos, integrados por los miembros de la Junta Directiva (excepto el Ministro de Hacienda), cuya forma de vinculación laboral es de índole administrativa, y los demás trabajadores del Banco que están sometidos a un régimen laboral propio consagrado en dicha ley, en los estatutos del Banco, en el reglamento interno de trabajo, en la convención colectiva, en los contratos de trabajo y de manera supletoria en las disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo.

Estima el demandante, en consecuencia, que estando delimitadas expresamente las fuentes que rigen las relaciones contractuales entre el Banco de la República y sus trabajadores, en virtud de las cuales se ha expedido el reglamento interno de trabajo que contiene el régimen disciplinario aplicables a éstos. El aparte normativo acusado es inconstitucional al incluir los trabajadores del Banco como destinatarios de la ley disciplinaria. Sobre el punto agrega el demandante:

"Adviértese que por disposición legal, el reglamento interno "hace parte del contrato individual de trabajo" (CST, art. 107), formando así el patrimonio contractual del trabajador como derecho adquirido con justo título contractual (C.P. art. 58)...."

Con fundamento en las consideraciones precedentes considera el actor que el aparte acusado en referencia viola el derecho adquirido con justo título contractual-legal, que no puede ser menoscabado por la ley (arts. 53 y 58), de no ser disciplinado sino por las normas aplicables a su relación contractual, y el derecho de asociación y representación sindical (art. 39), al omitirse y no autorizarse en la ley 200 la representación sindical del inculcado sindicalizado.

Adicionalmente afirma, que el aparte normativo en cuestión al someter a los trabajadores del Banco de la República al poder disciplinario de la Procuraduría viola los arts. 122, 123, 209, 277 y 278 de la Constitución, porque las atribuciones disciplinarias de aquélla sólo cobijan a los funcionarios públicos, es decir, a los titulares de la función pública. Dicha potestad no puede ser ejercida con respecto a los trabajadores del referido Banco, porque estos tienen un vínculo laboral contractual diferente al de los empleados públicos.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION.

En razón del impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación, el cual fue aceptado por la Corte, rindió el correspondiente concepto el señor Viceprocurador, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición acusada, con arreglo a las siguientes consideraciones:

Se refiere el señor Viceprocurador al contenido y alcance de lo que se entiende por función pública, cuando expresa que ésta envuelve un concepto omnicomprendivo de las relaciones producto del vínculo de servicio entre los particulares y el Estado en cualquiera de las ramas y órganos del Poder Público, sin importar si ellas tienen o no un carácter subordinado, del régimen jurídico aplicables a dichas relaciones y de las instituciones a través de las cuales se desarrollan las diferentes funciones estatales.

Alude luego el Viceprocurador al servidor público y a las distintas modalidades de vinculación laboral de los particulares con el Estado y a la idea de función pública como un medio o herramienta que utiliza el Estado para satisfacer las necesidades permanentes de la comunidad en múltiples áreas, lo cual supone la idea de que aquélla deba ser desarrollada en forma continua e ininterrumpida y que igualmente el vínculo del servidor público con el Estado sea también, en principio, de carácter permanente. En este orden de ideas dice el Viceprocurador:

"La permanencia del vínculo se garantiza con la determinación legal o reglamentaria de las funciones, atribuciones y deberes del correspondiente destino público, pero además con la fijación de un período de tiempo para el ejercicio del cargo y con el establecimiento de mecanismos como la carrera administrativa, fundada en los méritos y el comportamiento del servidor público (art. 125 C.P.)".

No obstante, a juicio del Viceprocurador, hay casos en los cuales el vínculo no puede ser permanente sino ocasional o transitorio y por ende ocasionales o transitorias las funciones públicas ejercidas.

La Constitución reconoce que la función pública puede ser desarrollada no sólo por los servidores públicos, sino por los particulares, cuando prescribe en el artículo 123 que a la ley le corresponde señalar el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas.

En principio los particulares no pueden ejercer la función pública en forma permanente porque dejaría de ser un particular para convertirse en un servidor público y no puede ostentar ambas condiciones simultáneamente. Tal diferenciación surte efectos en lo que toca con la definición de servidor público, porque normas de la Carta autorizan al legislador para establecer las condiciones en que los particulares pueden desempeñar funciones administrativas, y además permite la prestación de servicios públicos por parte de ellos (arts. 209 365 C.P.), eventos en los cuales no podría decirse que por tal hecho adquieran la condición de servidores públicos.

La Constitución consagra la descentralización como un instrumento necesario para asegurar el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado. La Carta establece tres tipos de descentralización: territorial, por servicios y por colaboración. En este último evento, se faculta al legislador para que autorice el desempeño de funciones públicas administrativas que deben prestarse por particulares, ya sea en forma transitoria o permanente, sin que pueda pensarse que en virtud de esa autorización éstos se conviertan en servidores públicos, porque tal categoría la tienen quienes se encuentra dentro del supuesto de hecho del artículo 123 de la Constitución Política. De este modo, por la circunstancia de que el particular desempeñe funciones públicas se le somete al igual que los servidores públicos al régimen disciplinario previsto en la ley 200.

En cuanto al cargo de la demanda que se contrae a que se declare inexecutable la palabra trabajadores, por considerar el actor que los servidores públicos vinculados al Banco de la República mediante contrato de trabajo no cumplen funciones públicas y, por lo tanto, no pueden ser sujetos de la ley disciplinaria, encuentra el Viceprocurador que los trabajadores del Estado, en sus diferentes modalidades, ya pertenezcan a la administración central o descentralizadas se consideran servidores públicos y, por consiguiente, están sometidos en el ejercicio de sus funciones al ordenamiento superior, a la ley y a los reglamentos propios de la entidad para la cual laboran. Es competencia del legislador dictar las normas a las cuales han de sujetarse los servidores del Estado en cuanto a la responsabilidad que les corresponde en el cumplimiento de sus funciones; una especie de esa responsabilidad es la disciplinaria.

Específicamente, en lo relativo al régimen disciplinario aplicable a los trabajadores del Banco de la República, dice el Viceprocurador:

"... conviene señalar que si bien la misma Constitución garantiza una relación laboral reglada que otorga igualdad de oportunidades para los trabajadores y los ampara frente al poder dominante de las relaciones que tal actividad genera, de ningún modo se pueden interpretar las

normas constitucionales como fundamento eventual de excepciones al régimen disciplinario, pues sería equivalente a pretender que tales disposiciones autorizan para excluir a alguien o a un grupo de ciudadanos de la autoridad del Estado, en cuya cabeza radica la titularidad de la potestad disciplinaria, que es pública cuando se ejerce por el Ministerio Público o por el nominador o por otras autoridades públicas, o propia del empleador en el sector laboral particular".

No admite el señor Viceprocurador el alegado derecho adquirido para los trabajadores del Banco de la República de no ser disciplinados sino mediante la aplicación del régimen especial previsto en el Reglamento Interno de Trabajo, porque: la protección especial que la Constitución y las normas laborales otorgan a los trabajadores estatales, no puede invocarse como excusa para desconocer el régimen disciplinario general consagrado en la ley 200 de 1995 y, mucho menos, alegarse derechos adquiridos para desconocer el poder regulador de carácter permanente que tiene el Estado en esta materia.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Cosa juzgada en relación con la expresión "en forma permanente" contenida en la disposición demandada.

La Corte mediante la sentencia C-286/96[1], frente a cargos similares a los formulados en la demanda que ahora ocupa su atención, declaró exequible la palabra "permanente" contenida en el art. 20 de la ley 200 de 1995, cuya inexequibilidad se impetra por el demandante.

No obstante, que lo demandado ahora es la expresión "en forma permanente", considera la Corte que, dada su unidad, la cosa juzgada que ampara a la mencionada sentencia igualmente se predica con respecto a la totalidad de dicha expresión. En tal virtud, en la parte resolutive de este proveído se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-286/96.

2. Concreción de los cargos de la demanda en relación con la expresión "y trabajadores" del art. 20 de la ley 200/95.

Según el demandante, la expresión "y trabajadores" empleada en la norma acusada es violatoria de la Constitución, porque los trabajadores del Banco de la República están sometidos a un régimen laboral propio, que tiene arraigo constitucional en los arts. 371 y 372; por consiguiente, a dichos trabajadores se les aplica su propio régimen disciplinario que surge de la norma del art. 38 de la ley 31 de 1992, y de las disposiciones contenidas en los estatutos del Banco en el reglamento interno de trabajo, en la convención colectiva, en los contratos de trabajo y, en general, en los preceptos del Código Sustantivo del Trabajo que no sean contrarios a dicha ley.

Alega además el demandante, que los trabajadores del Banco tienen "un derecho adquirido con justo título contractual", dado el régimen jurídico que les es aplicable, que no puede ser desconocido por el aparte normativo acusado y que el poder disciplinario del Procurador sólo se extiende a los funcionarios y empleados que desarrollan funciones públicas no a los trabajadores con vínculo contractual, como son los del mencionado Banco.

3. Examen de los cargos de la demanda.

3.1. El derecho disciplinario en la Constitución.

El derecho disciplinario comprende el conjunto de normas, sustanciales y procesales, en virtud

de las cuales el Estado asegura la obediencia, la disciplina y el comportamiento ético, la moralidad y la eficiencia de los servidores públicos, con miras a asegurar el buen funcionamiento de los diferentes servicios a su cargo. Por consiguiente, el sistema normativo que configura dicho derecho regula:

a) Las conductas -hechos positivos o negativos- que pueden configurar falta juzgable disciplinariamente. Es así, como la violación de los deberes, de las prohibiciones o de las inhabilidades o incompatibilidades, a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, es considerado por el respectivo estatuto disciplinario como falta disciplinaria.

b) Las sanciones en que pueden incurrir los sujetos disciplinados, según la naturaleza de la falta, las circunstancias bajo las cuales ocurrió su comisión y los antecedentes relativos al comportamiento laboral.

c) El proceso disciplinario, esto es, el conjunto de normas sustanciales y procesales que aseguran la garantía constitucional del debido proceso y regulan el procedimiento a través del cual se deduce la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

En la sentencia C-280/96[2], al reiterar la naturaleza y finalidad del derecho disciplinario, analizadas en diferentes pronunciamientos, dijo la Corte que "...este es consustancial a la organización política y absolutamente necesario en un Estado de Derecho (C.P. art. 1º), por cuanto de esta manera se busca garantizar la buena marcha y buen nombre de la administración pública, así como asegurar a los gobernados que la función pública sea ejercida en beneficio de la comunidad y para la protección de los derechos y libertades de los asociados (CP arts. 2º y 209). Por ello el derecho disciplinario "está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones"[3], ya que los servidores públicos no sólo responden por la infracción a la Constitución y a las leyes sino también por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (CP. art. 6º).

Gran parte de los cometidos del Estado Social de Derecho deben ser realizados por la administración, la cual funda su eficiencia y eficacia en cuanto los pueda traducir en hechos y obras concretos.

La administración en dicho Estado ha sido instituida para servir a los altos intereses de la comunidad, lo cual se traduce en el deber de desarrollar actividades concretas de beneficio colectivo para satisfacer las necesidades insatisfechas de ésta, mediante el ejercicio de los diferentes poderes de intervención de que dispone. Ello impone la necesidad de que la actividad de los funcionarios estatales se adecue a los imperativos de la eficacia, la eficiencia y la moralidad administrativa. Así se asegura, el adecuado funcionamiento de los servicios estatales, el correcto manejo y la preservación del patrimonio público, y la buena imagen de la administración, la cual gana legitimidad y credibilidad frente a la comunidad.

3.2. La unificación del régimen disciplinario a través de la expedición del Código Disciplinario Unico.

3.2.1. El Código Disciplinario Unico, contenido en la ley 200/95, pretende ser un estatuto uniforme y comprensivo de todo el régimen disciplinario aplicable a los servidores del Estado, con algunas excepciones, porque pone fin a la dispersión de regímenes vigentes con anterioridad que se encontraban plasmados en múltiples estatutos. En efecto, en el art. 20 de dicho código se señalan como destinatarios de la ley disciplinaria a los miembros de las corporaciones públicas y

empleados y trabajadores del Estado y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios, y se reafirma su aplicación a los miembros de la fuerza pública, con las excepciones previstas en el art. 175, a "los particulares que ejerzan funciones públicas en forma permanente o transitoria, los funcionarios y trabajadores del Banco de la República, los integrantes de la comisión de lucha ciudadana y las personas que administran los recursos de que trata el art. 338 de la Constitución"; pero además, en el art. 177, se expresa:

"Vigencia. Esta ley regirá 45 días después de su sanción, será aplicada por la Procuraduría General de la Nación, por los Personeros, por las Administraciones Central y Descentralizada territorialmente y por servicios y por todos los servidores públicos que tengan competencia disciplinaria; se aplicará a todos los servidores públicos sin excepción alguna y deroga las disposiciones generales o especiales que regulen materias disciplinarias a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, o que le sean contrarias, salvo los regímenes especiales de la Fuerza Pública, de acuerdo con lo establecido en el art. 175 de este Código".

"Las normas referidas a los aspectos disciplinarios previstas en la ley 190 de 1995 tienen plena vigencia".[4]

3.2.2. La Corte en la aludida sentencia 280/96, declaró exequible la expresión "empleados y trabajadores" utilizada en el art. 20 del referido código, con los siguientes argumentos:

"6- La Corte recuerda que la potestad sancionadora que tiene la administración se manifiesta en dos dimensiones bien diferenciadas, "la disciplinaria (frente a los funcionarios que violan los deberes y prohibiciones" y la correccional (por las infracciones de los particulares a las obligaciones o restricciones en materia de higiene, tránsito, financiera, fiscal, etc.))[5]. Esto significa que la potestad disciplinaria se manifiesta sobre los servidores públicos, esto es, sobre aquellas personas naturales que prestan una función pública bajo la subordinación del Estado, incluida una relación derivada de un contrato de trabajo. En efecto, en aquellos casos en los cuales existe una relación laboral de subordinación entre el Estado y una persona, se crea una relación de sujeción o supremacía especial debido a la situación particular en la cual se presenta el enlace entre la Administración y la aludida persona. Por ello esta Corporación ya había señalado que el "régimen disciplinario cubre la totalidad de los servidores públicos, que lo son, de acuerdo al artículo 123 de la Constitución, los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios (subrayas no originales)"[6].

"Este ámbito de aplicación de la ley disciplinaria se explica porque la posición del servidor público en el aparato estatal, como ente físico que actualiza la tarea del Estado, comporta una serie de obvias obligaciones especiales de aquel con éste, llamadas a mantener el orden interno de la organización y el logro de los objetivos estatales. Así las cosas, un elemento esencial que define al destinatario de la potestad disciplinaria es la existencia de una subordinación del servidor público para con el Estado".

"7- En este orden de ideas, los trabajadores del Estado vinculados mediante un contrato laboral de trabajo están bajo la subordinación del Estado. Es así como no tiene relevancia para la determinación de la calidad de sujeto disciplinable, la forma de vinculación del servidor público a la organización estatal. Dado lo anterior, los trabajadores oficiales son destinatarios de un régimen disciplinario impuesto por el Estado de forma unilateral, por lo cual la Corte considera que es admisible constitucionalmente el texto legal acusado "empleados y trabajadores" del artículo 20 del CDU. Esta aplicación de la ley disciplinaria a los trabajadores oficiales no es en

manera alguna caprichosa sino que deriva de las funciones de interés general que cumplen estas personas (CP art. 209), por lo cual, como bien lo señala la Vista Fiscal, es razonable que el régimen disciplinario no sea materia de acuerdo entre las partes, porque en este campo están en juego valores sociales y estatales que desbordan los intereses de los partícipes en la relación laboral de derecho público".

3.2.3. El art. 38 de la ley 31/92 definió la naturaleza jurídica de las relaciones de trabajo entre el Banco y sus servidores, en el sentido de que las personas que bajo las 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 clasificados en dos categorías: con excepción del Ministro de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros de la Junta Directiva tienen la calidad de funcionarios públicos y su forma de vinculación es de índole administrativa; los demás trabajadores del Banco continuarán sometidos al régimen laboral propio consagrado en dicha 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 de Trabajo que no contradigan las normas especiales contenidas en la referida ley.

En la sentencia C-521/94[7] se declararon exequibles, entre otros apartes normativos, el literal f) del art. 27 y la expresión "en los Estatutos del Banco" empleada en el literal b) del art. 38 de la ley 31 de 1992, los cuales previeron que en dichos estatutos se podían establecer regulaciones concernientes al régimen laboral para los empleados del Banco, "en lo no previsto por la ley", con fundamento en los siguientes argumentos:

"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".

En el Título IV de los estatutos del Banco contenidos en el decreto No. 2520 de 1993, se regula el régimen laboral, prestacional y de seguridad social de los empleados del Banco, en tres capítulos que se refieren a: régimen laboral, inhabilidades e incompatibilidades de los trabajadores, régimen salarial y prestacional y seguridad social. En lo que concierne con el régimen laboral se reitera lo expresado en el art. 38 de la ley 31 de 1992 sobre la naturaleza de los empleados del Banco, así como la aplicación del Código Sustantivo del Trabajo en las relaciones contractuales con sus trabajadores, con la siguiente precisión:

"Las relaciones laborales entre el Banco de la República y sus trabajadores continuarán siendo contractuales y rigiéndose por el Código Sustantivo de Trabajo con las modalidades y peculiaridades que se derivan de su carácter de empleado del Banco de la República, que se expresan dentro de las normas que constituyen el régimen jurídico del Banco descrito en los presentes estatutos..... (inciso 2 del literal b del art. 46)" .

En el reglamento interno de trabajo del Banco se reguló lo atinente al régimen disciplinario de sus trabajadores en diferentes disposiciones así:

- Prescripciones de orden y seguridad: deber de observar y preservar la reserva o secreto bancario (art. 53); prohibiciones a los trabajadores (art. 54), y deberes generales de los trabajadores (art. 55).
- Obligaciones especiales de los trabajadores (art. 58).
- Prohibiciones especiales para los trabajadores (art. 60).
- Faltas, sanciones, reclamos, procedimientos (arts. 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67).

3.2.4. Considera la Corte, que al haberse declarado exequibles mediante la sentencia C-280/96 las expresiones "empleados y trabajadores" del art. 20, y "sin excepción alguna" y "o especiales" del art. 177 de la ley 200 de 1995, no cabe duda que a los trabajadores del Banco de la República, como servidores públicos que son, se les aplica el régimen disciplinario previsto en dicha ley.

Pero además, agrega lo siguiente:

a) La noción genérica de "servidores públicos" cobija a los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas, territoriales y por servicios (inciso 1, art. 123).

b) El Banco de la República es uno de los órganos autónomos e independientes, a que alude el art. 113 de la Constitución, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, encargado de ejercer las funciones de banca central y, en tal virtud, le corresponde, como atribuciones básicas: "regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y servir como agente fiscal del Gobierno".

La autonomía del Banco de la República que se deduce de la interpretación unitaria de los arts. 371 y 372 de la Constitución debe ser entendida en el sentido de que el Banco de la República es una entidad sui generis, organizada bajo un régimen legal propio, que está contenido en la ley dictada por el Congreso, y en los estatutos a los cuales debe ceñirse el Banco para el ejercicio de sus funciones. En dichos estatutos se determinan, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas la de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

Conforme a lo expresado, la autonomía del Banco, configurada jurídicamente mediante la Constitución, la ley y sus Estatutos, tiene el siguiente alcance:

- Una autonomía administrativa, que comprende básicamente lo relativo a la forma de su organización, el funcionamiento de su junta directiva y del consejo de administración y el período del gerente.
- Una autonomía patrimonial, que concierne a la libertad e independencia para administrar y afectar su propio patrimonio, mediante la ejecución de los actos jurídicos y materiales relativos al cumplimiento de sus funciones.
- Una autonomía técnica, referida al señalamiento del conjunto de métodos, procedimientos y mecanismos específicamente diseñados, relativas a las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetarias y el destino de sus excedentes, y el cumplimiento de sus funciones básicas, como también a la libertad y capacidad de actuar en dichos campos, sin la injerencia de otras autoridades.
- Una autonomía funcional, atingente al ejercicio de las competencias específicas de que ha sido investido por la Constitución y la ley para el cumplimiento de las funciones especializadas que les fueron asignadas.

La circunstancia de que el Banco tenga un régimen legal propio, conformado por su ley especial, que no reviste el carácter de estatutaria ni de orgánica, y por sus Estatutos, que tienen un campo específico de regulación, no significa que dicho régimen sea único y excluyente, porque en modo alguno ha regulado todo el sistema jurídico, comprensivo de la normatividad que le puede ser aplicable en desarrollo de sus funciones y operaciones, o a sus funcionarios y trabajadores. Por lo

tanto, no se excluye la posibilidad de la aplicación, al Banco y a sus servidores, de normas contenidas en los Códigos Civil, Comercial, Penal y en otros estatutos. Esta situación fue considerada con la expedición de los Estatutos del Banco; en efecto, aunque en el Título IV se señala un régimen especial para sus actos y contratos, (arts. 64 a 69), se permite, cuando existe vacío normativo, la aplicación de las normas comunes de derecho privado, especialmente las del Código del Comercio.

Por lo demás, la autonomía que se reconoce por la Constitución a los órganos autónomos, no es absoluta sino relativa, en el sentido de que debe ejercerse dentro de los términos de la Constitución y de la ley. En tal virtud, el reconocimiento de la autonomía de un ente no significa ausencia de controles, pues precisamente el precio que se paga por ésta consiste en la existencia de controles, aun cuando estos tengan cierta especificidad. Es así, como el inciso final del art. 372 prevé que "el Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señala la ley".

c) Si bien el Banco presenta las características reseñadas, dado el carácter unitario del Estado, no es admisible considerarlo como algo aislado y totalmente separado de éste, pese a la autonomía que se le reconoce por la Constitución, pues las funciones que cumple son usuales o connaturales a las que corresponden normalmente al Estado, es decir, son funciones públicas.

d) Si el Banco cumple funciones públicas, sus trabajadores son servidores públicos, que desempeñan actividades de la misma índole, bajo una relación de trabajo subordinada, regida por un contrato de trabajo, conforme a las normas del Código Sustantivo de Trabajo.

No existe impedimento constitucional para que funciones públicas se puedan desempeñar por personas vinculadas a través de contratos de trabajo, sometidos al mismo régimen legal que regula las relaciones laborales entre particulares, como es el caso de los trabajadores del Banco de la República, porque lo relativo al establecimiento del régimen jurídico que gobierna las relaciones del Estado con sus servidores es asunto que corresponde al legislador regular libremente, aunque dentro del marco de los preceptos de la Constitución.

Tampoco, es contrario a la Constitución el que a los trabajadores del Estado vinculados por contrato de trabajo se les aplique el régimen disciplinario previsto en la ley 200 de 1995, por las razones, ya reseñadas, expuestas por la Corte en la sentencia C-280/96. Además, la autonomía que se predica del Banco, no comporta lo correspondiente al régimen disciplinario de sus servidores, pues lo relativo a la responsabilidad disciplinaria de los servidores públicos es materia que corresponde regular al legislador, con fundamento, principalmente, en los arts. 6, 124, 150-23 y 209 de la Constitución. Naturalmente esto no se opone a que en sus estatutos se determinen, como ya se hizo (arts. 51 a 54), inhabilidades, incompatibilidades, prohibiciones y deberes especiales para los trabajadores del Banco, ni que en el reglamento de trabajo se puedan regular aspectos de orden disciplinario, como los ya mencionados, siempre y cuando las respectivas normas no se opongan a la ley.

Según lo anterior, si los trabajadores del Banco son servidores públicos, necesariamente se encuentran sometidos al poder disciplinario del Procurador General de la Nación, en los términos de los arts. 277-6 y 278-1 de la Constitución.

En relación con el alegado derecho adquirido de naturaleza contractual por los trabajadores del Banco de no ser disciplinados, sino conforme a las normas del reglamento interno de trabajo, advierte la Corte que corresponde a la potestad del legislador, como se expresó antes, señalar el

régimen disciplinario de los servidores públicos. En tal virtud, estando el legislador facultado para determinar las reglas de derecho objetivo que gobiernan dicho régimen y para modificarlas en cualquier tiempo, no es procedente alegar presuntos derechos adquiridos, fundados en la pretensión de que se mantenga un estatuto sobre la materia que eventualmente se juzgue mas ventajoso. Los derechos adquiridos sólo pueden predicarse en relación con las situaciones jurídicas de naturaleza particular que en materia disciplinaria y con respecto a los trabajadores del Banco hubieren quedado definidas y consolidadas antes de la vigencia de la ley 200/95.

De lo expuesto se deduce que la expresión "y trabajadores ", referida a los servidores públicos del Banco de la República, contenida en la norma acusada no viola los preceptos invocados por el demandante ni ninguna otra disposición de la Constitución.

VI. DECISION.

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

RESUELVE:

PRIMERO. En relación con la pretensión de inexequibilidad de la expresión "en forma permanente" del art. 20 de la ley 200 de 1995, **ESTÉSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-286/96.

SEGUNDO. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "y trabajadores" , contenida en el art. 20 de la ley 200 de 1995

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-341/96

EMPLEADOS DEL BANCO DE LA REPUBLICA-Aplicación del Código Disciplinario
(Aclaración de voto)

He votado por la constitucionalidad del artículo ahora demandado -relativo a los empleados del Banco de la República-, puesto que, en mi sentir, nada hay en la Carta Política que autorice a sostener la existencia de un régimen propio o especial para ellos en la materia.

Referencia: Expediente D-1135

Santa Fe de Bogotá, D.C. cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

Aunque, junto con el Magistrado Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, suscribí el salvamento de voto a la Sentencia C-280 del 25 de junio de 1996, por cuanto consideré que la regla de la Ley 200 de 1995 en cuya virtud se cobijó bajo su preceptiva disciplinaria a todos los servidores públicos, sin excepción alguna, era inconstitucional en ese sentido, dada la existencia de regímenes especiales plasmados por la misma Constitución, he votado por la constitucionalidad del artículo ahora demandado -relativo a los empleados del Banco de la República-, puesto que, en mi sentir, nada hay en la Carta Política que autorice a sostener la existencia de un régimen propio o especial para ellos en la materia.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia C-341/96

BANCO DE LA REPUBLICA-Régimen disciplinario especial para empleados (Salvamento de voto)

Es procedente que dentro de la estructura de las relaciones laborales entre el Banco de la República y sus trabajadores se puedan consagrar normas referentes al régimen disciplinario de los trabajadores del mismo, para los efectos de la aplicación de sanciones por faltas en que pudiesen incurrir en el desempeño de la labor contratada o en el ejercicio de las funciones inherentes al empleo o al contrato de trabajo. No puede olvidarse que de acuerdo con el artículo 53 de la misma Carta Fundamental, la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no

pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores, y uno de esos derechos en el caso del Banco de la República para algunos de sus servidores es precisamente el de tener un reglamento interno que les permita adoptar un régimen especial de carácter disciplinario, en lo concerniente a las faltas, sanciones, reclamos, procedimientos, etc. Consideramos que ha debido declararse inexecutable la expresión "y trabajadores".

Referencia: Expediente D-1135

Santafé de Bogotá, D.C. cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aunque, junto con el Magistrado Julio Cesar Ortiz Gutiérrez, suscribí el salvamento de voto a la sentencia C-280 del 25 de junio de 1996, por cuanto consideré que la regla de la Ley 200 de 1995 en cuya virtud se cobijó bajo su preceptiva disciplinaria a todos los servidores públicos, sin excepción alguna, era inconstitucional en ese sentido, dada la existencia de regímenes especiales plasmados por la misma Constitución, he votado por la constitucionalidad del artículo ahora demandado -relativo a los empleados del Banco de la República-, puesto que, en mi sentir, nada hay en la Carta Política que autorice a sostener la existencia de un régimen propio o especial para ellos en la materia.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha ut supra,

Salvamento de voto a la Sentencia C-341/96

Referencia: Demanda D-1135

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 20 (parcial) de la Ley 200 de 1995.

Magistrado Ponente:

Dr. Antonio Barrera Carbonell

Santa Fe de Bogotá, D.C., Agosto veintitrés (23) de mil novecientos noventa y seis (1996).

Los suscritos Magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA y JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ, con el debido respeto que nos merecen las decisiones de la Corporación, comedidamente nos permitimos consignar las razones que nos llevaron a formular salvamento de voto en la Sentencia de la referencia proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

En la Sentencia No. C-341/96 de la cual nos separamos en lo concerniente al punto segundo de la parte resolutive, se declaró executable la expresión "y trabajadores", contenida en el artículo 20 de la ley 200 de 1995, en virtud del cual se establece que los servidores del Banco de la República, sin excepción alguna son destinatarios de la ley disciplinaria y por consiguiente le son aplicables las disposiciones del Código Disciplinario Unico consagrado en la referida ley.

En anteriores oportunidades hemos sostenido el criterio según el cual el Código Disciplinario Unico no constituye un régimen disciplinario extensivo a todos los servidores del Estado ya que por eso es posible la configuración de situaciones excepcionales que dan lugar a la aplicación de un régimen especial con respecto a quienes prestan servicios en algunas entidades estatales.

La sentencia en referencia parte del criterio según el cual los trabajadores del Banco de la República son servidores públicos y por consiguiente necesariamente se encuentran sometidos al poder disciplinario del Procurador General de la Nación en los términos de los artículos 277-6 y 278-1 de la Carta.

Empero, es preciso tener en cuenta que el consitutyente de 1991 estableció un régimen normativo especial en relación con el Banco de la República que hace viable una conjunción entre la ley y los estatutos, para el adecuado ejercicio de las funciones de la banca central, entre los cuales se encuentra la prerrogativa de adoptar un régimen legal propio, autónomo e independiente del que rige las relaciones entre el Estado y sus servidores.

De ahí que el artículo 372 de la Carta Fundamental señala que:

"El Congreso dictará 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, su régimen legal...".

La misma sentencia de la cual nos separamos admite que como ya la había señalado la Corporación en la Sentencia C-521/94, en los estatutos del Banco de la República se podrían establecer regulaciones concernientes al régimen laboral para los empleados del Banco, "en lo no previsto por la ley", lo que indica que siendo ello así, es procedente que dentro de la estructura de las relaciones laborales entre el Banco de la República y sus trabajadores se puedan consagrar normas referentes al régimen disciplinario de los trabajadores del mismo, para los efectos de la aplicación de sanciones por faltas en que pudiesen incurrir en el desempeño de la labor contratada o en el ejercicio de las funciones inherentes al empleo o al contrato de trabajo.

La misma sentencia mencionada afirma que en el reglamento interno de trabajo del Banco de la República, se reguló lo atinente al régimen disciplinario de sus trabajadores en diferentes disposiciones, entre las cuales se encuentran, las "faltas, sanciones, reclamos, procedimientos (artículos 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67)", lo que está en consonancia con la regulación constitucional consagrada en el artículo 372 de la C.P., que le permite al Banco mencionado la expedición de estatutos que determine la forma de su organización y la adopción de un régimen legal especial.

Además de lo anterior, no puede olvidarse que de acuerdo con el artículo 53 de la misma Carta Fundamental, la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores, y uno de esos derechos en el caso del Banco de la República para algunos de sus servidores es precisamente el de tener un reglamento interno que les permita adoptar un régimen especial de carácter disciplinario, en lo concerniente a las faltas, sanciones, reclamos, procedimientos, etc.

Por lo anterior consideramos que ha debido declararse inexecutable la expresión "y trabajadores" contenida en el artículo 20 de la ley 200/95, demandada en el proceso de la referencia.

Atentamente,

HERNANDO HERRERA VERGARA JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado Magistrado

[1] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[2] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[3] Sentencia C-417/93. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración de la Corte No.

3.

[4] Tomo 71, No. 402, junio/95, pág. 515

[5] Corte Constitucional. Sentencia No. C-214/94, M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell.

[6] Sentencia C-417/93. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración de la Corte No.

3.

[7] M.P. Jorge Arango Mejía.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de marzo de 2018

