



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ  
Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00041 00

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL N° 2021-00041  
Convocante: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO  
Convocado: ANDRÉS FELIPE RESTREPO PRADO

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la diligencia de Conciliación Prejudicial referenciada, remitida por la Procuraduría 187 Judicial I para Asuntos Administrativos, contenida en el **Acta de Conciliación Prejudicial de fecha 15 de febrero de 2021**, la cual se llevó a cabo entre el doctor HAROL ANTONIO MORTIGO MORENO en calidad de apoderado de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** y el doctor ANDRÉS FELIPE RESTREPO PRADO, quien actúa en nombre propio.

I. ANTECEDENTES

1. LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

1.1. PRETENSIONES

La Superintendencia de Industria y Comercio a través de apoderado presentó ante la Procuraduría Judicial Administrativa –Reparto-, solicitud de conciliación prejudicial, en la que señala como pretensiones las que a continuación se detallan:

*“Muy respetuosamente me permito solicitarle a la Procuraduría General de la Nación, que con el fin de prever demandas de nulidad y restablecimiento del derecho futuras contra la Entidad por los hechos que se mencionan en la presente solicitud, permita que en audiencia de Conciliación, la (sic) CONVOCANTE y los CONVOCADOS celebren acuerdo conciliatorio sobre la re liquidación y pago de algunas prestaciones económicas contenidos en el Acuerdo 040 de 1991 expedido por la Junta Directiva de la extinta Corpoanonimas, a saber: PRIMA DE ACTIVIDAD, BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN Y VIÁTICOS según el caso, incluido el porcentaje correspondiente a la RESERVA ESPECIAL DE AHORRO, que también se encuentra contenido en el mencionado Acuerdo; lo anterior, por los períodos de tiempo y el monto total señalado en las liquidaciones que se adjuntan a la presente solicitud.*

Para mayor claridad, incluyo el siguiente cuadro:

FUNCIONARIO Y/O EXFUNCIONARIO PÚBLICO	FECHA DE LIQUIDACIÓN- PERIODO QUE COMPRENDE- MONTO POR CONCILIAR
ANDRES FELIPE RESTREPO PRADO C.C. 1.110.501.359	2 DE OCTUBRE DE 2017 AL 2 DE SEPTIEMBRE DE 2020 \$871.992

1.2 FUNDAMENTOS DE HECHO

Se tienen como fundamentos fácticos los siguientes:

1. El convocado presta sus servicios a la Superintendencia de Industria y Comercio

ocupando el cargo de Profesional Universitario 2044-03.

2. Sostiene que mediante el Acuerdo No. 040 de 13 de noviembre de 1991, expedido por la Junta Directiva de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades (Corporanónimas), se adoptó el reglamento general de dicha Corporación, cuyo objeto fue el reconocimiento y pago de prestaciones sociales a favor de sus afiliados, entre ellos, los empleados de la Superintendencia de Sociedades. En el artículo 58 de dicho Acuerdo, se consagró el pago de la Reserva Especial del Ahorro.

3. Mediante Decreto 1695 de 27 de junio de 1997, el Gobierno Nacional suprimió la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, el artículo 12 del citado Decreto, mantuvo el pago de los beneficios económicos del régimen especial de las prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, a cargo de dichas Superintendencias.

4. Sostiene que la Superintendencia de Industria y Comercio al momento de realizar los pagos por concepto de prima por dependientes, prima de actividad, bonificación por recreación y prima por dependientes, excluyó la Reserva Especial del Ahorro.

5. Por lo anterior, varios funcionarios de la entidad solicitaron que las prestaciones económicas se liquidaran teniendo en cuenta la reserva especial del ahorro, la cual desde la supresión de Corporanónimas, dejó de ser incluida para liquidar los referidos conceptos.

6. La entidad negó lo solicitado, frente a lo cual los funcionarios interpusieron recursos de reposición y apelación, los cuales fueron resueltos en los mismos términos.

7. La entidad accionada en sesión del comité de Conciliación atendiendo la línea jurisprudencial referida al tema adoptó un criterio general para presentar fórmulas de conciliación.

8. La entidad mediante diferentes comunicados ha invitado a los funcionarios para que se acojan a la fórmula conciliatoria.

9. El convocado aceptó la fórmula conciliatoria.

### **1.3. Conciliación ante la Procuraduría 187 Judicial I para Asuntos Administrativos ante los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá:**

La conciliación se celebró entre las partes en audiencia no presencial el 15 de febrero de 2021, en la que se observa que cada uno de los convocados tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos, los cuales se encuentran consignados en el acta de conciliación suscrita.

Finalmente, el acuerdo de las partes fue avalado por la Procuradora 187 Judicial I para Asuntos Administrativos, según consta en el expediente electrónico.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. ESTUDIO DE PROCEDIBILIDAD.**

El Decreto 1069 de 2015<sup>1</sup> compiló las normas que regulaban la conciliación en los asuntos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que contenía, principalmente, la Ley 640 de 2001<sup>2</sup> y el Decreto 1716 de 2009<sup>3</sup>, aunque posteriormente lo modificó el Decreto 1167 de 2015<sup>4</sup>. El artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015 reúne los presupuestos procesales de la conciliación extrajudicial administrativa. Para los asuntos susceptibles del medio de control de nulidad y restablecimiento los requisitos de procedibilidad se contraen a los siguientes: (i) que el asunto sea de carácter particular y contenido económico, y adicionalmente, que “sean conciliables” por disposición del artículo 161 del CPACA; (ii) el agotamiento de la actuación administrativa; (iii) que no hubiese caducado la respectiva acción; y (iv) que se realice con facultades para ello y a través de abogado<sup>5</sup>. En los párrafos subsiguientes se desglosarán estos requisitos.

### **1.1 CLASE DE ASUNTO.**

El asunto conciliado cumple con la condición de ser de carácter particular porque se trata de los derechos laborales de Andrés Felipe Restrepo Prado, en calidad de empleado de la Superintendencia de Industria y Comercio. Adicionalmente, los derechos conciliados tenían un contenido económico correspondiente al valor producto de reliquidación de las primas de actividad y por dependientes y la bonificación por recreación con base en la reserva especial del ahorro la bonificación por recreación, por el período comprendido entre 2 de octubre de 2017 al 2 de septiembre de 2020.

El Despacho considera que el asunto es conciliable porque las normas que regulan las prestaciones reclamadas no señalan expresamente que se liquida sobre la reserva especial del ahorro sino sobre el sueldo básico. Por manera que los derechos conciliados son inciertos y discutibles, pues se hace necesario que por la vía judicial se llegue a determinar si la reserva especial del ahorro, prevista en el artículo 58 del Acuerdo 40 de 13 de noviembre de 1991 de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, COPORANOMINMAS, se debería incluir o no para calcular el valor de la aludida prestación. Esta situación, más el carácter particular y económico del asunto, permite afirmar que el presente asunto es susceptible de conciliarse extrajudicialmente.

### **1.2. AGOTAMIENTO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA.**

---

<sup>1</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

<sup>2</sup> “Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”

<sup>3</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

<sup>4</sup> Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

<sup>5</sup> ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.5. DERECHO DE POSTULACIÓN. Los interesados, trátense de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar. (Decreto 1069 de 2015).

Frente al primero de los requisitos exigidos, cabe precisar que en el presente caso, el señor ANDRÉS FELIPE RESTREPO PRADO (parte convocada), elevó solicitud el 02 de septiembre de 2020 ante la Superintendencia de Industria y Comercio, tendiente al reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva especial del ahorro en la liquidación de las prestaciones sociales, la entidad convocante mediante Oficio 20-318265-2-0 del 09 de septiembre de 2020, invitó al convocado a conciliar el asunto, quedando agotado debidamente el procedimiento administrativo.

Así las cosas, en el presente caso el señor Andrés Felipe Restrepo Prado agotó debidamente el procedimiento administrativo, toda vez que realizó la solicitud de reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva del ahorro como parte integral de la asignación básica mensual devengada, petición que fue resuelta por la Superintendencia de Industria y Comercio y presentándole al convocado acuerdo conciliatorio. Razón por la cual, se entiende que efectivamente cumple con el primero de los requisitos para que sea procedente la conciliación judicial.

### **1.3 CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.**

Por disposición del artículo 164 del CPACA, los actos que versan sobre prestaciones periódicas están exceptuados del término de los cuatro (4) meses para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En este caso, la periodicidad de las prestaciones reclamadas en sede administrativa se encuentra atada a la vigencia de la relación laboral. Al respecto, la Coordinadora del Grupo de Administración de Personal hace constar que Andrés Felipe Restrepo Prado se desempeña como Profesional Universitario 2044-03 entre el 2 de octubre de 2017 hasta el 17 de noviembre de 2020 (fecha de expedición de la certificación) Esto significa que el acto administrativo que se pronunció sobre la petición de reliquidación y pago de la bonificación por recreación con base en la reserva del ahorro se encuentra sujeto a caducidad.

Sin embargo, se verificó que entre la expedición del aludido acto administrativo y la solicitud de conciliación extrajudicial no transcurrieron más de cuatro (4) meses. En efecto, el Oficio con radicado 20-318265-2-0 se expidió el 9 de septiembre de 2020, y la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 21 de diciembre de 2020, esto es, en vigencia de la acción contenciosa administrativa. Así se llega a la conclusión que el acto sobre el cual giró la conciliación no se encontraba incurso en el fenómeno extintivo del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

### **1.4 DERECHO DE POSTULACIÓN.**

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio confirió poder para que se realizará el trámite de conciliación, de acuerdo con la Resolución

291 de 7 de enero de 2020 “Por la cual se delegan unas funciones”. El convocado tiene la calidad de abogado y actúa en nombre propio. Así se estima cumplida el aludido requisito.

## **2. ESTUDIO DE FONDO**

Por disposición de la jurisprudencia, el acto conciliatorio se debe ajustar al principio de la legalidad, es decir, el acuerdo no pueda realizarse con transgresión de la ley, y por otra parte, el acto jurídico consensual no debe lesionar el patrimonio público. Bajo estas instrucciones jurisprudenciales, el estudio de fondo consistiría en el evaluar la juridicidad de los derechos conciliados, y que la suma a la que se comprometió a pagar la administración sea razonable dentro de los parámetros legales.

### **2.1. LEGALIDAD.**

### **2.1. LEGALIDAD.**

Aquí se trataría de determinar si la inclusión de la reserva especial del ahorro en la liquidación de las prestaciones económicas lo permite el ordenamiento jurídico. Al respecto se observa lo siguiente:

La Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades “CORPORANONIMAS” administró el reconocimiento y pago de diferentes clases de prestaciones sociales a los empleados de las Superintendencias afiliadas, conforme a lo establecido en el Acuerdo 40 de 1991 de la Junta Directiva de Corporanónimas. La supresión y liquidación de Corporanónimas no eliminó este tipo de beneficios para los empleados de la Superintendencias, pues el Decreto 1695 de 1997 determinó ahora serían las propias Superintendencias, las que asumirían “El pago de los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, contenido en los Decretos 2739 de 1991, 2156 de 1992, 2621 de 1993, 1080 de 1996 y el Acuerdo 040 de 1991 de la Junta Directiva de Corporanónimas”. Así vemos que los beneficios del Acuerdo 40 de 1991 no se extinguieron con la supresión de Corporanónimas. Entre tales beneficios, en el Acuerdo 40 de 1991 se encuentra la reserva especial del ahorro. Su artículo 58 lo contiene en los siguientes términos:

*“ARTICULO 58.- CONTRIBUCION AL FONDO DE EMPLEADOS- RESERVA ESPECIAL DE AHORRO.- Corporanónimas contribuirá con sus aportes al fondo de empleados de la Superintendencia y Corporanónimas, entidad con personería jurídica reconocida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Para tal fin pagará mensualmente a sus afiliados forzosos una suma equivalente al sesenta y cinco (65%) del sueldo básico, prima de antigüedad, prima técnica y, gastos de representación; de este porcentaje entregará Coporanónimas directamente al Fondo el quince por ciento (15%), previa deducción de la cotización que sea del caso por concepto de afiliación de los beneficiarios. Los afiliados forzosos*

*contribuirán mensualmente al Fondo con el 5% de las asignaciones básicas mensuales fijadas por la ley”*

Se desprende de la precitada norma, que la extinta CORPORANÓNIMAS reconocía mensualmente a los empleados de las Superintendencias una suma dinero que equivalía al “sesenta y cinco (65%) del sueldo básico, prima de antigüedad, prima técnica y, gastos de representación”. La jurisprudencia debatió sobre la naturaleza de la reserva especial de ahorro, esto es, si es salario o constituía una prestación social, pues ello determinaba que se incluyera o no en la base de liquidación de las prestaciones sociales.

Las voces que señalaban el carácter prestacional se fundamentaban en que la norma transcrita señaló que es una contribución de CORPORANÓMINAS al fondo de empleados de la Superintendencia afiliada, que no forma parte de la asignación básica, y adicionalmente, porque tampoco altera la escala salarial de los empleados de la Superintendencia de Industria y Comercio que es potestad exclusiva del Congreso de la República y el Gobierno Nacional. Tampoco podría servir de base para aumentar el valor de las demás prestaciones sociales, pues las facultades otorgados para crear, suprimir, o adoptar los estatutos de las entidades públicas, no incluye crear emolumentos salariales y prestacionales de los empleados de las Superintendencias, según el artículo transitorio 20 de la Constitución Política y el artículo 30<sup>6</sup> de Ley 344 de 1996.

Sin embargo, las tesis acerca del carácter salarial de la reserva especial de ahorro se impusieron en la jurisprudencia. El Consejo de Estado en no pocas providencia<sup>7</sup> ha considerado que dicho emolumento retribuye directamente el servicio, y por consiguiente, constituye salario. Bajo esta concepción, la reserva especial al ahorro forma parte del sueldo básico, y por ende, incide en la liquidación de las prestaciones sociales devengados por los empleados de la Superintendencia.

A ello se suma, que el artículo 53 de la Constitución Política dispuso que se debe aplicar la “situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”. Aquí ha sido evidente que la duda que existe acerca del carácter salarial o prestacional de la reserva especial del ahorro, la jurisprudencia la ha despachado a favor del trabajador. Cuando ello sucede, el artículo 10 del CPACA indica que *“Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los*

---

6 **ARTÍCULO 30.** Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para suprimir o fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, tendrá facultades para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.

7 Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “A”, Sentencia del 27 de abril de 2000, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda; y Sentencia del 24 de julio de 2008, C.P. Jesús María Lemus Bustamante, Rad. 250002325000200449052801, entre otras.

*misimos supuestos fácticos y jurídicos*”. Esto significa que resulta forzoso acatar los precedentes jurisprudenciales que le otorgan efectos salariales a la reserva especial de ahorro prevista en el artículo 58 del Acuerdo 40 de 1991 de CORPORANÓMINAS.

El carácter salarial de la reserva especial del ahorro aplicado en este asunto torna legal el Acta de Audiencia de Conciliación de fecha **15 de febrero de 2021** ante la Procuraduría 187 Judicial I Para Asuntos Administrativos

**2.2 EL PATRIMONIO PÚBLICO**

En el Acta de Audiencia de Conciliación 167-2020, celebrada el 15 de febrero de 2021 ante la Procuraduría 187 Judicial I Para Asuntos Administrativos, se acordó que la Superintendencia de Industria y Comercio pagaría a Andres Felipe Restrepo Prado ochocientos setenta y un mil novecientos noventa y dos pesos m/cte. (\$871.992). El pago corresponde al resultado que arrojó la reliquidación y pago de las primas de actividad y por dependientes, y de la bonificación por recreación, todas con base en la reserva especial del ahorro.

La liquidación se realizó conforme a las normas que regulan dichas prestaciones: (i) el artículo 44 del Acuerdo 40 de 1991 de CORPORANÓMINAS en cuanto dispuso que la prima de actividad equivalía a quince (15) de sueldo básico por año continuo de servicio; (ii) el artículo 3º del Decreto 451 de 1984 tasó la bonificación por recreación en dos (2) días de la asignación básica mensual, (iii) el artículo 33 del citado Acuerdo determinó que la prima de dependientes equivale quince (15) días mensuales de sueldo básico. En el Acta de Conciliación Extrajudicial los valores de la liquidación quedaron registrados así:

CONCEPTOS	2017	2018	2019	2020	SUBTOTAL
Prima de actividad	-	-	695.653	-	695.653
Bonificación por recreación	5.849	-	92.754	-	597.258
viáticos	-	-	77.736	-	77.736
			<b>TOTAL.</b>		<b>871.992</b>

El convocado aceptó la anterior liquidación que formó parte del acto conciliatorio extrajudicial. El Despacho considera que los valores liquidados se ajustan a lo establecido en la ley, y no afectan el patrimonio público, máxime cuando el convocado liberó a la entidad del impacto sobre otras prestaciones y los frutos como los intereses, por lo que se procederá a aprobar el acto jurídico conciliatorio.

En este orden de ideas, es claro que en el presente caso se cumple con los presupuestos exigidos para aprobar la conciliación prejudicial, realizada entre la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** en calidad de Convocante y el señor **ANDRÉS FELIPE RESTREPO PRADO**.

De lo expuesto en precedencia, esta instancia judicial, advierte que la conciliación prejudicial, realizada entre el apoderado de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** en calidad de Convocante y el señor **ANDRÉS FELIPE RESTREPO PRADO** por valor de **\$871.992** reúne los requisitos para ser aprobada, toda vez que el convocado agotó debidamente los recursos dentro del procedimiento administrativo, la acción no se encuentra caducada y no se causa detrimento al erario público, pues los valores reconocidos, corresponden a sumas que deben ser canceladas al convocado, razón por la cual será aprobado el acuerdo celebrado ante la Procuraduría 187 Judicial I para Asuntos Administrativos.

Por lo tanto el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: APROBAR** el Acta de Conciliación de fecha 15 de febrero de 2021, celebrada ante la Procuraduría 187 Judicial I para Asuntos Administrativos, entre la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO** en calidad de convocante y el señor **ANDRÉS FELIPE RESTREPO PRADO**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.110.501.359, en calidad de convocado, por valor de **\$871.992**, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** El acta de acuerdo conciliatorio y el auto aprobatorio debidamente ejecutoriado prestarán mérito ejecutivo y tendrán efectos de cosa juzgada de conformidad con el artículo 72 de la Ley 446 de 1998.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones y constancias del caso, expídanse copias a las partes de conformidad a lo dispuesto en el artículo 114 del Código General del Proceso y archívese el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**LUZ ADRIANA MÉNDEZ MARTÍNEZ**  
**JUEZ**

mqc



Conciliación extrajudicial No. 2021-00041  
Convocante: Superintendencia de Industria y Comercio  
Convocado: Andrés Felipe Restrepo Prado

**Firmado Por:**

**LUZ ADRIANA MENDEZ MARTINEZ**  
**JUEZ**  
**JUZGADO 010 ADMINISTRATIVO DE LA CIUDAD DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE**  
**BOGOTA D.C.,**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**355ce49ff8632c6f22e9e2cd56ee938f8e4618e87aa5abf14a959ce86b7409dc**

Documento generado en 23/02/2021 11:40:21 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**