

REGIMEN DE TRANSICION – Extinción. Computo de plazos. Fenece el 31 de diciembre de 2013 por tanto a partir del 1 de enero de 2014 ya no habría posibilidad de acceder a él. Principio de favorabilidad en materia laboral

El Ministerio del Trabajo consulta a esta Sala si en virtud de lo establecido en el parágrafo transitorio 4 del Acto Legislativo 1 de 2005, el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 termina el 31 de diciembre de 2013 o el 31 de diciembre de 2014. Considera la Sala que darle un entendimiento restrictivo a la disposición transitoria analizada, afectaría también la confianza legítima de quienes de buena fe han confiado que su aplicación se hará conforme a las reglas de interpretación establecidas en la propia Constitución y en la ley. En ese sentido se debe recordar que las autoridades administrativas deben actuar conforme al conjunto de valores y principios constitucionales, pues la Constitución impone el respeto a su contenido axiológico en todos los ámbitos del derecho. En síntesis, la Sala considera que ni las reglas de interpretación de plazos ni el lenguaje común y usual, permitirían entender que el régimen de transición fenece el 31 de diciembre de 2013 y que por tanto a partir del 1 de enero de 2014 ya no habría posibilidad de acceder a él. En cualquier caso, frente a las dos interpretaciones que plantea la consulta, se impone la solución constitucional de optar por aquélla que resulta más favorable a la situación de los trabajadores, esto es, que el régimen de transición se extiende como última fecha hasta el 31 de diciembre de 2014.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 48 PARAGRAFO TRANSITORIO 4º / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 53 / LEY 100 DE 1993 - ARTICULO 33 / LEY 100 DE 1993 - ARTICULO 36 / LEY 797 DE 2003 - ARTICULO 9 / ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2005 / LEY 4 DE 1913 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 27 / CODIGO CIVIL - ARTICULO 67 / CODIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO - ARTICULO 21

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 11001-03-06-000-2013-00540-00(2194)

Actor: MINISTERIO DEL TRABAJO

Referencia: Extinción del régimen de transición en 2014. Cómputo de plazos.

El Ministerio del Trabajo consulta a esta Sala si en virtud de lo establecido en el parágrafo transitorio 4 del Acto Legislativo 1 de 2005, el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 termina el 31 de diciembre de 2013 o el 31 de diciembre de 2014.

ANTECEDENTES

De acuerdo con el organismo consultante, el asunto tiene como antecedentes las siguientes circunstancias fácticas y jurídicas:

1. El parágrafo transitorio 4º del artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2005, dispuso que a las personas que estuvieran en régimen de transición y

tuvieran cotizadas 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la fecha de expedición de dicho acto legislativo (25 de julio de 2005), mantendrían dicho régimen de transición “hasta el año 2014”.

2. En relación con ese plazo final, se han presentado dos interpretaciones:

2.1 Una primera tesis considera que el régimen de transición se extiende hasta el 31 de diciembre de 2014. Esta posición se apoya en el texto de la norma, en las reglas sobre interpretación de plazos (reiteradas en diversas sentencias del Consejo de Estado) y en un concepto proferido por la Superintendencia Financiera que señala expresamente que el beneficio que concede el Acto Legislativo 1 de 2005 se extiende hasta el 31 de diciembre de 2014.

2.2 La segunda tesis señala que el régimen de transición se extingue el 31 de diciembre de 2013, de manera que a partir del 1 de enero de 2014 cualquier persona que quiera pensionarse con el régimen de prima media con prestación definida deberá cumplir los requisitos del régimen general señalados en el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9º de la Ley 797 de 2003.

Se considera que como a partir del 1 de enero de 2014 cambian los requisitos generales para pensionarse, debería entenderse que esa es la fecha límite del régimen de transición, tal como se habría discutido en los debates parlamentarios que dieron origen al Acto Legislativo 1 de 2005; esta segunda posición se apoya además en el artículo 27 del Código Civil, según el cual para interpretar una expresión oscura de la ley se puede recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma o en la historia de su expedición.

Con base en lo anterior, se solicita a la Sala:

“Definir el alcance de la expresión “hasta el año 2014” contenida en el artículo 48, parágrafo transitorio 4º, de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005, a efectos de determinar si los efectos del régimen de transición se extienden hasta el 31 de diciembre de 2014 o, si por el contrario, dicho régimen fenece el 31 de diciembre de 2013”.

CONSIDERACIONES

1. El parágrafo transitorio 4 del artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005 señala lo siguiente:

"Parágrafo transitorio 4o. El régimen de transición establecido en la Ley 100 de 1993 y demás normas que desarrollen dicho régimen, no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010; excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, además, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente en tiempo de servicios a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, a los cuales se les mantendrá dicho régimen hasta el año 2014". (se resalta)

Como se observa, este parágrafo dispuso la desaparición paulatina del régimen de transición de la Ley 100 de 1993 a partir del 31 de julio de 2010; de acuerdo con los antecedentes expuestos, no existe discusión respecto a que este parágrafo concede una protección adicional a las personas que a la fecha de la expedición del Acto Legislativo 1 de 2005 (25 de julio de 2005), estuvieran en el régimen de transición de la Ley 100 de 1993 y contaran, además, con 750 semanas cotizadas o su equivalente en tiempo de servicios; a dichas personas se les garantiza por un

tiempo adicional (hasta el año 2014) la posibilidad de hacer efectivo el régimen de transición que los acompañaba.

En este sentido, la consulta se refiere de manera particular al entendimiento que debe darse a la expresión “hasta el 2014”, en cuanto a si el régimen de transición se extiende hasta el 31 de diciembre de 2014 o si termina el 31 de diciembre de 2013, en la medida que a partir del 1º de enero de 2014 cambian los requisitos generales para pensionarse.

2. Para solucionar el problema planteado es importante tener en cuenta en primer lugar que existen reglas definidas sobre la forma de interpretar los plazos señalados en las leyes, las cuales están orientadas, precisamente, a otorgar seguridad jurídica y evitar inconvenientes en su aplicación; en ese sentido, reducen los márgenes de interpretación y la discrecionalidad del operador jurídico.

Dichas reglas están contenidas en la Ley 4 de 191 sobre régimen político y municipal y de ellas resultan relevantes para el presente caso las siguientes:

(i) Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la media noche del último día del plazo (artículo 59); para tal efecto, por año se entienden los de calendario común (ibídem);

(ii) Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo (artículo 60); y

(iii) Cuando se dice que algo “debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la media noche del dicho día” (artículo 61).

De lo anterior se desprende entonces que cuando en una norma se dice que un término o plazo va hasta un determinado año, mes o día, se entiende que dicho año, mes o día quedan comprendidos dentro de dicho plazo o término; en otras palabras, el plazo o término no se extingue el día, mes o año anterior o posterior, sino aquél expresamente señalado en la norm.

3. Cabe señalar que las anteriores disposiciones sobre la interpretación de los plazos legales, recogen a su vez el uso normal de las palabras en el lenguaje común, en donde la expresión “hasta” es una preposición de tiempo que significa, como lo define la Real Academia de la Lengua, “no antes de”.

De modo que también en el lenguaje usual si se indica que esta u otra obligación deben cumplirse hasta x año, ello significa que el término no vencerá “antes de” que ese año se agote; o, lo que es lo mismo, resultaría contrario al sentido natural y obvio del lenguaje, el entendimiento de que un plazo fijado en la ley hasta un determinado año, mes o día, se vencería el año, mes o día anterior.

Esta consideración es especialmente importante, si se tiene en cuenta lo que dispone el artículo 28 del Código Civil:

“Artículo 28. Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”

En virtud de esta disposición, las palabras de la ley deben interpretarse en su sentido natural y obvio, salvo que el legislador les haya dado un significado especial, pues en tal caso resulta claro

que la definición legal vincula al operador jurídico.

Con mayor razón, cuando no hay diferencia sino coincidencia entre el lenguaje usual y el legal - como sucede en el presente caso-, se reducen sustancialmente los espacios de incertidumbre y discusión en la interpretación de la norma, ya que en ese caso no hay lugar a que las palabras de la ley puedan generar ambigüedad o diversidad de significados.

4. Conforme a estas reglas de interpretación de los plazos legales y al uso común del lenguaje, se puede concluir entonces prima facie que la expresión “hasta el año 2014” del párrafo transitorio 4º arriba citado, es comprensiva y no excluyente del año allí referido; además, al no señalarse un día o mes de ese año, se debe entender que la aplicación del régimen de transición se puede hacer efectivo hasta el último día de dicho año 2014.

En otras palabras, las reglas del lenguaje y de la propia ley sobre la interpretación de plazos, impiden entender que el término para hacer efectivo el régimen de transición finaliza el año anterior al señalado en la norma constitucional, ya que en tal caso necesariamente debía haberse utilizado una expresión inequívoca en ese sentido, como “hasta el año 2013” o “hasta el 31 de diciembre de 2013”.

En este sentido ya se pronunció la Sección Segunda del Consejo de Estado, que en relación con el vencimiento definitivo del régimen de transición señaló:

“Adicionalmente, el Acto Legislativo No. 1 de 2005 en su párrafo transitorio No. 4 determinó que el régimen de transición no podrá extenderse más allá del 31 de julio de 2010, excepto para los trabajadores que estando en dicho régimen, tengan cotizadas al menos 750 semanas o su equivalente de 15 años de servicios al 25 de julio de 2005 –fecha de entrada en vigencia del acto- quienes podrán seguir amparados con la transición hasta el 31 de diciembre de 2014 efectuando de esta manera un desmonte de la transición pensional prevista en la Ley 100 de 1993.

En este mismo sentido se pronunció la Procuraduría General de la Nación, en la Circular 48 de 2010, en la cual expresó lo siguiente:

“En virtud de lo anteriormente expuesto, el Ministerio Público solicita acatar la presente circular y adoptar de inmediato las medidas de corrección de criterios, frente al párrafo transitorio 4º del Acto Legislativo 01 de 2005, toda vez que de aplicarse el término conforme a los conceptos arriba citados [según los cuales el plazo vencería el 31 de diciembre de 103], se estaría frente a una interpretación irregular del mismo y por consiguiente, se violarían derechos fundamentales de los afiliados a regímenes pensionales cobijados por dicha transición; el párrafo 4º del acto legislativo 01 de 2005 indica, según los citados antecedentes, que el régimen de transición se extiende **hasta el 31 de diciembre de 2014.**” (corchete fuera del texto)

De igual modo, la Superintendencia Financiera se refirió a este asunto en su Concepto 2010082346-001 del 30 de diciembre de 2011, en el cual indicó:

“El criterio expuesto por la Procuraduría coincide con el señalado por esta Superintendencia en el concepto 2009049681-001 del 6 de agosto de 2009, en el que se señaló:

‘... la expresión “hasta el año 2014”, tomando en cuenta lo señalado en el artículo 59 de la ley 4ª de 1913 (Sobre Régimen Político y Municipal) según el cual “Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal se entenderá que terminan a la medianoche del último día de plazo. Por año y mes se entenderán los del calendario común, y por día el espacio de veinticuatro

horas, pero en la ejecución...” debe entenderse que este beneficio se extiende hasta el 31 de diciembre de 2014” (Subraya del texto original).

Puede verse también lo propio en concepto jurídico del Instituto de Seguros Sociales, que en su momento concluyó también que:

“Bajo la consideración jurídica anotada y teniendo presente el tenor literal del artículo 36 de la Ley 100 de 1993 y del parágrafo transitorio 4o del Acto Legislativo 01 de 2005 modificadorio del artículo 48 Superior, se observa que si bien es cierto que cuando ambas disposiciones refieren a la prolongación del régimen de transición hasta el año 2014 para un determinado grupo de personas- no especifica la fecha exacta para el cumplimiento de dicho plazo, también es cierto que ante esa aparente omisión del legislador, el operador jurídico puede subsanarla teniendo en cuenta los principios generales de interpretación de los plazos señalados en el artículo 67 del Código Civil colombiano, de manera que para el caso examinado se colige claramente que cuando la Constitución y la Ley se refieren al año 2014 como finalización del régimen de transición, debe entenderse la extensión de dicho plazo hasta el 31 de diciembre de 2014.www.normativa.colpensiones.gov.co (negrilla del texto original)

Todos estos pronunciamientos ratifican a la Sala que el entendimiento legal y natural de la expresión “hasta el año 2014” del parágrafo transitorio 4 del artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005, es que el régimen de transición para las personas allí señaladas vence el 31 de diciembre del 2014 y no antes.

5. Frente a lo anterior, el organismo consultante pregunta hasta donde sería posible hacer prevalecer una interpretación distinta de la que se deriva del tenor de la norma, según la cual la Constitución habría querido referirse realmente al 31 de diciembre de 2013 como fecha límite para la aplicación del régimen de transición.

Para ello se invocan criterios de interpretación históricos y sistemáticos basados en que en el debate parlamentario algunos congresistas intervinieron para señalar que el régimen de transición debería terminar en el 2013 para coincidir con los cambios que sufre el régimen general de pensiones a partir del 1 de enero de 2014. En ese sentido, dice la consulta, sería más armónico entender que a partir del 1 de enero de 2014 ya no hay régimen de transición y que todas las personas se pensionan con el régimen general establecido en el artículo 33 de la Ley 100, modificado por el artículo 9 de la Ley 797 de 2000

.

Para la Sala, el alejamiento del contenido normativo expreso de la norma constitucional, en búsqueda de un entendimiento distinto que no está consagrado en ella, resulta legal y constitucionalmente problemático.

En efecto, el abandono del tenor literal de la norma para buscar su espíritu tendría como límite inicial lo señalado en el artículo 27 del Código Civil, el cual le da prevalencia del lenguaje de las normas cuando el mismo es claro e inequívoco:

“Artículo 27. Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.”

Como se observa, de este artículo 27 se desprenden al menos dos reglas. La primera indica que la forma básica de acercarse al sentido de una norma es a través del lenguaje o las palabras que ella utiliza, de modo que si su sentido es claro no debe desatenderse su tenor literal para consultar su espíritu; como ha señalado la jurisprudencia, el lenguaje es un instrumento para el intercambio de pensamientos entre los seres humanos y la construcción de la cultura jurídica, de modo que el contenido literal de las normas debe ser suficiente para su comprensión fácil y lógica por parte de sus destinatarios.

Consecuencia de lo anterior, la segunda regla indica que solo frente a expresiones “oscuras” que realmente dificulten el entendimiento de la ley, el intérprete puede acudir a su intención o espíritu, pero siempre que estén **“claramente manifestados” en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.**

Dicho de otra manera, la búsqueda de un sentido distinto al que se desprende prima facie del tenor literal de las normas, es subsidiaria, en la medida que solamente procede cuando el lenguaje del legislador no ha sido claro y existen expresiones oscuras que generan incertidumbre sobre su verdadero alcance.

Lo anterior es importante para la seguridad jurídica pues evita que el sentido de la ley esté sujeto a la interpretación subjetiva de diferentes operadores jurídicos. De allí que la claridad y sencillez de las normas y de su aplicación, sea una pretensión de todo ordenamiento jurídico, especialmente cuando se trata de regulaciones dirigidas a la sociedad en general y no a sectores especializados que funcionan con lenguajes técnicos y complejos.

6. Particularmente la interpretación del lenguaje en el ámbito laboral es especialmente sensible, en la medida que toca a un sector poblacional que tiene una protección constitucional reforzada.

Precisamente en ese contexto aparece un segundo y definitivo obstáculo a la interpretación propuesta por el organismo consultante, en la medida que el artículo 53 de la Constitución Política establece que en materia laboral prevalece la interpretación pro operario o “situación mas favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales del derecho”. La misma regla está contenida en el Código Sustantivo del Trabajo, que en su artículo 21 establece que “en caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo, prevalece la más favorable al trabajador.”

Al respecto la jurisprudencia ha señalado que el principio constitucional de protección a la situación más favorable al trabajador tiene el sentido de “asegurar el deber de los operadores jurídicos de aplicar, en caso de duda y de coexistencia de varias disposiciones, la fuente formal de derecho vigente más favorable al trabajador, o la interpretación de esas fuentes que le sea más favorable (in dubio pro operario). La favorabilidad opera entonces, no sólo cuando existe conflicto entre dos normas de distinta fuente formal, o entre dos normas de idéntica fuente, “sino también cuando existe una sola norma que admite varias interpretaciones”.

De modo que, frente a dos posibles interpretaciones de una norma laboral, existe un mandato constitucional de optar por aquella que resulte más favorable a la situación del trabajador.

En ese sentido es claro que la interpretación de la expresión “hasta el año 2014” es más favorable a los trabajadores cuando se acude al lenguaje usual y a las reglas sobre plazos, mientras que resulta restrictiva cuando se intenta acudir a su espíritu.

Por esto, aún verificando que efectivamente algunas intervenciones parlamentarias permitirían decir que posiblemente la intención del constituyente era referirse al 31 de diciembre de 2013 para la terminación definitiva del régimen de transición, lo cierto es que ese entendimiento debe ceder, por mandato constitucional, frente al que se deriva de lo que finalmente quedó contenido en la norma constitucional, por ser esta última una interpretación mas favorable a los derechos de las personas en régimen de transición. Cabe resaltar incluso que mientras que en la primera vuelta de la discusión del acto legislativo la Cámara de Representantes aprobó durante todos los debates un texto con la expresión “hasta el 31 de diciembre de 2013”, lo cual era inequívoco respecto de esa fecha como límite de aplicación del régimen de transición, posteriormente la misma Cámara de Representantes adoptó en la segunda vuelta la expresión “hasta el año 2014”, lo que sin duda implicaba un cambio en el alcance de la norma, según se ha expuest.

Ahora, en cuanto a la posibilidad de aplicar un criterio sistemático, según el cual lo más coherente sería entender que a partir del 1 de enero de 2014 todas las personas se deberían sujetar al régimen general de pensiones (en la medida que desde ese momento se hacen más exigentes los requisitos para acceder a esa prestación), la Sala considera que tal interpretación desconocería, además, la esencia misma de los regímenes de transición, los cuales tienen por finalidad, precisamente, excluir a cierto grupo de personas de los cambios normativos que pudieran hacer más exigentes las condiciones señaladas en una norma anterior para acceder a un determinado derecho. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado:

“6.1. Con respecto al primer cargo, recuerda la Corte que conforme a la jurisprudencia general de esta Corporación, los regímenes de transición en el ámbito pensional han sido entendidos como mecanismos de protección previstos por el legislador, mediante los cuales se pretende que los cambios introducidos por una reforma normativa no afecten excesivamente a quienes tienen una expectativa próxima de adquirir un derecho, por estar cerca del cumplimiento de los requisitos necesarios para acceder a él, en el momento del cambio legislativo.

Por tanto, la Sala tampoco considera que un criterio sistemático de interpretación tenga la entidad suficiente para hacer decir a la norma constitucional algo diferente a lo que se desprende de su contenido material.

7. Finalmente, considera la Sala que darle un entendimiento restrictivo a la disposición transitoria analizada, afectaría también la confianza legítima de quienes de buena fe han confiado que su aplicación se hará conforme a las reglas de interpretación establecidas en la propia Constitución y en la ley.

En ese sentido se debe recordar que las autoridades administrativas deben actuar conforme al conjunto de valores y principios constitucionales, pues la Constitución impone el respeto a su contenido axiológico en todos los ámbitos del derecho .

8. En síntesis, la Sala considera que ni las reglas de interpretación de plazos ni el lenguaje común y usual, permitirían entender que el régimen de transición fenece el 31 de diciembre de 2013 y que por tanto a partir del 1 de enero de 2014 ya no habría posibilidad de acceder a él. En cualquier caso, frente a las dos interpretaciones que plantea la consulta, se impone la solución

constitucional de optar por aquélla que resulta más favorable a la situación de los trabajadores, esto es, que el régimen de transición se extiende como última fecha hasta el 31 de diciembre de 2014.

Con base en lo anterior,

La Sala RESPONDE

“Definir el alcance de la expresión 'hasta el año 2014' contenida en el artículo 48, parágrafo transitorio 4º, de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005, a efectos de determinar si los efectos del régimen de transición se extienden hasta el 31 de diciembre de 2014 o, si por el contrario, dicho régimen fenece el 31 de diciembre de 2013”.

De conformidad con el parágrafo transitorio 4º de del artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el Acto Legislativo 1 de 2005, el régimen de transición para las personas señaladas en él, se extiende hasta el 31 de diciembre de 2014.

Remítase al señor Ministro de Trabajo y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Presidente de la Sala

GERMÁN BULA ESCOBAR
BECERRA

Consejero de Estado

ÁLVARO NÁMEN VARGAS

Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO

Secretaria de la Sala



AUGUSTO HERNÁNDEZ

Consejero de Estado

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

