



20211180040921

Al contestar por favor cite:
Radicado No.: **20211180040921**
Fecha: **08-01-2021**

Señores:
JUZGADO 11 ADMINISTRATIVO DE MEDELLIN.
memorialesjamed@cendoj.ramajudicial.gov.co
E. S. D.

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DE DERECHO.
RADICADO: 05001333301120190013400
DEMANDANTE: **MARIA OFELIA AGUDELO ZAPATA**
DEMANDADO: LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FOMAG

Ref.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

MARTÍN ORLANDO MÉNDEZ AMADOR, abogado en ejercicio, mayor de edad, identificado con la Cédula de Ciudadanía No. **1.022.367.970**, portador de la tarjeta profesional No. **277.445** del **C.S. de la J.**, actuando en nombre y representación de la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- FOMAG**, conforme con la sustitución de poder otorgada por el Dr. **LUIS ALFREDO SANABRIA RIOS**, quien este a su vez se le fue conferido poder principal y general por parte del Dr. **LUIS GUSTAVO FIERRO MAYA**, jefe de la oficina asesora jurídica y delegado por el Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución No. 014710 de 21 de agosto de 2018 “*por la cual se hace un nombramiento ordinario*, y estando dentro del término legal, mediante el presente documento me permito dar contestación a la demanda del presente asunto en los siguientes términos:

I. FRENTE A LAS PRETENSIONES

Actuando en nombre y representación de la **NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG)**, me opongo a todas y cada una de las pretensiones de la demanda, sus declaraciones y condenas, por carecer de fundamentos de derecho, debiéndose absolver a mi representada de lo pretendido en esta instancia.

Por consiguiente, solicito respetuosamente a su Despacho, no se acceda a las pretensiones y se sirva denegar en su totalidad las condenas en contra de la **NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG)**, y de acuerdo con lo anterior procedo a manifestarme de manera individual frente a cada una de las pretensiones de la demanda:



A LAS DECLARATIVAS:

PRIMERA: Me opongo a que sea declarada la nulidad de un acto administrativo el cual ni si quiera ha nacido a la vida jurídica tal y como se pretende, considerando que para su existencia se requiere la declaratoria del mismo, aunado a que no es procedente que la **NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG)** sea condenada al pago de la sanción moratoria en favor de la parte actora, toda vez que no existen supuestos fácticos y jurídicos que logren acreditar lo solicitado en el escrito de la demanda.

SEGUNDA: Me opongo a que se condene a la **NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG)**, al pago de la sanción moratoria en favor de la parte actora, en razón a la inoperancia de la nulidad del acto administrativo que se solicitó en el numeral anterior, lo que conlleva a una improcedencia en el reconocimiento y pago de la pretendida sanción por mora, sumado al hecho de que no existe acto administrativo o sentencia judicial que declare la existencia del acto ficto.

A LAS CONDENATORIAS:

PRIMERA: Me opongo a que se condene a la **NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG)**, al reconocimiento y pago de la sanción moratoria en favor de la parte actora, puesto que no existe en el presente proceso los supuestos fácticos y jurídicos que logren acreditar lo pretendido en esta solicitud de demanda.

SEGUNDA: Me opongo a que se condene a la **NACIÓN, MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG)**, por concepto de indexación, toda vez que en el presente caso no se evidencia que se le deba reconocer a la actora suma alguna de dinero sobre la cual sea necesario aplicar el ajuste monetario solicitado. Por tal razón no es viable dar aplicación al artículo 187 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto esto implica la indexación de la sanción por mora, lo que se traduce en una doble sanción para la administración conllevando así a un detrimento del patrimonio de la Nación.

TERCERA: Me opongo a la pretensión condenatoria en contra de la **NACIÓN- MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO (FOMAG)**, relativa al cumplimiento del fallo, ya que en el presente proceso apenas se está discutiendo si le asiste un derecho o no a la demandante, pues hasta el momento no hay sentencia judicial a la que se le deba dar algún cumplimiento, como tampoco acto administrativo que ordene el pago de una suma de dinero a favor de la contraparte.

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA





CUARTA: La enunciada no es una pretensión como tal, sino una solicitud que realiza la parte actora, encaminada a una aclaración respecto del litisconsorte por pasiva al ente territorial de la Secretaría de Educación que expidió el acto administrativo.

II. A LOS HECHOS

PRIMERO: Se admite como cierto que, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se creó conforme con el artículo 3 de la Ley 91 de 1989. Norma en la cual, se estableció que no tendría personería jurídica.

SEGUNDO: Se admite como cierto que, conforme con la Ley 91 de 1989 el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio tiene a su cargo el pago de las prestaciones sociales de los docentes que se encuentren vinculados al fondo, siempre y cuando estos hayan sido reconocidos por la Nación a través del Ministerio de Educación Nacional.

TERCERO: No me consta, mi representada se atiene a lo que se logre demostrar en el proceso, por tal motivo solicito que se aplique lo establecido en el artículo 167 del C.G.P. *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, en el cual corresponde a la parte actora probar los supuestos de hecho de sus afirmaciones.

CUARTO: Se admite como cierto, de acuerdo con la documental aportada en el libelo de la demanda.

QUINTO: Se admite como cierto, de acuerdo con la documental aportada en el libelo de la demanda.

SEXTO: Mi representada se atiene a lo que se logre demostrar en el proceso, por tal motivo solicito que se aplique lo establecido en el artículo 167 del C.G.P., en el cual corresponde a la parte actora probar los supuestos de hecho de sus afirmaciones.

SÉPTIMO: Mi representada se atiene a lo que se logre demostrar en el proceso, por tal motivo solicito que se aplique lo establecido en el artículo 167 del C.G.P., en el cual corresponde a la parte actora probar los supuestos de hecho de sus afirmaciones.

III. FUNDAMENTOS DE DEFENSA

Como fundamento de defensa frente al caso que nos ocupa se realiza el siguiente recuento normativo y jurisprudencial:

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA





La Ley 91 de 1989 en su artículo tercero creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, que señala:

Artículo 3º.- Créase el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, contable y estadística, sin personería jurídica, cuyos recursos serán manejados por una entidad fiduciaria estatal o de economía mixta, en la cual el Estado tenga más del 90% del capital. Para tal efecto, el Gobierno Nacional suscribirá el correspondiente contrato de fiducia mercantil, que contendrá las estipulaciones necesarias para el debido cumplimiento de la presente Ley y fijará la Comisión que, en desarrollo del mismo, deberá cancelarse a la sociedad fiduciaria, la cual será una suma fija, o variable determinada con base en los costos administrativos que se generen. La celebración del contrato podrá ser delegada en el Ministro de Educación Nacional.

Es importante, precisar que el correspondiente contrato de Fiducia Mercantil fue suscrito por el Gobierno Nacional junto con la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., la cual actúa como vocera y administradora de los recursos del FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO o fidecomiso.

Revisada la demanda, se considera que es afirmar que las pretensiones del accionante, no están ajustada a derecho, toda vez que no se adecuan a lo contemplado por el ordenamiento jurídico de manera integral, como se expondrá a continuación.

Frente al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio

Ley 91 de 1989

Dicha norma estableció en el Artículo 2, numeral 5 que de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975, la Nación y las entidades territoriales, según el caso, asumirán sus obligaciones prestacionales con el personal docente, de la siguiente manera:

“5. Las prestaciones sociales del personal nacional y nacionalizado que se causen a partir del momento de la promulgación de la presente Ley, son de cargo de la Nación y serán pagadas por el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; pero las entidades territoriales, la Caja Nacional de Previsión Social, el Fondo Nacional de Ahorro o las entidades que hicieron sus veces, pagarán al Fondo las sumas que resulten adeudar hasta la fecha de promulgación de la presente Ley a dicho personal, por concepto de las prestaciones sociales no causadas o no exigibles.

PARÁGRAFO. Las prestaciones sociales del personal nacional, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se reconocerán y pagarán de conformidad con las normas prestacionales del orden nacional, aplicables a dicho personal.

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA





Las prestaciones sociales del personal nacionalizado, causadas hasta la fecha de promulgación de la presente Ley, se seguirán reconociendo y pagando de conformidad con las normas que regían en cada entidad territorial en el momento de entrar en vigencia la Ley 43 de 1975."

Y precisa las normas a aplicar por el FOMAG para el cumplimiento de su misión principal, esto es, el **pago de las prestaciones sociales a los docentes oficiales**, de la siguiente manera:

"Artículo 15. A partir de la vigencia de la presente Ley el personal docente nacional y nacionalizado y el que se vincule con posterioridad al 1 de enero de 1990 será regido por las siguientes disposiciones:

1. Los docentes nacionalizados que figuren vinculados hasta el 31 de diciembre de 1989, para efectos de las prestaciones económicas y sociales, mantendrán el régimen prestacional que han venido gozando en cada entidad territorial de conformidad con las normas vigentes.

Los docentes nacionales y los que se vinculen a partir del 1 de enero de 1990, para efectos de las prestaciones económicas y sociales se regirán por las normas vigentes aplicables a los empleados públicos del orden nacional, Decretos 3135 de 1968, 1848 de 1969 y 1045 de 1978, o que se expidan en el futuro, con las excepciones consagradas en esta Ley."

1. DEL TRÁMITE EN EL RECONOCIMIENTO DE LAS PRESTACIONES.

Al respecto, debemos precisar que el Decreto 2831 de 2005, consagró el procedimiento exclusivo para el reconocimiento de las prestaciones sociales de los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sin realizar discriminación alguna respecto del tipo de prestación que se tramite por dicho procedimiento, quedando entonces las cesantías sujetas a aquel y excluidas por disposición expresa las primas contenidas en el parágrafo 2 de numeral 4 del artículo 15 de la misma ley.

En tal sentido, se encuentra que existe una diferencia entre los trámites contenidos en el Decreto 2831 de 2005 y la Ley 1071 de 2006, sin embargo, en este tipo de asuntos se debe dar aplicación prevalente y preferencial al Decreto 2831 de 2005 por tratarse de una norma de carácter especial y de un procedimiento exclusivo.

De otro modo, las radicaciones de solicitudes de reconocimiento de prestaciones deben ser radicadas en la secretaría de educación de la respectiva entidad territorial, de conformidad con la Sociedad Fiduciaria encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Bajo este contexto, será la entidad Fiduciaria quien deberá proceder con los pagos de las prestaciones, luego de contar con el acto administrativo emitido por la respectiva secretaría, previo el trámite legal para su concesión que implica el reporte de todos los entes comprometidos dentro del salario del docente conforme a derecho y a la mayor brevedad

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA





posible, razón por la que se hace indispensable determinar la fecha en la cual fue remitido el mentado acto administrativo a la Fiduprevisora S.A. para el pago de dicho emolumento, con el fin de determinar a partir de la cual se generó para éste último, la obligación de pagar las cesantías solicitadas por el demandante, razón por la que deberá oficiarse a la Fiduprevisora S.A. en su calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio con el fin de que se certifique en qué fecha fue puesta en conocimiento la resolución por medio de la que se reconoció la prestación, a fin de que se tenga en cuenta que solo a partir de la mencionada fecha es posible efectuar el respectivo pago por parte de la Fiduprevisora S.A.

Por otra parte, si en gracia de discusión se fulminará condena por la pretendida sanción, es menester memorar que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio cuyo vocero y administrador es la Fiduprevisora S.A. no cuenta con partida presupuestal o con dinero que sea destinado a este tipo de pretensiones, a contrario sensu, solo es responsable del pago de las prestaciones económicas de los docentes, razón por la que no es dable fulminar condena en contra de mi representada.

En este caso, es el fondo quien tiene la función del pago de prestaciones, sin embargo, la expedición del acto corresponde a las Secretarías de Educación y es en virtud de ello, que no solo debe analizarse la conducta del ente pagador o del Ministerio de Educación – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, sino del ente territorial quien es el encargado de expedir el acto de reconocimiento de la prestación a que haya lugar.

Complemento de lo expuesto, es claro que si en gracia de discusión existiere mora en el pago de las cesantías, lo cierto es que la sanción por mora que se haya causado deberá ser asumida en su totalidad por el ente territorial, en este caso, la Gobernación de Antioquia, pues emitió de forma extemporánea la resolución y como consecuencia de ello se generó una dilación en el pago de la prestación económica, aunado al hecho que no existe una partida presupuestal en el FNPSM destinada a asumir el pago de la sanción por mora.

2. INDEXACIÓN

Respecto de la **indexación** de la condena es menester memorar que el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación con radicado No. 73001-23-33-000-2014-00580-01 en lo relativo a la indexación de la sanción por mora, señaló expresamente la incompatibilidad entre la indexación y la sanción por mora y para el efecto es preciso traer a colación lo que el máximo órgano de cierre en lo contencioso administrativo ha dado al fenómeno de indexación:

“Esta figura, nace como una respuesta a un fenómeno económico derivado del proceso de depreciación de la moneda, cuya finalidad última es conservar en el tiempo su poder adquisitivo, de manera que, en aplicación de principios como el de equidad y de justicia, de reciprocidad contractual, el de integridad del pago y

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA





el de reparación integral del daño, el acreedor de cualquier obligación de ejecución diferida en el tiempo esté protegido contra sus efectos nocivos."

En lo atinente a la compatibilidad de la sanción por mora con la indexación, el Consejo de Estado estableció los siguientes parámetros:

"A partir de lo anterior, es posible sacar las siguientes conclusiones relativas a los fines de la sanción moratoria: i) La sanción moratoria se consagró con el fin de conminar a las entidades encargadas al pago oportuno de la prestación social del auxilio de cesantías, ya que generalmente como consecuencia de la burocracia, la tramitología era común la demora en el citado pago y, ii) en el momento de recibir el pago efectivo de la prestación social, únicamente se pagaba lo certificado por la entidad pagadora meses o años atrás, cuando el dinero había perdido su poder adquisitivo, por lo cual, la disposición buscó que la administración expidiera la resolución en forma oportuna y expedita para evitar el retardo en el citado pago y sus consecuencias desfavorables para el trabajador.

181. De este modo, la jurisprudencia del Consejo de Estado igualmente ha caracterizado la sanción moratoria por el pago extemporáneo de las cesantías como una multa a favor del trabajador y en contra del empleador estatuida con el objeto de reparar los daños causados al primero por el incumplimiento en el plazo para el pago, en los siguientes términos:

«La indemnización moratoria de que trata la Ley 244 de 1995, como ya se anunció, es una multa a cargo del empleador y a favor del empleado, establecida con el fin de resarcir los daños que se causan a este último con el incumplimiento en el pago de la liquidación definitiva del auxilio de cesantía en los términos de la citada Ley.172»

182. Visto lo anterior, es preciso concluir que la sanción moratoria por pago extemporáneo de las cesantías, es una sanción o penalidad cuyo propósito es procurar que el empleador reconozca y pague de manera oportuna la mencionada prestación, más no mantener el poder adquisitivo de la suma de dinero que la representa y con ella, la capacidad para adquirir bienes y servicios o lo que la ley disponga como su propósito.

Más adelante concluye:

En tal sentido, al no tratarse de un derecho laboral, sino de una penalidad de carácter económica que sanciona la negligencia del empleador en la gestión administrativa y presupuestal para reconocer y pagar en tiempo la cesantía, no es procedente ordenar su ajuste a valor presente, pues, se trata de valores monetarios que no tienen intención de compensar ninguna contingencia relacionada con el trabajo ni menos remunerarlo." (Subrayas fuera de texto).



De lo expuesto es dable colegir sin mayor esfuerzo que lo dispuesto en el artículo 187 del CPACA en su inciso final, no es aplicable al caso en concreto en vista de que en ultimas implica la indexación de la sanción por mora que valga reiterar, son incompatibles entre sí, aunado a que la mentada indexación se encuentra proscrita por vía jurisprudencial y hace mucho más gravosa la situación de la administración, pues pasa por alto que este emolumento no solo cubre la actualización monetaria sino que es superior a dicho valor.

IV. EXCEPCIONES DE MÉRITO

Solicito declarar probadas las siguientes excepciones:

1. IMPROCEDENCIA DE LA INDEXACIÓN DE LAS CONDENAS

La NACION- MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, pagó la obligación en tiempo oportuno, y ajustada a los preceptos legales vigentes al momento del reconocimiento de la prestación principal, el pago efectivo extingue cualquier obligación accesoria.

Es necesario, precisar que para el caso en concreto no existen valores que fueren adeudados por la NACION- MINISTERIO DE EDUCACIÓN – FONDO DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO, sobre los cuales se debe aplicar corrección o valorización monetaria alguna.

Así mismo, cabe mencionar que de encontrar su señoría que le asistiera el derecho del reconocimiento de la sanción mora, esta pretensión no es subsidiaria de la indexación de las condenas, lo anterior, teniendo en cuenta el precedente jurisprudencial citado en los numerales anteriores, el cual, ha regulado que lo expresado en el artículo 187 del CPACA en su inciso final, no le es aplicable en el caso en concreto, toda vez, que la indexación de la sanción mora, son inaplicables entre sí, dado que la misma pretensión principal es una sanción que se le causa al ente público, y no debe causarse una doble sanción sobre un mismo derecho.

Además, debemos precisar, que la indexación se encuentra proscrita por vía jurisprudencial y en tal sentido hace mucho más gravosa la situación económica de la administración, pues pasa por alto que este emolumento no solo cubre la actualización monetaria al momento del pago, sino que también supera el valor que se debiera cancelar, carga que le será excesiva a la administración.

2. COMPENSACIÓN

De cualquier suma de dinero que resulte probada en el proceso a favor del demandante y que haya sido pagada por mi representada.

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA





3. CONDENA EN COSTAS

En consideración a que hasta la fecha no existe criterio unificado respecto de la condena en costas, deberá acogerse el pronunciamiento de la Sección Segunda – Subsección “B” del Consejo de Estado, en el sentido que el fallador debe valorar la conducta de las partes:

“(…) supone que el reproche hacia la parte vencida esté revestido de acciones temerarias o dilatorias que dificulten el curso normal de las diferentes etapas de procedimiento; cuando por ejemplo: i) sea manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda, excepción, recurso, oposición o incidente, o a sabiendas se aleguen hechos contrarios a la realidad; ii) se aduzcan calidades inexistentes; iii) se utilice el proceso, incidente o recurso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; iv) se obstruya, por acción u omisión, la práctica de pruebas; se entorpezca el desarrollo normal y expedito del proceso; o v) se hagan transcripciones o citas deliberadamente inexactas (…)”

Bajo este contexto, si en gracia de discusión hubiese lugar a una sentencia condenatoria, solicito respetuosamente al Despacho que no se condene en costas a mi representada.

4. EXCEPCIÓN GENÉRICA.

En virtud del alcance del principio de búsqueda de la verdad formal en materia de excepciones, frente a los poderes oficiosos del juez es necesario afirmar que lo fundamental no es la relación del hecho que configuran una determinada excepción, sino la prueba de los mismos, por ende, si el juez encuentra probados los hechos que lo constituyen deberá reconocerla oficiosamente.

Por lo anterior, solicito al señor juez ordenar de oficio la práctica de las pruebas pertinentes, así como declarar oficiosamente, las excepciones que aparezcan probadas de conformidad con el ordenamiento procesal.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Invoco como normas aplicables a la presente contestación, la Ley 91 de 1989, Por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio; la Ley 244 de 1995; La Ley 1071 de 2006; artículo 151 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, Decreto-Ley 2158 de 1948.

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA





VI. PETICIONES.

Al tenor de las excepciones anteriormente planteadas, respetuosamente solicito a su H. despacho, que previo el trámite correspondiente, se efectúen las siguientes declaraciones y condenas:

- PRIMERO.** Negar las suplicas de la demanda.
- SEGUNDO.** Como consecuencia de lo anterior, ordenar el archivo del expediente.
- TERCERO.** Condenar en costas judiciales y agencias en derecho a la parte actora.

VII. PRUEBAS

- De la manera más respetuosa solicito al despacho que se decrete la práctica de la siguiente prueba:

Ofíciase a la Gobernación de Antioquia, a efectos que remita con destino a este expediente el trámite interadministrativo adelantado ante el ente pagador para la expedición del acto administrativo. Lo anterior, teniendo en cuenta que el suscrito apoderado no puede acceder a este; si bien es obligación de la entidad demandada allegar el expediente administrativo de la consideración del despacho la solicitud de esta documental teniendo en cuenta las facultades oficiosas establecidas en el artículo 213 del CPACA.

VIII. ANEXOS.

- 1. Poder de sustitución conferido a mi favor.
- 2. Escrituras Públicas No. 480 y 522.

IX. NOTIFICACIONES.

La Nación - Ministerio De Educación Nacional - FOMAG, las recibirá en la Calle 72 No. 10-03 Bogotá procesosjudicialesfomag@fiduprevisora.com.co notificacionesjudiciales@minieducacion.gov.co

El suscrito apoderado en el correo t_mmendez@fiduprevisora.com.co

Del señor Juez,

MARTÍN ORLANDO MÉNDEZ AMADOR
C.C. No. **1.022.367.970** de Bogotá D.C.
T.P. No. **277.445** del C. S. de la J.
Revisó: t_aguerrero

VIGILADO
SUPERINTENDENCIA FINANCIERA
DE COLOMBIA

