COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/535/05

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/535/05
Expediente	—
Fecha	2005-05-24
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Dr JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Control De Constitucionalidad De Norma Derogada
- Funcionarios De Planta Externa Del Ministerio De Relaciones Exteriores
- Pension De Jubilacion De Funcionario Del Servicio Exterior
- Prestaciones Sociales De Funcionario Del Servicio Exterior
- Principio De Igualdad Y Principio De Primacia De La Realidad En Las Relaciones Laborales

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : Declarar INEXEQUIBLE el artículo 57 del Decreto Extraordinario 10 de 1992. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente. JAIME ARAUJO RENTERÍA Presidente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado IMPEDIMENTO ACEPTADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA…

Texto completo

C-535-05 PROYECTO DE CIRCULACIÓN RESTRINGIDA Sentencia C-535/05 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA -Producción de efectos jurídicos FUNCIONARIOS DE PLANTA EXTERNA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES -Aportes para pensión y liquidación de la misma deben hacerse conforme al salario realmente devengado PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL- Aplicación PENSION DE JUBILACION DE FUNCIONARIO DEL SERVICIO EXTERIOR -Cotización y liquidación con base en el salario que corresponde a un cargo equivalente en planta interna resulta lesiva al derecho de seguridad social y mínimo vital/ PRESTACIONES SOCIALES DE FUNCIONARIO DEL SERVICIO EXTERIOR- Liquidación con base en el salario que corresponde a un cargo equivalente en planta interna resulta lesiva al derecho de seguridad social y mínimo vital/ PRINCIPIO DE IGUALDAD Y PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA REALIDAD EN LAS RELACIONES LABORALES -Pensión de jubilación y prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior deben liquidarse con base en lo realmente devengado Los problemas constitucionales planteados por la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y por la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior con base en el salario que corresponde a un cargo equivalente en planta interna y no con base en el salario realmente devengado,

son los mismos. Esto es así en tanto en uno y otro caso se incurre en tratamientos diferenciados injustificados que contrarían el mandato de igualdad en la formulación del derecho y que, frente a casos concretos, resultan lesivos de derechos fundamentales como los de seguridad social y mínimo vital.

Entonces, tratándose de problemas constitucionales similares, la uniforme línea jurisprudencial desarrollada de tiempo atrás por esta Corporación resulta aplicable y por lo mismo se debe declarar la inexequibilidad de la norma legal demandada. El Ministerio de Relaciones Exteriores se opone a la declaratoria de inexequibilidad argumentando que el régimen legal diferenciado que se consagra respecto de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior se justifica por la necesidad de adecuar los ingresos de tales servidores al costo de vida de los países en los que cumplen sus funciones. Para la Corte, ese tratamiento no está justificado pues implica un desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho y del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales, principios de acuerdo con los cuales la pensión de jubilación y las prestaciones sociales deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde. Esta concepción, desde luego, no se opone a que, frente a prestaciones como la pensión de jubilación, la cotización y liquidación se realice respetando los límites máximos impuestos por la ley pues el respeto de tales límites asegura el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones.

Referencia: expediente D-5490 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 57, parcial, del Decreto 10 de 1992 Actor: Félix Lemus Hoyos Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil cinco (2005). La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente SENTENCIA en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Félix Lemus Hoyos contra el artículo 57, parcial, del Decreto 10 de 1992.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso: DIARIO OFICIAL. AÑO CXXVII. N.40260.3, ENERO, 1992, PAG. 1 DECRETO NUMERO 0010 DE 1992 (enero 3) Orgánico del Servicio Exterior y de la Carrera Diplomática y Consular.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confieren los ordinales b), c) y e) del artículo 43 de la Ley 11 de 1991, DECRETA:

Artículo 57. Las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior, a excepción de los administrativos locales, se liquidarán y se pagarán con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores.

II. LA DEMANDA El actor manifiesta que la norma demandada vulnera los artículos 13, 53 y 150, numeral 19, literal e), de la Carta Política y por ello solicita a la Corte que la excluya del ordenamiento jurídico. Los fundamentos de la demanda son los siguientes:

1. El legislador ha mantenido la tradición jurídica de establecer una tabla de equivalencias entre las categorías del escalafón de la carrera diplomática y cargos del servicio exterior, por un lado, y los cargos de la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, por otro. El establecimiento de esas equivalencias ha comportado un trato discriminatorio hacia los funcionarios adscritos al servicio exterior de la República pues en tanto que el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos en Colombia tiene en cuenta, para efectos de la liquidación de las prestaciones sociales, el salario realmente devengado, para la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio

exterior -en virtud de la norma demandada- no se tiene en cuenta ese salario sino uno equivalente en planta interna, circunstancia que incide negativamente en el monto de las prestaciones.

2. La disposición acusada contraría el principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales consagrado en el artículo 53 de la Constitución pues para efectos de la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior no tiene en cuenta el salario realmente devengado, sino un salario ficticio.

3. La norma demandada vulnera el artículo 58 superior porque desconoce que el régimen legal anterior fijaba como base de liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior el salario realmente devengado y no uno equivalente en planta externa, situación frente a la cual se configuró un justo título que no es respetado.

4. La disposición acusada vulnera el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Carta pues el decreto de que aquella hace parte, si bien fue promulgado con base en las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el artículo 43 de la Ley 11 de 1991 por el término de un año, lo fue después de haber entrado en vigencia la Carta Política de 1991, en la que se dispuso que el tema de salarios y prestaciones debía ser desarrollado por una ley marco. Además, la ley de facultades no habilitó al Presidente de la República para regular las bases salariales de liquidación de prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior.

5. En lo relacionado con la cotización para pensiones existe cosa juzgada constitucional pues la Corte, mediante la Sentencia C-173-04, declaró inexequible el parágrafo 1º del artículo 7º de la Ley 797 de 2003, que disponía que las pensiones de los funcionarios del servicio exterior se liquidarán y pagarán con base en las asignaciones del cargo equivalente en el servicio interno del Ministerio de Relaciones Exteriores. Además, una norma idéntica a la ahora demandada fue declarada inexequible en la Sentencia C-292-01 pero por razones formales y no de fondo. Por ello, lo que se pretende ahora es un fallo de constitucionalidad integral sobre esa regla de derecho.

El actor solicita que, en caso de declararse la inexequibilidad de la norma demandada, al fallo se le atribuyan efectos retroactivos. III. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Este Ministerio le solicita a la Corte declarar exequible la disposición demandada. Esta solicitud se apoya en los siguientes planteamientos:

1. Para fijar las condiciones salariales de los funcionarios del servicio exterior, se tuvieron en cuenta las siguientes circunstancias: - Que el funcionario se encuentra radicado en el exterior y debe devengar un salario que le permita una congrua subsistencia en el país donde está prestando sus servicios.

- Que la asignación salarial de los funcionarios en el extranjero está determinada en divisas y para fijar su valor se examina principalmente el costo de vida del país de destino del funcionario.

- Que el servicio en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores es eminentemente temporal, en particular en el caso de los funcionarios de carrera diplomática y consular, por virtud de la alternación que los obliga a prestar su servicio tanto en el exterior como en el país.

- Que debe dárseles un tratamiento salarial que les permita una congrua subsistencia y una representación decorosa del país. 2. Con base en tales criterios se diseñó un régimen especial que propendió porque el funcionario percibiera una remuneración digna según el país de destino, llegando en algunos casos -por razones justificadas- a percibir, durante su permanencia en el servicio exterior, ingresos superiores a los de los más altos funcionarios estatales. No obstante, para evitar un privilegio exorbitante frente a los demás servidores, se dispuso que los aportes pensionales y las prestaciones sociales -e incluso los tributos- de tales funcionarios se determinaran teniendo en cuenta cargos equivalentes en planta interna pues la pensión y las prestaciones, como la cesantía, buscan satisfacer las necesidades que se le plantean al funcionario una vez terminado su vínculo laboral con el Estado, circunstancia ante la cual no hay motivos para sujetar su monto al costo de vida de los países en los que se prestó el servicio.

3. La norma demandada no vulnera el principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales pues en el caso de los funcionarios del servicio exterior, la realidad es que el mayor salario de algunos de ellos obedece al mayor costo de vida del país en el que prestan sus servicios y no a mayores labores o responsabilidades. De allí que las prestaciones sociales a que tienen derecho tales servidores, fundamentalmente la cesantía, deban liquidarse con base en los ingresos de un cargo equivalente en planta interna pues el Estado no puede asumir el costo generado por la decisión que tome el funcionario en el sentido de disfrutar de esas prestaciones en el país en el cual presta sus servicios.

4. La disposición acusada no contraría derechos adquiridos pues no es cierto que hayan existido normas que ordenaran pagos diferentes a funcionarios del servicio exterior que ejercen las mismas funciones y que devengan salarios diversos sólo en razón de la variación en los costos de vida de los países. Mucho más si ella se limitó a reproducir una norma de idéntico alcance contenida en el artículo 76 del Decreto 2016 de 1968.

5. La norma demandada no vulnera el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Carta pues esta disposición faculta al Presidente para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Además, esa norma hace parte de un decreto que se expidió con base en una ley de facultades El Ministerio de Relaciones Exteriores le solicita a la Corte que, en caso de declarar inexequible la disposición acusada, señale los alcances de la decisión en el tiempo para preservar la seguridad jurídica de las instituciones.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN El Procurador General de la Nación le solicita a la Corte declarar inexequible el precepto legal cuestionado. Esta solicitud se apoya en los siguientes argumentos:

1. La norma demandada discrimina a los funcionarios del servicio exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores pues ella dispone que a tales funcionarios, a diferencia del régimen a que se somete a la generalidad de servidores públicos, se les liquide las prestaciones sociales no con base en el salario devengado sino con base en uno equivalente y que corresponde a cargos de planta interna en ese Ministerio.

2. La Corte Constitucional ha mantenido una reiterada línea jurisprudencial que advierte en ese régimen legal un tratamiento discriminatorio y lesivo de derechos fundamentales. Y ello ha sido así tanto en sede de tutela -Sentencias T-1016-00, T-534-01 y T-083-04- como de constitucionalidad -Sentencia C-173-04-.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN A. Competencia de la Corte De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de un Decreto Extraordinario, en este caso del Decreto 10 de 1992.

B. Consideraciones 1. Acerca de la vigencia del Decreto 10 de 1992 En primer lugar, la Corte debe indicar que el Decreto Ley 10 de 1992 fue derogado por el Decreto 1181 de 1999. En efecto, este Decreto, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular y proferido por el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 120, numeral 5, de la Ley 489 de 1998, en su artículo 95 dispuso lo siguiente:

Artículo 95. Vigencia. El presente Decreto tiene vigencia a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 10 de 1992 y el Decreto 1111 de 1995.

Además, el Decreto 274 de 2000, por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular, dispuso en el artículo 96:

ARTICULO 96.- Vigencia.- El presente Decreto tiene vigencia a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 10 de 1992 y el Decreto 1111 de 1995.

De acuerdo con esto, entonces, la demanda se dirige contra un artículo que hace parte de un Decreto ley derogado y ante esto, en principio, no puede haber lugar a pronunciamiento alguno de esta Corporación. Sin embargo, es claro que la disposición acusada, no obstante su derogatoria, continúa produciendo efectos jurídicos. Esto es así por las siguientes razones:

- Esta Corporación, mediante Sentencia C-292-01, declaró inexequibles los artículos 65 y 66 del Decreto 274 de 2000, que decían: ARTICULO 65.- Ingreso Base de Cotización.- El ingreso base de cotización a los sistemas de pensiones, salud y riesgos profesionales del sistema de seguridad social integral, de los funcionarios de la Carrera Diplomática y Consular, se regulará así:

a. Cuando por virtud de la alternación o de comisiones, excepto la de servicios, el funcionario se encontrare en el exterior, el ingreso base de cotización será la asignación básica mensual que le correspondiere al funcionario en planta interna, salvo lo previsto en el literal d. del artículo 64 de este estatuto.

b. Cuando por virtud de la alternación o de comisiones, excepto la de servicios, el funcionario se encontrare en el país, el ingreso base de cotización será el determinado por el artículo 1º del Decreto 1158 de 1994 o por las normas que lo modifiquen, adicionen o deroguen.

ARTICULO 66.- Liquidación de Prestaciones Sociales.- Las prestaciones sociales de los funcionarios pertenecientes a la Carrera Diplomática y Consular se liquidarán y se pagarán con base en la asignación básica mensual y en los conceptos laborales legalmente reconocidos como factores de salario, que le correspondieren en planta interna.

- Ante esa decisión, el Ministerio de Relaciones Exteriores optó por aplicar, respecto de esos puntos, los Decretos 10 de 1992 y 1111 de 1995, con base en los siguientes argumentos planteados en la comunicación No.5423 del 01 de marzo de 2002:

…Se observa entonces que al haberse declarado inexequible los artículos 65, 66 y otros del decreto 274 de 2000, bajo la óptica de la lógica jurídica, los Decretos 10 de 1992 y 1111 de 1995, automáticamente gozarán de una presunción de legalidad, por lo que a juicio de esta Dirección sería posible continuar aplicando los descuentos a dichos funcionarios, con base en las equivalencias previstas en cada uno de ellos.

Además de lo anterior, en los decretos de liquidación de las leyes 547 de 1999, 628 de 2000 y 714 de 2001, se ha venido incluyendo una disposición, que determina que para el cálculo de los aportes de los funcionarios del servicio exterior se tomará como base de liquidación el sueldo básico del cargo equivalente en planta interna.

De lo expuesto se infiere que si bien el artículo 57 del Decreto 10 de 1992 fue derogado, él puede estar produciendo efectos jurídicos pues ante la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 65 y 66 del Decreto 274 de 2000, el Ministerio de Relaciones Exteriores resolvió darle aplicación. Por lo tanto, al tratarse de una disposición derogada que puede estar produciendo efectos jurídicos, hay lugar a un pronunciamiento de fondo de esta Corporación.

2. Precedente jurisprudencial en torno al ingreso base de cotización de la pensión de jubilación de los funcionarios del servicio exterior. El régimen de seguridad social de los funcionarios del servicio exterior ha sido objeto de varios pronunciamientos de esta Corporación, en particular en lo relacionado con el régimen pensional. En efecto, tanto en pronunciamientos de tutela como de constitucionalidad, la Corte se ha pronunciado en torno a las situaciones planteadas por el mecanismo fijado para la determinación del ingreso base para la cotización de la pensión de jubilación, mecanismo de acuerdo con el cual no se tiene en cuenta el salario devengado por los funcionarios del servicio exterior sino la asignación correspondiente a un cargo equivalente en planta interna.

En las sentencias de tutela T-1016-00, T-534-01 y T-083-04, la Corte consideró que ese mecanismo de determinación del ingreso base de cotización de la pensión de jubilación contrariaba los principios de dignidad humana e igualdad y que

lesionaba los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de los pensionados. Por ello concedió el amparo constitucional invocado por los actores y le ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Instituto de Seguros Sociales que para efectos de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de tales ex funcionarios tuviera en cuenta el salario efectivamente devengado y no uno equivalente en planta interna.

En la reciente Sentencia C-173-04, M. P. Eduardo Montealegre Lynnet, mediante la cual la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el parágrafo 1º del artículo 7º de la Ley 797 de 2003, que mantenía ese mecanismo de cotización, la Corte retomó la doctrina fijada en esos fallos de tutela y luego la aplicó para resolver el juicio de constitucionalidad planteado. Se dijo en el fallo:

Alcance e interpretación de la norma acusada 11- El parágrafo 1º del artículo 7 parcialmente acusado establece que para el cálculo del ingreso base de cotización pensional de los funcionarios que prestan sus servicios en la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores, se tomará como base la asignación básica mensual y los factores salariales establecidos en las normas vigentes para los cargos equivalentes de la planta interna. Idéntico criterio es acogido para determinar el ingreso base de liquidación de la pensión de estos servidores, teniendo en cuenta los topes aplicables en materia pensional.

Como puede verse la norma parcialmente acusada no sólo regula el cálculo del ingreso base de cotización, también se refiere al ingreso base de liquidación, por tanto, el estudio que adelantará la Corte versa sobre estos dos asuntos pues, de hecho, las expresiones demandadas por el actor se refieren a esos dos temas, sobre los cuales manifiesta su inconformidad.

Los aportes para pensión y la liquidación de la misma en el caso de funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que presten sus servicios en la planta externa deben hacerse conforme al salario realmente devengado.

12- Esta Corte ya ha estudiado el asunto planteado en esta oportunidad en diferentes ocasiones [1] . Así, en diversos procesos de tutela, antiguos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores consideraron vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la igualdad, a la subsistencia digna y al mínimo vital, por cuanto el mencionado ministerio había liquidado los aportes al sistema de pensiones sobre un ingreso base de cotización que no corresponde al que realmente devengaron cuando se desempeñaron como funcionarios públicos en el servicio exterior. Tal es el resultado del establecimiento de equivalencias entre los cargos de planta interna y los de planta externa, y específicamente al punto de las equivalencias salariales.

13- En la sentencia T-1016 de 2000, la Corte estudió la tutela interpuesta por Pedro Felipe López Valencia contra el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto de Seguros Sociales. En aquella oportunidad el actor ya había solicitado al Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el ejercicio del derecho de petición, una nueva certificación sobre el ingreso base de liquidación y éste había mantenido intangible su decisión de basarse en las equivalencias. Por tal razón la Corte concedió el amparo, pues la liquidación de su pensión no fue hecha con base en la remuneración que efectivamente recibió sino en el salario menor correspondiente a una función distinta.

Por su parte, la Sentencia T-534 de 2001 analizó también la situación pensional de un exembajador. En aquella oportunidad el peticionario ya había interpuesto los recursos de reposición y apelación ante el Seguro Social, y en ellos cuestionó, entre otros asuntos, la determinación del salario base de liquidación para los servidores públicos en el exterior. En esa ocasión este Tribunal tuteló los derechos del peticionario pues, a pesar de los reclamos elevados, el monto de liquidación de su pensión no había sido corregido.

En la sentencia T-083 de 2004 la Corte concedió la acción de tutela interpuesta por Carlos Villamil Chaux pues los salarios que él realmente devengó cuando se desempeñaba como cónsul general de Colombia en Berlín no fueron tenidos en cuenta al momento de liquidar la pensión en virtud de las equivalencias.

14- De acuerdo con lo dicho anteriormente, es claro que la jurisprudencia de esta Corporación ha sido precisa al señalar que las cotizaciones para pensión deben hacerse tomando en consideración la asignación que corresponde al cargo realmente desempeñado, pues hacerlo a partir de una asignación distinta o supuestamente equivalente resulta discriminatorio. Si se acogiera un criterio distinto al determinado jurisprudencialmente el resultado sería que aquellos trabajadores que han devengado un mayor salario van a recibir prestaciones sociales que en realidad pertenecen a labores de menor asignación, desarrolladas por trabajadores que generalmente cumplen distintas funciones a consecuencia también de su nivel de preparación, quienes además ostentan otras responsabilidades concordantes con su cargo. Es decir, lo recibido no correspondería al empleo, ni a las funciones, ni a las cargas propias del trabajo desempeñado.

Por ese motivo, esta Corte ya ha anotado que las normas que respaldan este tipo de prácticas frente a cierto grupo de trabajadores son inconstitucionales y deben ser inaplicadas, pues resultan contrarias a los principios de dignidad humana e igualdad, y violatorias de los derechos al mínimo vital y a la seguridad social, derechos que tienen un fundamento constitucional expreso (C.P. arts. 48, y 53). Sobre este particular la Sentencia T-1016 de 2000 expresó lo siguiente:

"...se afecta ostensiblemente la igualdad si a todos los trabajadores se les liquida la pensión según el salario devengado y por el contrario a unos servidores del Estado se les computa con base en el salario de otros funcionarios que reciben sumas muy inferiores a la que percibe el aspirante a pensionado. No sirve de argumento que se hubiere laborado en el exterior porque como bien lo dice la Corte Suprema:

'Es válido que el empleador reconozca una pensión de jubilación, computando el tiempo laborado por el trabajador en territorio colombiano, con el laborado en otro país y en desarrollo de un contrato de trabajo diferente, pues es lícito variar las condiciones de tiempo, modo y lugar' (Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, abril 15 de 1997). Jurisprudencia que es válida también para funcionarios del Estado." (Sentencia T-1016 de 2000).

15- De otro lado, es imperativo tener en cuenta que la Ley 100 de 1993 ordena tener en cuenta el salario real del trabajador para los efectos de la liquidación de las prestaciones sociales (arts. 17 y 18). Tal criterio recoge principios constitucionales tales como la proporcionalidad entre el trabajo desempeñado y la remuneración al mismo. En este sentido, la citada Sentencia T-1016 de 2000 anotó que, conforme con la Constitución, el legislador está plenamente habilitado para establecer los porcentajes sobre los cuales ha de pagarse la pensión y el monto de la misma, pero no para "excluir el salario del trabajador como elemento calificador del monto pensional" .

Así, la Corte encontró en los casos precitados que este tipo de cálculo -a través de la equivalencia- establece una clara discriminación en perjuicio de los funcionarios públicos del servicio exterior, contraria al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución. Además, la Sentencia T-534 de 2001 aclaró que, aun cuando la Corte avaló el establecimiento de equivalencias entre cargos en el servicio exterior y en la planta interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, permitiendo así que un embajador pueda ser designado en un cargo equivalente o en el inmediatamente inferior, dicha equivalencia solo es admisible en cuanto busca "evitar una nominación en planta interna en un cargo que no guarde correspondencia con la investidura del cargo que se ejerce en planta externa" , por lo cual resulta constitucionalmente inaceptable utilizarla para "perjudicar los derechos del servidor de tal manera que la pensión a que tenga derecho termine liquidándose con un salario base que no corresponde al cargo ejercido en planta externa sino a uno en planta interna con una remuneración inferior".

16- Visto todo lo anterior es claro que en cuanto a la cotización y liquidación de aportes para pensión de quienes hicieron parte del cuerpo diplomático en el exterior, existe una línea jurisprudencial consolidada, en el sentido de sostener que tal liquidación debe hacerse tomando como base el salario realmente devengado por el ex trabajador y nunca un salario inferior, que además es ficticio, pues no corresponde realmente al cargo desempeñado y a las responsabilidades derivadas del mismo. Y la razón es que la pensión es un salario diferido [2] .

De ello se sigue la inconstitucionalidad de cualquier norma o disposición que ampare una liquidación de aportes con base en un salario equívocamente denominado equivalente, que en realidad resulta ser menor al recibido por el titular del derecho.

Teniendo en cuenta que se trata de un tratamiento claramente discriminatorio es evidente que la forma de cálculo de la pensión de quienes prestaron parte de sus servicios diplomáticos en el extranjero desconoce el derecho a la igualdad en materia pensional tal como está consagrado en la norma parcialmente demandada.

17- Para la Corte, la norma establece un trato distinto entre categorías de funcionarios iguales, los servidores públicos, pues permite que la pensión de los funcionarios de la planta externa del Ministerio de Relaciones Exteriores sea calculada de manera distinta a la del resto de servidores públicos. En efecto, mientras que la regla general es que la pensión se calcula con base en el salario efectivamente devengado por el funcionario, en este caso se establece que, para los períodos en que la persona prestó sus servicios en la planta externa, tanto la cotización como el monto de la pensión se calcularán con base en el salario previsto para los cargos equivalentes en la planta interna.

Es indiscutible entonces que la disposición que establece como forma de cotizar y liquidar los aportes para pensión a partir del salario de un cargo equivalente pero sustancialmente menor al devengado, es contraria a la jurisprudencia sobre la materia y violatoria de los principios y derechos de dignidad, igualdad, mínimo vital y seguridad social. Obviamente la norma crea un factor ficticio que intenta excluir el salario real devengado, o una buena parte de éste, del cálculo del monto de la pensión.

18- Conforme lo expuso esta Corporación con suficiente amplitud en algunos de los fallos antes citados, la aplicación de la equivalencia para cotizar y liquidar los aportes a pensión resulta abiertamente discriminatoria ya que permite que sólo a cierto sector de trabajadores estatales: los que laboran en el servicio exterior, se les liquiden sus prestaciones sociales, particularmente la pensión de jubilación, de acuerdo con el salario percibido por otros servidores que reciben sumas inferiores. Así, mientras el monto de las prestaciones para la generalidad de trabajadores de los sectores público y privado es calculado de conformidad con el salario causado, el tratamiento recibido por quienes hacen parte del servicio exterior es sustancialmente diferente, sin que exista una justificación constitucionalmente razonable que ampare tal distinción. Así, incluso la finalidad perseguida por la norma se perfila como inconstitucional, pues pretende desconocer el salario como base para liquidar la pensión, así como para determinar las cotizaciones. Cabe reiterar entonces que el criterio aportado por el monto del salario realmente devengado es insoslayable, pues la pensión debe reflejar la dignidad del cargo desempeñado, ya que éste también estuvo acompañado de cargas y responsabilidades que el funcionario desempeñó de manera satisfactoria, hasta el punto de obtener su derecho pensional en el tal profesión.

19- Cabe agregar que la Ley 100 de 1993 (arts. 17 y 18) en forma sistemática promueve el derecho a la igualdad de los trabajadores en materia prestacional, pues es desarrollo del querer del Constituyente, ya que la Carta consagra la igualdad como un principio fundante del Estado (art 13 C.P.) y la universalidad como un principio esencial del derecho a la seguridad social (art. 48 C.P.). Concluye entonces la Corte que para que se entienda garantizado el principio de igualdad y los objetivos superiores que informan el derecho a la seguridad social, la liquidación de aportes para pensión debe llevarse a cabo con base en el salario real recibido por el trabajador y en ningún caso con base en un salario inferior, por lo anterior se impone declarar la inconstitucionalidad de los apartes acusados.

20- La inexequibilidad de estos apartes corrige además la reiterada violación a la igualdad que se ha venido presentando. Así, todas las acciones de tutela presentadas por antiguos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores demuestran la magnitud del problema constitucional que se ha generado con estas medidas discriminatorias. Además, esta declaratoria de inconstitucionalidad permite que el monto de cotización y el de liquidación de la pensión sean calculados con base en lo realmente devengado, lo cual garantiza el equilibrio del sistema pensional, pues las

cotizaciones y las liquidaciones ya no se realizarán con base en ingresos inferiores a los que estos funcionarios perciben, ya sea que estén en la planta interna o en la externa, pues en cada caso se hará la cotización y la liquidación con base en el salario real.

Encuentra pues la Corte que los apartes acusados son violatorios de la igualdad y por tanto habrán de ser declarados inexequibles, pues el trato distinto impuesto por la norma es discriminatorio ya que implica que la cotización y liquidación de la pensión se hacen con base en un salario que no corresponde al realmente devengado. Y es que no es constitucionalmente admisible reducir el salario de un servidor público para efectos del cálculo de su pensión.

Como puede advertirse, entonces, existe una línea jurisprudencial consolidada de acuerdo con la cual la cotización y liquidación de la pensión de jubilación de los funcionarios del servicio exterior con base en el salario de cargos equivalente en planta interna, vulnera los principios constitucionales de dignidad humana e igualdad y, además, lesiona, en casos concretos, los derechos a la seguridad social y al mínimo vital del pensionado o aspirante a pensionado.

3. Aplicación del precedente al régimen de liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior. En el régimen legal de la carrera diplomática y consular se ha distinguido entre el ingreso base de cotización y liquidación de la pensión de jubilación y el ingreso base de cotización de las prestaciones sociales. Es decir, no obstante que aquella y éstas se han sujetado al salario de cargos equivalentes en planta interna, su regulación se ha hecho en disposiciones diferentes.

Así, por ejemplo, en el caso del Decreto 10 de 1992, la liquidación de la pensión de jubilación o invalidez de los funcionarios del servicio exterior, estaba regulada en el artículo 56 y la liquidación de las prestaciones sociales de tales funcionarios estaba regulada en el artículo 57.

Posteriormente, en el caso del Decreto 1181 de 1999, la liquidación de la pensión de jubilación o invalidez de los funcionarios del servicio exterior, estaba regulada en el artículo 65 y la liquidación de las prestaciones sociales de tales funcionarios estaba regulada en el artículo 66. Finalmente, en el caso del Decreto 274 de 2000, la liquidación de la pensión de jubilación o invalidez de los funcionarios del servicio exterior, estaba regulada en el artículo 65 y la liquidación de las prestaciones sociales de tales funcionarios estaba regulada en el artículo 66.

No obstante su regulación en normas legales diversas, los problemas constitucionales planteados por la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y por la liquidación de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior con base en el salario que corresponde a un cargo equivalente en planta interna y no con base en el salario realmente devengado, son los mismos. Esto es así en tanto en uno y otro caso se incurre en tratamientos diferenciados injustificados que contrarían el mandato de igualdad en la formulación del derecho y que, frente a casos concretos, resultan lesivos de derechos fundamentales como los de seguridad social y mínimo vital. Entonces, tratándose de problemas constitucionales similares, la uniforme línea jurisprudencial desarrollada de tiempo atrás por esta Corporación resulta aplicable y por lo mismo se debe declarar la inexequibilidad de la norma legal demandada.

El Ministerio de Relaciones Exteriores se opone a la declaratoria de inexequibilidad argumentando que el régimen legal diferenciado que se consagra respecto de la cotización y liquidación de la pensión de jubilación y de las prestaciones sociales de los funcionarios del servicio exterior se justifica por la necesidad de adecuar los ingresos de tales servidores al costo de vida de los países en los que cumplen sus funciones.

Para la Corte, como se ha visto, ese tratamiento no está justificado pues implica un desconocimiento del mandato de igualdad en la formulación del derecho y del principio de primacía de la realidad en las relaciones laborales, principios de acuerdo con los cuales la pensión de jubilación y las prestaciones sociales deben cotizarse y liquidarse con base en lo realmente devengado por el funcionario del servicio exterior y no con base en un salario inferior que no le corresponde. Esta concepción, desde luego, no se opone a que, frente a prestaciones como la pensión de jubilación, la cotización y

liquidación se realice respetando los límites máximos impuestos por la ley pues el respeto de tales límites asegura el equilibrio financiero del sistema de seguridad social en pensiones.

De este modo, ante la prosperidad del primero de los cargos formulados por el actor, no hay necesidad de considerar el cargo por extralimitación de las facultades conferidas al ejecutivo para la expedición del decreto del que hace parte la norma demandada.

VI. DECISIÓN Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 57 del Decreto Extraordinario 10 de 1992. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERÍA Presidente ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado IMPEDIMENTO ACEPTADO JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por cuanto en la fecha, le fue aceptado impedimento para intervenir en la presente decisión.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ SECRETARIA GENERAL [1] Ver sentencias T-1016 de 2000, T-534 de 2001, T-1022 de 2002 y T-083 de 2003. [2] Ver sentencias T-1016 de 2000, T-181 de 1993 y T-453 de 1993.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 31 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.