

CESANTIA DEFINITIVA DE DOCENTE – Reconocimiento a herederos del empleado. No es requisito el adelantar juicio de sucesión / HEREDERO – Calidad / CESANTIAS DEFINITIVAS – No opera la prescripción por dilación injustificada de la administración

Con la información recaudada en el trámite administrativo, supeditar el reconocimiento y pago de la cesantía definitiva reclamada a formalismos y requisitos innecesarios como un juicio de sucesión, lesiona expresos mandatos constitucionales (artículos 84, 209, 331), el principio de presunción de la buena fe y de no prevalencia de elementos formales sobre la sustancia de los derechos. En este caso, la prescripción que se desarrolla en las resoluciones acusadas no se funda en la falta de reclamo o en la deficiencia del mismo, sino en la dilación que provocó la administración al pedir un formalismo o requisito innecesario (juicio de sucesión). La pérdida de la *“cesantía definitiva por fallecimiento”*, en estas circunstancias, configura además de las transgresiones evidenciadas un enriquecimiento ilícito.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1848 DE 1969 – ARTICULO 58 / CODIGO CIVIL – ARTICULO 128 / CODIGO CIVIL – ARTICULO 1290 / CODIGO CIVIL – ARTICULO 1304 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 84 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 209 / CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 331

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION "A"

Consejero ponente: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-25-000-2005-03330-01(0943-08)

Actor: TRINIDAD QUINTERO PAVA, CARLOS ARTURO QUINTERO PAVA Y AMANDA QUINTERO PAVA

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

AUTORIDADES NACIONALES

Se decide el recurso de apelación interpuesto por los demandantes contra la sentencia de 8 de noviembre de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

ANTECEDENTES

Trinidad, Carlos Arturo y Amanda Quintero Pava, por intermedio de apoderado y en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del C. C. A., solicitan la nulidad de las resoluciones 03542 de 27 de agosto y 04513 de 19 de noviembre de 2004, proferidas por el Representante del Ministerio de Educación Nacional ante Bogotá D.C., por medio de las cuales se denegó el reconocimiento y pago de la cesantía definitiva de la docente Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.).

A título de restablecimiento del derecho reclaman que se ordene al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio reconocer y pagar la cesantía definitiva que en vida le correspondía a su difunta hermana con la sanción moratoria que corresponda.

Los demandantes, como hechos en los cuales fundamenta sus pretensiones, relatan que Martha Lucía Quintero Pava prestó sus servicios como Docente - Grado 5 del programa de planteles nacionales desde el 1º de febrero de 1977 hasta el 26 de junio de 1998, fecha en la cual falleció.

Afirman que en su calidad de hermanos y únicos beneficiarios solicitaron al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio el reconocimiento de la cesantía definitiva de Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.), reclamación que fue entorpecida con dilaciones injustificadas porque la información ya obraba (certificado de ingresos y retenciones o declaración de renta, registros de nacimiento) o porque el trámite requerido era innecesario (proceso de sucesión).

Señalan que por no haber allegado los resultados de un proceso de sucesión, fue denegado el reconocimiento pretendido a través de la resolución 001610 de 11 de abril de 2002. Añaden que ese pronunciamiento fue recurrido porque la Corte Suprema de Justicia había dispuesto que *“quienes tienen vocación, según la ley, para recibir los derechos laborales adquiridos como: salarios, vacaciones, cesantías que no excedan de 50 salarios mínimos mensuales más altos y otras prestaciones, podrán recibir el pago directo para evitar dilaciones y trámites engorrosos”* (fl. 105).

Manifiestan que pese a esa pauta jurisprudencial, la denegatoria de la cesantía definitiva fue confirmada mediante resolución 05598 de 9 de octubre de 2002.

Indican que adelantado el proceso de sucesión exigido, con toda la tramitología que el implica, requirieron nuevamente el pago de la cesantía, petición que fue denegada por prescripción del derecho a través de la resolución 03542 de 27 de agosto de 2004.

Advierten que contra esa decisión interpuso recurso de reposición, en el cual explicó que como no existe disposición legal que fije el término de prescripción de la cesantía, el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, internamente, adoptó el de 10 años.

Aducen que la demandada, desconociendo su propio lineamiento, confirmó la denegatoria de la cesantía por prescripción, mediante resolución 04513 de 19 de noviembre de 2004.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró probada la excepción de prescripción y denegó las súplicas de la demanda (fl. 204).

Sostuvo que del artículo 58 del decreto 1848 de 1969, *“se observa que en caso de fallecimiento de un empleado oficial, el auxilio de cesantía se transmite a sus herederos, pero para que opere dicha transmisión hay que acreditar la calidad de heredero, la cual se prueba con el juicio de sucesión, es así como, al resolver la petición inicial, la administración requirió a los hoy demandantes para que allegaran el juicio de sucesión, documentación que sólo aportaron hasta el 26 de julio de 2004, transcurriendo más de cuatro años”* (fls. 202, 203).

Recordó que la prescripción se puede interrumpir por una sola vez y por el mismo término (3 años), situación que no se dio en este caso.

Explicó que como la petición inicial fue radicada el 11 de agosto de 2000 y la segunda el 26 de julio de 2004, es evidente que entre una y otra reclamación transcurrieron más de tres años.

FUNDAMENTO DEL RECURSO

Los actores solicitan que se revoque la sentencia apelada.

Aclaran que si bien es cierto los decretos 3135 y 1848 de 1969 fijan un término de prescripción de tres años, también lo es que estas previsiones no se refirieron a la cesantía por cuanto esta prestación tiene un tratamiento especial (decreto ley 3118 de 1968, decreto 162 de 1968).

Sostienen que existe un enriquecimiento ilícito por parte del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, al apoderarse de la cesantía “*que los ahorradores no reclaman dentro de los tres años siguientes al retiro (sea por renuncia o fallecimiento)*” (fl. 207).

Agotado el trámite de rigor de la segunda instancia y no existiendo causal de nulidad que invalide lo actuado, se procede a decidir, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

En este caso se controvierte la legalidad de las resoluciones 03542 de 27 de agosto y 04513 de 19 de noviembre de 2004, proferidas por el Representante del Ministerio de Educación Nacional ante Bogotá D.C., por medio de las cuales se denegó a los demandantes el reconocimiento y pago de la cesantía definitiva de la docente Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.).

En el sub-lite se encuentra acreditado que:

- Martha Lucía Quintero Pava, Docente – Grado 5 del programa de planteles nacionales, falleció el 26 de junio de 1998 (fl. 161).

- Trinidad, Carlos Arturo y Amanda Quintero Pava, **solicitaron el 11 de agosto de 2000** el reconocimiento y pago de la cesantía definitiva que en vida le correspondía a su hermana Martha Lucía Quintero Pava (fl. 50).

- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, mediante comunicación de 30 de enero de 2001, señaló que para el reconocimiento de dicha prestación era necesario anexar *“un proceso de sucesión”* (fl. 48).

- Los actores le manifestaron a la administración que ese requerimiento era innecesario, porque la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia había fijado que si la cesantía reclamada no excedía de 50 salarios mínimos mensuales, *“para evitar dilaciones y trámites engorrosos”*, se podía pagar directamente (fl. 49 – escrito de 13 de marzo de 2001).

- La demandada denegó el reconocimiento y pago de la cesantía definitiva de Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.), porque no se allegó el juicio de sucesión (fls. 50 a 51 – resolución 001610 de 11 de abril de 2002).

- Los demandantes interpusieron recurso de reposición contra la determinación anterior, el cual fue despachado desfavorablemente porque se desconoce quienes son los herederos de Martha Lucía Quintero Pava y porque los hermanos no son beneficiarios forzosos de la prestación solicitada (fls. 13 a 15, 117 a 119 – resolución 005598 de 9 de octubre de 2002).

- Los actores **pidieron el 26 de julio de 2004** el reconocimiento y pago de la cesantía definitiva de Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.), acompañando para el efecto la escritura pública 3469 que protocolizó la sucesión (fl. 120).

- Esta solicitud fue denegada a través de la resolución acusada 03542 de 27 de agosto de 2004, porque la cesantía reclamada prescribía el 10 de

agosto de 2003 y la nueva petición fue radicada con posterioridad a dicha fecha (fls. 53 a 54, 121 a 122, 177 a 178 - **26 de julio de 2004**).

- Contra esa decisión se interpuso recurso de reposición (fls. 17 a 18, 123 a 124), argumentando que la demandada no debió exigir un juicio de sucesión y que *“la Fiduciaria la Previsora hizo un estudio sobre las innumerables prescripciones que trae el Código Civil, con participación de funcionarios del Ministerio de Educación y la FECODE y por ciertas analogías se acordó que el reconocimiento y pago de las cesantías definitivas tendría una prescripción de 10 años y en ese sentido instruyeron a todos los fondos”* (fls. 17, 123).

- Por resolución acusada 04513 de 19 de noviembre de 2004, se confirmó la prescripción del derecho prestacional (fls. 56 a 58, 125 a 127, 173 a 175).

Los demandantes reiteran que además de la dilación ocurrida en este caso, no se puede desconocer que la cesantía, por su naturaleza jurídica, goza de un tratamiento preferencial que impide que esta prescriba al cabo de tres años, como ocurre con otras prestaciones.

Hecho el anterior recuento, debe precisarse que la cesantía es una prestación social que está concebida para que sea retirada por el trabajador al finalizar la relación laboral, momento en que puede disponer libremente de su importe, ya sea por pago directo por el empleador o por intermedio del fondo de cesantía al cual se encuentre afiliado según el caso.

En el sub-lite Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.) estaba afiliada al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio de Bogotá D.C., entidad en la que

había acumulado por concepto de cesantía la suma de dos millones cuatrocientos cincuenta y nueve mil cuarenta y un pesos (\$2.459.041.00) (fl. 129).

Por regla general los derechos laborales, como la cesantía, prescriben en tres años, término que se cuenta desde que la respectiva obligación se haya hecho exigible¹ y que puede ser prorrogado por una sola vez².

El decreto 1848 de 4 de noviembre de 1969, reglamentario de la normativa que reguló el régimen prestacional de los empleados públicos y trabajadores oficiales (decreto 3135 de 1968), desarrolló el tema de la prescripción manteniendo la regla general:

“ARTICULO 102. PRESCRIPCIÓN DE ACCIONES.

1. Las acciones que emanan de los derechos consagrados en el Decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible.

2. El simple reclamo escrito del empleado oficial formulado ante la entidad o empresa obligada, sobre un derecho o prestación debidamente determinado, interrumpe la prescripción, pero sólo por un lapso igual”.

Los actores, hermanos y únicos beneficiarios de Martha Lucía Quintero Pava, pidieron al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio el reconocimiento y pago de la “cesantía definitiva por fallecimiento”.

Esta solicitud fue radicada dentro de los tres años siguientes al fallecimiento de Martha Lucía Quintero Pava (**26 de junio de 1998 – 11 de agosto de 2000**) y con la documentación soporte exigida para el efecto (fl. 181 G), la cual

¹ Artículo 488 del Código Sustantivo del Trabajo.

² Artículo 489 del Código Sustantivo del Trabajo.

aparece en el Manual de Prestaciones Económicas de los Afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (fl. 181 A).

Sin aparecer relacionado dentro de dicha documentación “*proceso de sucesión*”, el fondo demandado requirió este trámite (fl. 48). Los demandantes alegaron, en oportunidad, que este requisito era innecesario porque estaba comprobada su vocación para recibir la cesantía y porque la cuantía de esa prestación no lo ameritaba, según pauta jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia (fl. 49).

La administración no hizo pronunciamiento alguno sobre el particular, sólo se limitó a denegar la cesantía definitiva porque no se allegó el juicio de sucesión requerido (resolución 001610 de 11 de abril de 2001) y porque no se pudo establecer quiénes son los herederos de Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.) (resolución 005598 de 9 de octubre de 2002).

Para la Sala, el hecho de que el artículo 58 del decreto aludido 1848 de 1969 disponga que al “***fallecimiento del empleado oficial se transmite a sus herederos el derecho al auxilio de cesantía correspondiente al de cujus, lo mismo que los demás derechos laborales causados en favor de éste y que no se hubieren satisfecho antes de su muerte***”, no implica que se deba adelantar un juicio de sucesión para establecer el carácter de “*beneficiario, sucesor o favorecido*” (resaltado con subrayas fuera del texto).

El carácter de **heredero** de una persona “*se adquiere por la defunción del de cujus, que lo haya instituido como tal en su testamento, sin condición, o **porque por los lazos de la sangre se halle en el caso de ser considerado***

como tal. Además de lo anterior se requiere la aceptación de este carácter (artículos 1289, 1290 y 1304 C.C.)³ (resaltado con subrayas fuera del texto).

Cuando una persona, como la Docente Martha Lucía Quintero Pava, fallece sin haber estado casada, sin hijos y sin padres, porque estos últimos la precedieron en la muerte, son sus colaterales (hermanos) los llamados a sucederle como herederos.

En el proceso administrativo prestacional estaba acreditado con los edictos (fls 167, 168), las declaraciones (fl. 114) y los registros de nacimiento (fl. 115), que los demandantes eran los únicos consanguíneos que tenía Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.). Además de lo anterior, que dos de ellos (**Trinidad** y Amanda **Quintero Pava**) dependían económicamente de su hermana fallecida (fl. 114).

En este punto, es preciso evidenciar que esta Corporación al corroborar el parentesco, la invalidez y la dependencia económica de uno de los actores (**Trinidad Quintero Pava**), confirmó la decisión que accedió a la sustitución pensional de Martha Lucía Quintero Pava⁴.

Con la información recaudada en el trámite administrativo, supeditar el reconocimiento y pago de la cesantía definitiva reclamada a formalismos y requisitos innecesarios como un juicio de sucesión, lesiona expresos mandatos constitucionales (artículos 84, 209, 331), el principio de presunción de la buena fe y de no prevalencia de elementos formales sobre la sustancia de los derechos.

³ CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Sala de Casación Civil, sentencia de 13 de agosto de 1951, M.P.: Dr. Manuel José Vargas.

⁴ Sentencia de 23 de agosto de 2007, expediente No. 5193-2005, actor: Trinidad Quintero Pava, M.P.: Dra. Bertha Lucía Ramírez de Páez.

El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio alega que la normativa que le es propia (decreto 3118 de 26 de diciembre de 1968) ordena que las sumas que resulten a favor del trabajador fallecido se deben entregar directamente a las personas que relaciona la letra e) del artículo 204 del Código Sustantivo del Trabajo (artículo 44), entre las cuales no encajan los actores.

Sobre el particular es preciso manifestar que el artículo 204 del C.S. del T. fue derogado por el artículo 98 del decreto 1295 de 1994 y que si bien es cierto esa normativa privilegiaba a los herederos forzosos (hijos, cónyuge y padres), también lo es que abría la posibilidad a los no forzosos (hermanos) dependientes económicos menores de 18 años o **incapacitados en forma permanente** de recibir sumas por la muerte del trabajador, último evento en el cual se encontraba uno de los demandantes (**Trinidad Quintero Pava**).

De llegar a aceptarse que el fondo demandado podía fundarse en esa disposición derogada, debe admitirse también que este debió reconocer y pagar la cesantía definitiva reclamada, por lo menos, a la hermana invalida de Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.).

Para la Sala las transgresiones evidenciadas no pueden quedar saneadas por la circunstancia de que cuando se allegó la escritura pública que protocolizó la sucesión (fl. 120), en cumplimiento de un formalismo o requisito innecesario, la cesantía definitiva prescribió (resoluciones acusadas 03542 y 04513 de 2004).

En el su-lite es claro que como los actores solicitaron en oportunidad, con la documentación soporte suficiente e institucionalizada (fl. 181 G), el reconocimiento y pago de la “cesantía definitiva por fallecimiento”, la administración debió reconocer esta prestación y no dilatarla con un requerimiento innecesario, para posteriormente denegar el derecho por la ocurrencia del fenómeno prescriptivo de 3 años.

Es preciso mostrar que la política del sector educativo ha sido evitar la pérdida de la “cesantía definitiva” con la aplicación de un término prescriptivo de 10 años, esto está plasmado en el Manual de Prestaciones Económicas de los Afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (fl. 181j) y en varios conceptos del Ministerio de Educación:

*“El interés a la cesantía tiene la naturaleza de una prestación social y consiste en el derecho a un rendimiento sobre el saldo de cesantías existentes al 31 de Diciembre de cada año, deben ser liquidadas anualmente y sin retroactividad, **en este orden de ideas se le debe aplicar el mismo termino de prescripción de la cesantía definitiva que es de 10 años consagrado en el artículo 2536 del Código Civil para las acciones ordinarias, se considera este el termino y no la prescripción de tres años que opera para otras prestaciones sociales y para el derecho que tienen los beneficiarios del docente fallecido a reclamar sus cesantías,** teniendo en cuenta que el artículo 102 del Decreto 1848 de 1969 establece:*

‘1. las acciones que emane de los derechos consagradas en el decreto 3135 de 1968 y en este Decreto, prescriben en tres (3) años, contados a partir de la fecha en que la respectiva obligación se haya hecho exigible’.

Los mencionados decretos no regulan la cesantía definitiva, ni el pago de los intereses, por lo tanto no se aplica dicho término de prescripción, sino el de 10 años”⁵ (resaltado con subrayas fuera del texto).

⁵ Concepto 2008EE46537 de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional.

Si bien es cierto que la demandada no aplica esta política a la “*cesantía definitiva por fallecimiento*”, por cuanto mantiene el término prescriptivo de 3 años (fl. 181 K), también lo es que no se puede perder un derecho por culpa de las dilaciones injustificadas que ella provoque.

En este caso, la prescripción que se desarrolla en las resoluciones acusadas no se funda en la falta de reclamo o en la deficiencia del mismo, sino en la dilación que provocó la administración al pedir un formalismo o requisito innecesario (juicio de sucesión). La pérdida de la “*cesantía definitiva por fallecimiento*”, en estas circunstancias, configura además de las transgresiones evidenciadas un enriquecimiento ilícito.

Por lo expuesto, se habrá de revocar la decisión denegatoria del a-quo para, en su lugar, acceder a las súplicas de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sub Sección “A” administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

REVÓCASE la sentencia de ocho (8) de noviembre de dos mil siete (2007), proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el proceso promovido por Trinidad, Carlos Arturo y Amanda Quintero Pava contra el Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio. En su lugar, se dispone:

DECLÁRASE la nulidad de las resoluciones 03542 de 27 de agosto y 04513 de 19 de noviembre de 2004, proferidas por el Representante del Ministerio de Educación Nacional ante Bogotá D.C..

CONDÉNASE al Ministerio de Educación – Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio a reconocer y pagar a los demandantes la cesantía definitiva de la docente Martha Lucía Quintero Pava (q.e.p.d.).

ORDÉNASE que la suma a pagar se ajuste según la siguiente fórmula, por corresponder lo adeudado a un monto fijo, así:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Según la cual el valor presente de la condena (R) se determina multiplicando el valor histórico, (Rh) que es la suma adeudada por la administración, por concepto de “*cesantía definitiva por fallecimiento*”, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la ejecutoria de esta sentencia) por el índice inicial (vigente a la fecha en que debió hacerse el pago).

CÚMPLASE LA SENTENCIA en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen y cúmplase.

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

ALFONSO VARGAS RINCÓN

LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO

Expediente No. 943-2008 Actor: Trinidad Quintero Pava y otros