



Concepto Sala de Consulta C.E. 880 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

PROFESOR DE CATEDRA - Relación laboral especial / PROFESOR DE CATEDRA - Prestaciones sociales / DOBLE ASIGNACION DEL TESORO PUBLICO - Improcedencia / PROFESIONAL DE LA SALUD - Excepción a la prohibición de doble asignación del tesoro

Se puede seguir vinculando a empleados públicos y trabajadores oficiales para que presten el servicio de docencia mediante el sistema hora - cátedra, el que debe ser remunerado, correspondiéndoles las prestaciones sociales que fija la ley a los servidores del Estado, proporcionalmente al trabajo desempeñado. La relación entre el docente de hora - cátedra y la Institución de Educación Superior Oficial en la que presta estos servicios no es la misma que se da con el empleado público o el trabajador oficial. Es una relación de carácter laboral, de naturaleza especial, de tipo convencional, sometida en cada caso a lo previsto en la ley, y en los estatutos y reglamentos de la respectiva institución de educación superior. Los pensionados del sector público pueden prestar el servicio de docentes de hora - cátedra y recibir las prestaciones sociales correspondientes. Los médicos que presten servicio de salud podrán desempeñar más de un empleo de su especialidad en diversas entidades de derecho público, con derecho a las correspondientes prestaciones sociales, ciñéndose a las prescripciones legales que rigen la materia (art. 1º Ley 269 de 1996).

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

Consejero Ponente: Doctor Roberto Suárez Franco.

Radicación número 880.

Referencia: Incompatibilidades por percibir honorarios por hora - cátedra y a la vez recibir salarios como servidor público.

El señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Orlando Obregón Sabogal, formula la siguiente consulta:

"Las instituciones de educación superior, con base en lo dispuesto en los artículos 73 y 74 de la Ley 30 de 1992, venían celebrando contratos por hora - cátedra, que establecían el pago de los mismos, con base en los honorarios pactados.

Este hecho permitía contratar a docentes que simultáneamente fueran empleados oficiales en virtud de las excepciones a la doble asignación contempladas en el artículo 19 de la Ley 4º de 1992.

Sin embargo, a raíz de la sentencia de la Corte Constitucional C - 06 del 18 de enero de 1996 que declaró parcialmente inexequibles dichas normas y que ve en los docentes ocasionales y en los de hora - cátedra ¿una relación laboral subordinada¿ y dispone reconocerles las mismas prestaciones sociales que a los docentes de planta, ha surgido un gran interrogante entre los asesores jurídicos de las universidades públicas, en el sentido de si los honorarios por hora - cátedra han cambiado de naturaleza para convertirse en asignación, sueldo o salario.

Así las cosas, la consecuencia inmediata de la sentencia de la Corte Constitucional es que no podrá celebrarse contrato de hora - cátedra con quienes simultáneamente sean empleados públicos o trabajadores oficiales, para no incurrir en la prohibición constitucional y legal de la doble asignación.

Por todo lo anterior, se pregunta:

1. A pesar de que los docentes de hora - cátedra contemplados en la Ley 30 de 1992 deben percibir prestaciones sociales lo mismo que los de planta, ¿se puede seguir empleando en estos servicios a empleados públicos y trabajadores oficiales?

2. ¿Cuál es la relación entre el docente de hora - cátedra y la institución de educación superior oficial? Es de empleado público, de trabajador oficial o simplemente contractual - administrativa?

3. Bajo este mismo criterio, ¿cuál es la situación de los pensionados del sector público? ¿Están inhabilitados para prestar el servicio de hora - cátedra, recibir su remuneración con prestaciones sociales y simultáneamente la pensión correspondiente?

4. En este mismo orden de ideas, ¿cuál es la situación de los médicos a quienes el artículo 2º de la Ley 269 de 1996 les permite ¿desempeñar más de un empleo en entidades de derecho público? frente a la prohibición constitucional de la doble asignación (art. 128 C.N.)?".

I. ANTECEDENTES

1.1 El artículo 128 de la Constitución Nacional prescribe:

"Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado, salvo los casos expresamente determinados por la ley.

Entiéndese por tesoro público el de la nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas".

1.2 El artículo 19 de la Ley 4ª de 1992 establece:

"Nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, ni recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o de instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado. Exceptúanse las siguientes asignaciones:

- a) Las que reciban los profesores universitarios que se desempeñen como asesores de la rama legislativa;
- b) Las percibidas por el personal con asignación de retiro o pensión militar o policial de la fuerza pública;
- c) Las percibidas por concepto de sustitución pensional;
- d) Los honorarios percibidos por concepto de hora - cátedra;
- e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de salud;
- f) Los honorarios percibidos por los miembros de las juntas directivas, en razón de su asistencia a las mismas, siempre que no se trate de más de dos juntas;
- g) Las que a la fecha de entrar en vigencia la presente ley beneficien a los servidores oficiales docentes pensionados.

Parágrafo: No se podrán recibir honorarios que sumados correspondan a más de ocho (8) horas diarias de trabajo a varias entidades".

1.3 El artículo 73 de la Ley 30 de 1992 cansagraba:

"Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales; son contratistas y su vinculación a la entidad se hará mediante contrato de prestación de servicios, el cual se celebrará por períodos académicos.

Los contratos a que se refiere este artículo no estarán sujetos a formalidades distintas de las que se acostumbra entre particulares. El régimen de estipulaciones será el determinado por la naturaleza del servicio y el contrato podrá darse por terminado sin indemnización alguna en los casos de incumplimiento de los deberes previstos en la ley o en el contrato.

Estos contratos requieren, para su perfeccionamiento, el registro presupuestal correspondiente".

Debe anotarse que la Corte Constitucional mediante sentencia C - 006 de 1996 dejó vigente sólo la parte inicial del artículo en la que se estatuye: "Los profesores de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales".

1.4 El artículo 74 de la misma Ley 30 de 1992 preveía:

"Serán profesores ocasionales aquellos que con dedicación de tiempo completo o de medio tiempo, sean requeridos transitoriamente por la entidad para un período inferior a un año.

Los docentes ocasionales no son empleados públicos ni trabajadores oficiales, sus servicios serán reconocidos mediante resolución y no gozarán del régimen prestacional previsto para estos últimos".

La Corte Constitucional en sentencia C - 006 de 1996 declaró inexecutable el aparte del inciso segundo del artículo 74 de la Ley 30 de 1992 "... y no gozarán del régimen prestacional previsto para estos últimos".

1.5 El inciso primero del artículo 2º de la Ley 269 de 1996 preceptúa:

"Garantía de prestación del servicio público de salud. Corresponde al Estado garantizar la atención en salud como un servicio público esencial, y en tal carácter el acceso permanente de todas las personas a dicho servicio, razón por la cual el personal asistencial que preste directamente servicios de salud podrá desempeñar más de un empleo en entidades de derecho público".

1.6 La Corte Constitucional, en sentencia C - 006 / 96, sostuvo:

"Decidir que el régimen aplicable a los profesores ocasionales es el mismo que la ley estableció para los supernumerarios, tal como se solicita en el concepto fiscal, implica el ejercicio de una actividad legislativa que no le corresponde a esta Corporación. Su decisión, al declarar la inconstitucionalidad de la disposición acusada del artículo 74 de la Ley 30 de 1992, implica el reconocimiento de los derechos que como servidores del Estado tienen dichos docentes, los cuales constituyen una modalidad de trabajo que como tal gozan de especial protección por parte del Estado. En este sentido los profesores ocasionales de las universidades estatales u oficiales, a los que se refiere dicha norma, tendrán derecho, a partir de la fecha de este pronunciamiento, al reconocimiento proporcional de las prestaciones sociales que se aplican a los profesores empleados públicos de carrera, de que trata el artículo 72 de la citada Ley 30 de 1992.

Ahora bien, esta misma interpretación cabe aplicarla a los profesores de cátedra a que se refiere el artículo 73 de la misma ley, pues ellos son servidores públicos que están vinculados a un servicio público y en consecuencia los respectivos actos administrativos determinarán las modalidades y efectos de su relación jurídica de acuerdo con la ley.

En efecto, como se ha sostenido anteriormente, estos profesores de cátedra tienen también una relación laboral subordinada, por cuanto cumplen una prestación personal de servicio, igual a la que realizan los profesores de tiempo completo, de medio tiempo o los llamados ocasionales a que se refiere el artículo 74. Ellos devengan una remuneración por el trabajo desempeñado y están sujetos a una subordinación como se les exige a los otros, como horario, reuniones, evaluaciones, etc., contemplados en el reglamento.

Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado. Otro tratamiento desconocería el principio de igualdad y de justicia y sería evidentemente discriminatorio. Por tanto se declarará también la inexecutable por unidad normativa del aparte del artículo 73 de la misma ley, ...

LA SALA CONSIDERA

1. Si se analiza el contenido del artículo 128 de la Constitución Política se observa que en él se sienta, en primer término, un principio de carácter general consistente en que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público.

2. Lo anterior debe armonizarse con el artículo 123 de la misma Carta según el cual los servidores públicos se clasifican en tres categorías:

- a) Los miembros de corporaciones públicas;
- b) Los empleados públicos;
- c) Los trabajadores oficiales.

La propia Carta agrega a este respecto que los servidores públicos, quienes están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley o el reglamento.

Precisamente el artículo 73 de la Ley 30 de 1992 en desarrollo de la norma constitucional fija la naturaleza del cargo de "profesor cátedra" al disponer que "no es empleado público ni trabajador oficial". La misma norma consideraba al profesor de cátedra como simple contratista; agregaba que su "vinculación a la entidad pública docente y sus servicios se hará mediante contrato de prestación de servicios, el cual se celebrará por períodos académicos". Esta última parte del artículo 73 fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional como se anotó.

3. La disposición del artículo 128 de la Carta establece un segundo principio, según el cual nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.

Agrega a este respecto la norma constitucional que por tesoro público se entiende "el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas".

Pero el ordenamiento citado condiciona en parte su aplicación a lo que expresamente se determina en la ley en casos especiales.

Este mandato constitucional se complementa con lo previsto por el artículo 19 de la Ley 4ª de 1992; este estatuto en sus literales d) y e) consagra dos excepciones al principio general al que la Sala se viene refiriendo; son:

"d) Los honorarios percibidos por concepto de hora - cátedra;

e) Los honorarios percibidos por concepto de servicios profesionales de la salud".

Se tiene, de lo hasta ahora expresado, que el artículo 128 de la Carta consagra la prohibición del ejercicio de más de un empleo público, además no permite recibir más de una asignación que provenga del tesoro público; en uno y otro caso defiere la reglamentación a casos especiales que se determinen en la ley.

La Ley 30 de 1992 excluye a los profesores de cátedra como empleados públicos o trabajadores oficiales y la Ley 4ª de 1992 les autoriza para recibir honorarios aunque simultáneamente perciban otra asignación de parte del Estado.

4. Por su parte, la Corte Constitucional en Sentencia C - 006 - 96 de enero 18 de 1996, ha sostenido:

"...Estos profesores de cátedra tienen también una relación laboral subordinada, por cuanto cumplen una prestación personal de servicio, igual a la que realizan los profesores de tiempo completo, de medio tiempo o los llamados ocasionales a que se refiere el artículo 74. Ellos devengan una remuneración por el trabajo desempeñado y están sujetos a una subordinación como se les exige a los otros, como horarios, reuniones, evaluaciones, etc., contemplados en el reglamento.

Entonces frente a esta similar situación de hecho que identifica la misma relación de trabajo subordinado de estos servidores públicos, debe corresponderles el mismo tratamiento en cuanto a prestaciones sociales, que deben pagárseles proporcionalmente al trabajo desempeñado. Otro tratamiento desconoce - ría el principio de igualdad y de justicia y sería evidentemente discriminatorio. Por tanto se declarará también la inexequibilidad por unidad normativa del aparte del artículo 73 de la misma ley".

Lo anterior quiere decir que quienes laboran como profesores de cátedra lo hacen con fundamento en una relación laboral que causa, además de la remuneración correspondiente, las prestaciones sociales respectivas por el trabajo desempeñado.

5. Con respecto a los médicos se presenta una situación semejante a la de los profesores de cátedra: ya se afirmó que el artículo 128 de la Constitución prohíbe el desempeño simultáneo de más de un empleo público; igualmente "recibir más de una asignación del tesoro público"; pero la misma disposición constitucional faculta al legislador para que en casos especiales se disponga otra cosa. Y es precisamente lo que ocurre con lo previsto en la Ley 269 de 1996, "por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política", en relación con quienes prestan sus servicios de salud en las entidades de derecho público. En efecto, en su artículo 2º se permite al "personal asistencial que preste directamente servicios de salud" para que pueda "desempeñar más de un empleo en entidades de derecho público".

Con fundamento en lo expuesto la Sala responde:

1. Se puede seguir vinculando a empleados públicos y trabajadores oficiales para que presten el servicio de docencia mediante el sistema hora - cátedra, el que debe ser remunerado, correspondiéndoles las prestaciones sociales que fija la ley a los servidores del Estado, proporcionalmente al trabajo desempeñado.

2. La relación entre el docente de hora - cátedra y la institución de educación superior oficial en la que presta estos servicios no es la misma que se da con el empleado público o el trabajador oficial. Es una relación de carácter laboral, de naturaleza especial, de tipo convencional, sometida en cada caso a lo previsto en la ley, y en los estatutos y reglamentos de la respectiva institución de educación superior.

3. Los pensionados del sector público pueden prestar el servicio de docentes de hora - cátedra y recibir las prestaciones sociales correspondientes.

4. Los médicos que presten servicio de salud podrán desempeñar más de un empleo de su especialidad en diversas entidades de derecho público, con derecho a las correspondientes prestaciones sociales, ciñéndose a las prescripciones legales que rigen la materia (art. 1º Ley 269

de 1996).

Transcríbese al señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

Luis Camilo Osorio Isaza, Presidente de la Sala; Javier Henao Hidrón, César Hoyos Salazar, Roberto Suárez Franco.

Elizabeth Castro Reyes, Secretaria de la Sala.

Fecha y hora de creación: 2024-11-22 04:54:22