

DEPENDENCIA: SECRETARÍA JURÍDICA		No. Consecutivo 2-SJ-202410-00082107
OFICINA PRODUCTORA: ÁREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /	

Doctora
MYRIAM LAYTON SANCHEZ
Contadora
Municipio de Bucaramanga.
E.S.D.

Asunto: Concepto Jurídico - Expediente Aquiles Torres Bretón

Cordial saludo,

Comedidamente, en atención a la solicitud elevada mediante correo electrónico, referente al análisis del expediente del señor Aquiles Torres Bretón; la Secretaría Jurídica, procede respetuosamente a emitir concepto jurídico, conforme a las siguientes:

CONSIDERACIONES:

a) Del estatus pensional del señor Aquiles Torres Bretón

El señor Aquiles Torres Breton, identificado con cedula de ciudadanía No. 5.556.807, mediante Resolución No. 1532 de fecha 29 de diciembre de 1994, emitida por el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República -Fonprecon-, atendiendo los requisitos legales establecidos en el Decreto 1293 de 1994, le fue reconocida una pensión vitalicia de jubilación, la cual fue reliquidada mediante Resolución No. 1043 del 19 de noviembre de 1998.

Lo precedente, atendiendo el ultimo cargo desempeñado por el señor Torres Breton, el cual correspondió a Representante a la Cámara por el Departamento de Santander, y los tiempos de servicios ejecutados en las siguientes entidades, según se discrimina en los actos administrativos de reconocimiento de pensión:

Entidad	Periodo	Fondo	Días laborados
Ministerio de Obras Públicas y Transporte	1 julio/69 al 21 Julio/70	Instituto Seguros Sociales Seccional Cundinamarca	380
Sec. General Dirección de Transito B/manga	26 enero/72 al 7 octubre/82	Caja de Previsión Municipal de Bucaramanga	3851
Contraloría General de la Republica	15 mayo/84 al 16 mayo/89	Cajanal	1801
Asamblea Departamental de Santander	1 octubre/92 al 30 mayo/94	Instituto de Prevision Social de Santander	600
Cámara de Representantes	20 julio/90 al 16 diciembre/90 20 julio/91 al 30 noviembre/91 1 junio/94 al 19 julio/94	Fonprecon	708
Total			7340

En virtud de lo anterior, le fue asignada al Municipio de Bucaramanga, conforme al tiempo de servicios descritos de 3851 días, en la resolución de reconocimiento de pensión y su



reliquidación, una cuota parte pensional correspondiente al 52.47% sobre el 100% de la pensión, del señor Aquiles Torres Breton con cargo a Fonprecon.

b) Del procedimiento de cobro coactivo bajo radicado bajo radicado 06-0004 adelantado por Fonprecon al Municipio de Bucaramanga

El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, atendiendo la resolución de asignación junto con la reliquidación de pensión del señor Aquiles Torres Breton; surtido el trámite persuasivo, procedió el día 21 de abril del 2006, mediante el procedimiento de cobro coactivo bajo radicado 06-004, a proferir mandamiento de pago¹ por concepto de cuotas partes pensionales causadas, por valor de capital en la suma de \$805.795.343,03, junto con los interés moratorios por \$114.212.104,34, para un total de \$920.007.447,37.

El día 01 de noviembre de 2006, Fonprecon resuelve negar las excepciones previas formuladas por el municipio de Bucaramanga, de manera que ordenó seguir adelante la ejecución, efectuar la liquidación del crédito y condenar en costas.

Es así, que mediante auto de fecha 6 de febrero de 2007, Fonprecon realiza la liquidación del crédito y costas, aprobada mediante auto de fecha 20 de febrero de 2007.

En razón del procedimiento de cobro coactivo bajo radicado 06-004, el municipio de Bucaramanga canceló la obligación correspondiente de las cuotas partes pensionales del señor Aquiles Torres Breton, por valor de \$920.007.447,37, producto de los embargos efectuados al ente territorial.

c) Del procedimiento de cobro coactivo bajo radicado 001-2010 adelantado por el Municipio de Bucaramanga a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga.

El municipio de Bucaramanga, con ocasión de las sumas erogadas a Fonprecon, devenidas del proceso de cobro coactivo bajo radicado 06-0004; procedió a proferir mandamiento de pago en contra la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, mediante resolución M.P. 131069-2011 del 26 de mayo de 2011, por valor de \$920.007.447,37 por concepto de cuotas partes pensionales erogadas del pensionado Aquiles Torres Breton, junto con los intereses moratorios liquidados a la tasa del DTF, sobre la anterior suma de dinero de capital.

Mediante Resolución No. OE- 925 de 2011 de fecha 4 de agosto de 2011, el municipio de Bucaramanga, en virtud de la no presentación de excepciones por parte de la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, ordenó seguir adelante la ejecución, decretando a su término medidas cautelares frente a la parte ejecutada.

Por medio de la Resolución No. LIQ-137531-2011, la Secretaria de Hacienda del municipio de Bucaramanga, procede a liquidar el crédito² en la suma total de \$1.370.214.604,92.

d) Del proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho interpuesto por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga frente a los actos administrativos emitidos al interior del procedimiento de cobro coactivo iniciado por el Municipio de Bucaramanga.

La DTB en el ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, demandó la Resolución No. OE- 925 de 2011 de fecha 4 de agosto de 2011, a través de la cual se ordenó seguir adelante la ejecución y decretó medidas cautelares al

¹ Notificado por conducta concluyente el día 11 de septiembre de 2006.

² A corte 30 de julio de 2011.

interior del procedimiento de cobro coactivo iniciado por el municipio de Bucaramanga, al considerar la inexistencia de título ejecutivo en su contra por parte de Fonprecon como entidad a cargo de la pensión del señor Aquiles Torres Breton, aunado que el pensionado en mención, propiamente no laboró en la Dirección de Tránsito de Bucaramanga sino propiamente en Dirección de Tránsito de Santander.

De igual forma, la Dirección de Tránsito de Bucaramanga, solicitó el restablecimiento del derecho, en lo concerniente a obtener por parte del municipio de Bucaramanga, la devolución de la suma erogada de \$608.189.200,00 cancelada por la DTB, por concepto de cuotas partes pensionales del señor Aquiles Torres Breton.

Para el efecto, el Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia de primera instancia de fecha 13 de agosto de 2015, bajo radicado 680012331000-2012-00133-00, declaró la nulidad de la resolución que ordenó seguir adelante la ejecución emitido por el municipio de Bucaramanga, ordenado a su término, el reintegro de las sumas erogadas por la Dirección de Tránsito de Bucaramanga al municipio de Bucaramanga, al considerar **la inexistencia de título ejecutivo en su contra**, por cuanto los actos administrativos de asignación y reliquidación de pensión emitidos por Fonprecon, establecían claramente como deudor cuotapartista al municipio de Bucaramanga y no la DTB; decisión que fue confirmada mediante sentencia de segunda instancia, proferida por el Consejo de Estado el día 8 de junio de 2023.

e) Del acuerdo conciliatorio celebrado entre el Municipio de Bucaramanga, con Fonprecon y Departamento de Santander.

En virtud del estatus pensional del señor Aquiles Torres Bretón, el Fondo de Prestaciones Sociales del Congreso de la República - Fonprecon, efectuó un cobro de lo no debido al Municipio de Bucaramanga, por concepto de cuotas partes del pensionado con un porcentaje de concurrencia del 52.47%, sin que el municipio tuviera la obligación legal de hacerlo, habida cuenta que el pensionado, laboró en el Departamento de Santander como Director de Tránsito Departamental y no en el municipio de Bucaramanga.

En razón a lo anterior, el municipio de Bucaramanga, procedió el día 18 de diciembre de 2017, a presentar solicitud de conciliación extrajudicial, ante la Procuraduría 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, a efectos de obtener de Fonprecon y del Departamento de Santander, la devolución de los dineros consignados por cuota parte pensional y su corrección de asignación a lugar; trámite extrajudicial que fue agotado el día 01 de febrero de 2018, a través del cual los convocados determinaron y acordaron lo siguiente:

"FONPRECON

"El Comité de Conciliación de FONPRECON, en sesión celebrada el día 24 de enero de 2018, decidió aceptar corregir la asignación de la cuota parte que se adjudicó al Municipio de Bucaramanga con cargo a la pensión del señor Aquiles Torres Bretón y no cobrar al Municipio dicha cuota a partir de enero de 2018, tomando en consideración que la pensión ha sido pagada y la cuota parte si le corresponde al Departamento de Santander, por cuanto el pensionado trabajó más de diez años para dicha entidad."

(...)

DEPARTAMENTO DE SANTANDER

El Comité para la Defensa Judicial del Departamento de Santander en acta de reunión ordinaria número 4 del 31 de enero de 2018 recomienda al Departamento de Santander no conciliar, ya que no es conveniente para los intereses del Departamento aceptar un acuerdo conciliatorio con el convocante debido a quien debe solicitar la aceptación u objeción de la cuota parte pensional es el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República observando lo previsto en el artículo segundo de la ley 33 de 1985 y demás normas que regulan el reconocimiento" (negrilla y subraya fuera de texto)



En ese orden de ideas, atendiendo el trámite extrajudicial agotado, se tuvo un acuerdo conciliatorio parcial entre las partes, en lo referente a que el cobro de la asignación de la cuota parte pensional del señor Aquiles Torres Bretón no se efectuara al municipio de Bucaramanga a partir de enero de 2018; sin embargo, NO existió animo conciliatorio frente a la devolución o reintegro de las sumas erogadas por dicho concepto por parte de los convocados, escenario que conllevaba consecutivamente a la interposición de los medios judiciales respectivos por parte del Municipio de Bucaramanga, tendientes a la recuperación de los montos erogados a "Fonprecon".

f) De la inviabilidad jurídica de interposición de acciones judiciales tendientes a obtener la devolución de las sumas erogadas por el Municipio de Bucaramanga a "Fonprecon" con ocasión de la cuota parte pensional del señor Aquiles Torres Breton.

- Frente a la acción de Enriquecimiento sin justa causa

En consideración a los efectos jurídicos del contenido del acuerdo conciliatorio parcial surtido el día 1 de febrero de 2018 en la Procuraduría 17 Judicial II para Asuntos Administrativos, celebrado entre el Municipio de Bucaramanga y "Fonprecon", se pone de presente a los miembros del comité de sostenibilidad, que el Municipio de Bucaramanga, contaba con el termino de dos (2) años, para incoar el Medio de Control de Reparación Directa con ocasión del enriquecimiento sin justa causa descrito, según a lo establecido en Sentencia de Unificación del Consejo de Estado, del día 19 de noviembre del 2012 (expediente 24.897), en concordancia con lo regulado en el literal i) del artículo 164 del C.P.A.C.A. que decanta:

"(...)

Quando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia"

En ese orden de ideas, se ostenta que la eventual acción por enriquecimiento sin justa causa a interponer, en efecto se encuentra **caducada**, por cuanto el Municipio de Bucaramanga contaba en principio con el termino perentorio de 2 años para demandar la devolución de las cuotas partes pensionales erogadas en el año 2007 por valor de \$920.007.447.37, canceladas producto del procedimiento de cobro coactivo adelantado en su contra, bajo radicado 06-0004; no obstante a lo anterior, en gracia de discusión, agotado el respectivo tramite extrajudicial, dado el día 1 de febrero de 2018, el ente territorial contaba hasta el día 2 de febrero de 2020, para incoar el referido medio de control, atendiendo el no reconocimiento de las cuotas partes materia de reintegro por parte de Fonprecon y el Departamento de Santander consignadas en el acta de conciliación adelantada en Procuraduría.

- Frente a la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho derivada de los actos administrativos emitidos por Fonprecon al interior del procedimiento de cobro coactivo adelantado en contra del municipio de Bucaramanga.

Por otro lado, es importante tener en cuenta, que revisado el expediente del señor Aquiles Torres Breton, el Municipio de Bucaramanga debió demandar vía Nulidad y Restablecimiento del Derecho, los actos administrativos que resolvieron tanto las excepciones previas,³ y el auto que ordenó seguir adelante la ejecución, emitidos por Fonprecon, al interior del proceso de cobro coactivo iniciado en el año 2006 bajo radicado 06-0004, en los términos de 4 meses siguientes a su notificación, según lo establecido en el artículo 136 numeral 2 del Decreto 01 de 1984 (ahora literal d, del artículo 164 de la ley

³ Conforme a lo establecido en el artículo 835 del Estatuto Tributario.

1437 de 2011)⁴ a efectos de obtener la declaratoria del no cobro de las cuotas partes y el respectivo restablecimiento del derecho de las sumas que fueron embargadas al ente territorial.

Conforme a lo expuesto, es de ostentar que a través del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, se erigió como el mecanismo idóneo, para atacar la legalidad de los actos administrativos proferidos en la ejecución del procedimiento de cobro coactivo adelantado en contra del municipio de Bucaramanga, en virtud del indebido cobro y pago de las cuotas partes pensionales del señor Aquiles Torres Bretón.

Teniendo claro lo precedente, se predica la inviabilidad jurídica de interposición de medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho por caducidad, a efectos de la recuperación de los dineros erogados a "Fonprecon" por concepto de las cuotas partes pensionales del señor Aquiles Torres Bretón.

- Frente a una posible acción ejecutiva del municipio de Bucaramanga frente a Fonprecon y el Departamento de Santander.

De la misma suerte, ante una posible acción ejecutiva a interponer, con ocasión de la sumas de dinero que fueron canceladas a Fonprecon en el año de 2007; se ostenta que el municipio de Bucaramanga, conforme a lo establecido en el artículo 2536 del Código Civil, en concordancia con lo regulado en el artículo 817 del Estatuto Tributario, contaba con el termino perentorio de 5 años, computados desde la fecha del respectivo pago dado en el año 2007 o a más tardar desde la acta de acuerdo conciliatorio surtida el día 1 de febrero de 2018, para iniciar una acción ejecutiva, de la cual se configura su prescripción de derecho de cobro.

g) Causales de depuración de cartera.

Ahora bien, acorde al escenario descrito atinente a la improcedencia de interposición de las acciones judiciales tendientes a la recuperación de los montos erogados a Fonprecon, en razón de las cuotas partes pensionales del señor Aquiles Torres Bretón; se manifiesta, que la Administración Municipal de Bucaramanga, debe surtir el procedimiento de cartera irrecuperable, establecido en el Decreto 445 de 2017.

En este sentido, a través del agotamiento del procedimiento administrativo de depuración de cartera, reglado en el Decreto 445 de 2017, el representante legal de la entidad pública o su delegado (Secretario de Hacienda) mediante acto administrativo motivado, debe declarar la depuración de la obligación castigada, previa recomendación del Comité de Carteras, conforme al análisis de las causales de depuración contenidas en el artículo 2.5.6.3. Decreto 445 de 2017, en concordancia con el artículo 2 de la Resolución 271 de 2006, atendiendo que su cobro no resulta eficiente vía judicial o administrativa, en aras de actualizar la contabilidad del Municipio.

"ARTÍCULO 2.5.6.3. Cartera de imposible recaudo y causales para la depuración de cartera. - No obstante las gestiones efectuadas para el cobro, se considera que existe cartera de imposible recaudo para efectos del presente Título, la cual podrá ser depurada y castigada siempre que se cumpla alguna de las siguientes causales:

⁴ d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales.



- a. Prescripción.
- b. Caducidad de la acción.
- c. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo que le dio origen.
- d. Inexistencia probada del deudor o su insolvencia demostrada, que impida ejercer o continuar ejerciendo los derechos de cobro.
- e. Cuando la relación costo-beneficio al realizar su cobro no resulta eficiente." (negrilla y subraya fuera de texto).

Así las cosas, conforme a lo precitado, se recomienda al comité de sostenibilidad, analizar las causales de **prescripción de la acción de cobro y caducidad**, las cuales se enmarcan en el caso objeto de estudio para depurar la cartera del municipio, correspondiente al saldo castigado por valor de \$920.007.447,37 por concepto de cuotas partes pensionales del señor Aquiles Torres Bretón.

El presente concepto, se expide con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y las respuestas a las inquietudes se circunscriben dentro del ámbito general y legal que regula la materia consultada⁵ sin que con ellas, se pretenda absolver situaciones particulares por parte de la Secretaria y/u oficina consultante, atendiendo el ámbito de competencias y funciones de la Secretaria Jurídica, en los Decretos 068 de 2018 y Decreto 331 de 2020 como oficina encargada de estudiar, analizar y conceptuar sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal, bajo una perspectiva de unidad de criterio jurídico.

Agradeciendo la atención prestada,

PAOLA ANDREA MATEUS PACHÓN
Secretario de Despacho
Secretaria Jurídica

Revisó / Andrés Alfonso Mariño Mesa – Sub-Secretario de Despacho *DM*
Proyectó / Pedro José Quitian Pradilla - Contratista CPS *DM*

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Radicación Núm: 11001 0324 000 2007 00050 01. Bogotá, D.C., 22 de abril de 2010 Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta: "Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra, aspecto éste en que justamente se diferencia la circular de servicio con el simple concepto jurídico a que da lugar el artículo 25 del C.C.A., pues la circular de servicio obliga a sus destinatarios, so pena de incurrir en falta disciplinaria o administrativa. La circular de servicio es norma superior de los actos y conductas de sus destinatarios en el ejercicio de sus funciones relacionadas con los asuntos de que ella trata, mientras que el referido concepto jurídico no tiene ese carácter de ninguno modo para persona alguna" (Subrayas y negrilla fuera de texto).