

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO VEINTISIETE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

AUTO INTERLOCUTORIO:	265
RADICACIÓN:	11001-33-35-027-2023-00020-00
MEDIO DE CONTROL:	CONCILIACION EXTRAJUDICIAL
CONVOCANTE:	BEATRIZ CAROLINA RAMÍREZ GÓMEZ
CONVOCADA:	SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES
ASUNTO:	Aprueba acuerdo conciliatorio

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

I. ASUNTO

De conformidad con los artículos 24 de la Ley 640 de 2001 y 12 del Decreto 1716 de 2009, se procede a decidir de plano si se le imparte aprobación a la conciliación extrajudicial de la referencia.

II. ANTECEDENTES

Mediante auto del 7 de diciembre de 2022 el Juzgado Veintiuno Administrativo del Circuito de Bogotá ordenó escindir la solicitud de conciliación extrajudicial acumulada asignada por reparto y el 25 de enero de 2023 fue repartida a este juzgado la de la referencia.

A petición de la señora Beatriz Carolina Ramírez Gómez, quien actúa por conducto de apoderada especial, y previo agotamiento del trámite de rigor, el Procurador Ciento Treinta y Nueve Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá llevó a cabo el 22 y el 28 de agosto y el 29 de septiembre de 2022 la audiencia de conciliación extrajudicial, trámite en el cual la convocante formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. Se concilien los efectos contenidos y decididos conforme el Acuerdo 040 de 1991 en:

(...) BEATRIZ CAROLINA RAMÍREZ GÓMEZ: Oficio No. 510-064828 de 17 de marzo de 2022 y Certificación No.510-001044 de 17 de marzo de 2022 (...).

SEGUNDA. Que como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho se cancelen a favor de mis poderdantes, señores:

(...) BEATRIZ CAROLINA RAMÍREZ GÓMEZ, la suma de Dos Millones Novecientos Ochenta y Cinco Mil Treinta y Siete Pesos M/Cte. (\$2.985.037,00) (...).

Lo anterior por concepto de reliquidación de los valores correspondientes a Prima de Actividad y Bonificación por Recreación por los periodos señalados en las liquidaciones que se adjuntan a esta solicitud.

TERCERA. Que teniendo en cuenta la presente acumulación de procesos solicito se celebre una audiencia de conciliación para todos los convocantes y, por tanto, se eleve acta de los acuerdos logrados y se remita para su aprobación judicial junto con los soportes respectivos, conforme lo establece el artículo 36, 162 y demás concordantes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Por su parte, la mandataria de la parte convocada corrió traslado de la fórmula conciliatoria

propuesta, ante el requerimiento efectuado por el Procurador en diligencia celebrada el 22 de agosto de 2022¹, reiterando los términos en que inicialmente fue concebido el acuerdo presentado, en los siguientes términos:

**EL SUSCRITO SECRETARIO TÉCNICO DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN Y
DEFENSA JUDICIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

CERTIFICA QUE:

El Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades, en reunión celebrada el día 29 de julio de 2022 (acta No. 14-2022) estudió el caso de BEATRIZ CAROLINA RAMIREZ GOMEZ (CC 1.018.410.610) y decidió de manera **UNÁNIME CONCILIAR** las pretensiones del convocante (Reserva Especial del Ahorro), por valor de \$2.985.037,00.

La fórmula de conciliación es bajo los siguientes parámetros:

1. Valor: Reconocer la suma de \$2.985.037,00 pesos m/cte., como valor resultante de re liquidar los factores solicitados, para el período comprendido entre el 10 de febrero de 2019 al 09 de febrero de 2022, incluyendo allí el factor denominado reserva especial del ahorro, a la liquidación efectuada por la entidad y aceptada por el convocante.
2. No se reconocerán intereses ni indexación, o cualquier otro gasto que se pretenda por el convocante, es decir, sólo se reconoce el capital conforme a la liquidación realizada por la entidad.
3. Se debe tener en cuenta la prescripción trienal de las sumas indicadas, conforme la certificación aludida.
4. Pago: Los valores antes señalados serán cancelados dentro de los 60 días siguientes a aquél en el que la Jurisdicción Contenciosa Administrativa apruebe la conciliación, no generando intereses tampoco en este lapso.
5. Forma de pago: El pago se realizará, mediante consignación en la cuenta que el funcionario tenga reportada en la entidad para el pago de nómina, salvo indicación en contrario del solicitante, comunicada a la entidad al momento de elevar la petición de pago, o en todo caso, antes de efectuarse el pago respectivo.

Así mismo, la convocante acepta que no iniciará acciones contra la Superintendencia de Sociedades que tengan que ver con el reconocimiento de las sumas relativas a Prima de Actividad y Bonificación por Recreación, a que se refiere esta conciliación.

La presente certificación se expide con base en lo dispuesto en inciso 2 del Artículo 2.2.4.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015, y en el artículo 6 de la Constitución Política.

Para constancia se firma en la ciudad de Bogotá, D.C, a los 08 días del mes de agosto de 2022.

Cordialmente,

ANDRÉS MAURICIO CERVANTES DÍAZ

Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial.

Finalmente, aceptada la propuesta por la parte convocante, el procurador judicial que atendió el caso expuso lo siguiente:

“Observación del Procurador Judicial: Se advierte no es claro el medio de control a incoar por parte del convocante, como tampoco los actos administrativos a demandar en caso de que no hubiera acuerdo conciliatorio. Sin embargo, los apoderados manifestaron que la presente conciliación se debe tener por adelantada de muto acuerdo entre las partes con el fin de evitar demandas futuras y desgastes a la Rama Judicial y prevenir un posible daño

¹ “Revisado los documentos allegados, el Procurador Judicial considera pertinente requerir a las partes conforme lo dispone el inciso segundo de los artículos 8 del Decreto 1716 de 2009 y artículo 2.2.4.3.1.1.8 del decreto 1069 de 2015, para que alleguen las pruebas que soporten los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio. (...)”

Así, se solicita a las partes allegar una liquidación en la que se pueda establecer de manera clara la forma como se obtuvieron los valores propuestos para la conciliación, en la que se discriminen todos los conceptos reconocidos a cada convocante, especialmente lo correspondiente a la Prima de actividad y bonificación por recreación.

Igualmente, allegar las pruebas que consideren pertinentes para soportar la conciliación, entre otras las que permita establecer el ingreso de cada convocante tenido en cuenta como base para liquidar los conceptos conciliados. En relación con los casos en los que se reconocen valores por viáticos, aportar la prueba en que se ordenó la prestación de los servicios que generan los viáticos y su cumplimiento. Igualmente, indicar el soporte jurídico para el reconocimiento tanto de la bonificación por recreación como por los valores de viáticos.

Respecto de la Prima por Actividad se solicita al Comité de Conciliación de la entidad convocada verificar la forma en que se está liquidando dicho concepto en la propuesta de Conciliación, toda vez que conforme lo dispone el artículo 44 del Acuerdo 040 de 1991 de Corporación este concepto se debe liquidar con el sueldo básico mensual que se perciba a la fecha en que cumpla el año de servicios, y no el devengado al inicio del disfrute de las vacaciones. (...)” (Archivo denominado “02.Conciliación.pdf” del expediente digital)

antijurídico, y que el acto a demandar sería la respuesta que la entidad convocada emitió en cuanto a la solicitud de pago de los conceptos dejados de pagar. Por otra parte, en atención al acuerdo conciliatorio total al cual las partes han llegado, y que no obstante le corresponde al honorable juez determinar si se han presentado todos los elementos de Ley para la aprobación del acuerdo conciliatorio, se señala:

i) Una vez analizados los valores de la liquidación en la certificación allegada respecto de la Prima por Actividad, la misma no se está liquidando conforme lo dispone el artículo 44 del Acuerdo 040 de 1991 de Corporaciones que indica que este concepto se liquidará con el sueldo básico mensual que perciba a la fecha en que cumpla el año de servicios, y no el devengado al inicio del disfrute de las vacaciones.

Si bien en la certificación expedida el 27 de septiembre de 2022 por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación, se expone el análisis realizado por la entidad convocada del artículo 44 del citado acuerdo, no se comparte por este Agente del Ministerio Público por las siguientes razones:

En el citado artículo claramente se indican los siguientes aspectos:

1. El primero, el valor de la prima de actividad. Cuando indica: 'tendrá derecho al reconocimiento de una Prima de Actividad en cuantía equivalente a quince (15) días de sueldo básico mensual' se ha de concluir que el valor de la prima debe ser equivalente a quince (15) días de sueldo básico mensual.

2. El segundo aspecto refiere a la base sobre la cual se ha de liquidar dicha prima. Al respecto la norma señala 'en cuantía equivalente a quince (15) días de sueldo básico mensual, **que perciba a la fecha en que cumpla el año de servicios**' (negrilla fuera de texto). Así, se ha de tener que la base para liquidar la prima de actividad es el sueldo básico mensual que perciba cuando se cumpla el año de servicios, y no otro.

3. El tercer aspecto es cuando se paga la prima, para lo cual la norma indica: 'Esta prima se pagará cuando el interesado acredite que se ha autorizado el disfrute de vacaciones o su compensación en dinero'. Así, dicha prima se paga cuando al interesado se le ha autorizado el disfrute de vacaciones o su compensación en dinero.

Así, atendiendo la regla de interpretación contenida en el artículo 27 del Código Civil que señala que cuando el sentido de la Ley sea claro no se desatenderá so pretexto de consultar su espíritu, conforme lo ha señalado el artículo 44 del Acuerdo 040 de COPORANONIMAS, la mencionada prima de actividad se debe liquidar sobre el valor del sueldo básico mensual devengado cuando el trabajador cumple el año que da derecho a las vacaciones, y no el devengado cuando disfrute las vacaciones, como erradamente lo realiza la entidad.

Si bien la mencionada prima de actividad debe pagarse cuando al interesado se le haya autorizado el disfrute de vacaciones o su compensación en dinero, la misma debe liquidarse con el salario básico mensual devengado cuando se cumplió el año de servicios que dio lugar a las vacaciones autorizadas (...).

iv) No se dio cumplimiento a lo establecido en el inciso segundo del numeral 3 del artículo 9 de Decreto 1716 de 2009 que señala 'si la conciliación versa sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular, también se indicará y justificará en el acta cuál o cuáles de las causales de revocatoria directa previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o normas que los sustituyan, sirve de fundamento al acuerdo (...)'.
v) No se identifica con base en qué norma legal se liquida la Bonificación por Recreación. En todo caso, de tratarse de la Bonificación Especial por Recreación de que trata el artículo 16 del Decreto 304 de 2020, dicho artículo indica que ese concepto se debe liquidar sobre la asignación básica mensual.

vi) En el acuerdo conciliado presentado no se determina con claridad lo pertinente sobre el responsable de realizar los aportes a la seguridad social (salud y pensiones) en relación con los valores conciliados.

vii) En relación con el eventual medio de control que se pretende incoar por parte de la entidad convocante no se observa que haya operado la caducidad.

viii) Las partes se encuentran debidamente representadas y tienen capacidad para conciliar.

En virtud de lo anterior, se considera que el acuerdo puede resultar violatorio de la Ley y lesivo para el patrimonio público, especialmente en relación con la observación del punto i) anterior; sin embargo, conforme con las normas de conciliación, las diligencias junto con el acta y sus anexos se enviarán con destino al Juzgado Administrativo del Circuito (Reparto) de esta ciudad, para que decida si en derecho corresponde la refrendación de la jurisdicción. En consecuencia, se dispondrá el envío de la presente acta, junto con los documentos pertinentes, al Juzgado Administrativo de Bogotá - reparto, para efectos de control de legalidad, advirtiendo a los comparecientes que el auto aprobatorio hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo, razón por lo cual no son procedentes nuevas peticiones conciliatorias por los mismos hechos ni demandas ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por las mismas causas (art. 73 ley 446 de 1998 y 24 ley 640 de 2001)".

III. CONSIDERACIONES

El Decreto 1716 de 2009, por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y el Capítulo V de la Ley 640 de 2001, prevé:

"ARTÍCULO 2. Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan.

Parágrafo 1°. No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo: Los asuntos que versen sobre conflictos de carácter tributario. Los asuntos que deban tramitarse mediante el proceso ejecutivo de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993. Los asuntos en los cuales la correspondiente acción haya caducado".

Como en este tipo de controversias está inmerso el patrimonio público, el acuerdo conciliatorio requiere el cumplimiento de unas exigencias especiales, que deben tenerse en cuenta por el juez en el momento de decidir sobre su aprobación, las cuales fueron compiladas por el Consejo de Estado, a saber:

1. Que las partes estén debidamente representadas y que sus voceros tengan capacidad para conciliar.
2. Que el acuerdo conciliatorio verse sobre acciones o derechos económicos disponibles por los litigantes.
3. Que la acción no haya caducado.
4. Que existan pruebas necesarias para soportar la conciliación, es decir, que respalden lo reconocido patrimonialmente en el acuerdo.
5. Que lo acordado no sea violatorio de la ley ni resulte lesivo para el patrimonio público.

Pues bien, afianzado en los presupuestos arriba enlistados, el despacho entrará a analizar si se cumplen o no. Veamos:

1. Representación de las partes litigantes y capacidad de sus representantes para conciliar

La convocante, señora Beatriz Carolina Ramírez Gómez, es una persona natural con capacidad legal y está debidamente asistida por su abogada de confianza, a la cual le otorgó expresamente la facultad de conciliar (fl. 61 del archivo "006.SolicitudConciliacionAdministrativa.pdf" del expediente digital).

La convocada, Superintendencia de Sociedades, es una persona jurídica con capacidad legal y a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica facultó a una profesional del derecho para que la representara, con la potestad de conciliar (archivo "3.Poderes.pdf" del expediente digital).

2. El acuerdo versa sobre derechos económicos disponibles por las partes

La Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades se creó como un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico, la cual tenía a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médico-asistenciales consagradas en las normas vigentes en favor de los empleados públicos de las Superintendencias de Industria y Comercio, de Sociedades y de Valores (Ley 58 de 1931, Resolución No. 97 de 1946 del Ministerio de Gobierno, Decreto 142 de 1951, Resolución No. 7333 de 1977 del Ministerio de Justicia y Decreto 2156 de 1992).

Posteriormente, mediante el Decreto 1695 de 1997 se suprimió a CORPORANONIMAS, y a partir de entonces el pago de las prestaciones económicas del régimen especial de tales empleados, contenidas en los Decretos 2739 de 1991, 2156 de 1992, 2621 de 1993 y 1080 de 1996 y el Acuerdo 040 de 1991 de la Junta Directiva de Corporanónimas, quedó a cargo de cada una de las Superintendencias.

Por su parte, el artículo 58 del Acuerdo 040 del 13 de noviembre de 1991 de la Junta Directiva de Corporanónimas, señala:

*"Artículo 58. Contribuciones al Fondo de Empleados. RESERVA ESPECIAL DEL AHORRO. Corporanónimas contribuirá con sus aportes al Fondo de Empleados de la Superintendencia de Sociedades y Corporanónimas, entidad con personería jurídica reconocida por las Superintendencia Nacional de Cooperativas. Para tal fin pagará mensualmente a sus afiliados forzosos una suma equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) **del sueldo básico, prima de antigüedad, prima técnica y gastos de representación**; de este porcentaje entregará Corporanónimas 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 cinco por ciento (5%) de las asignaciones básicas mensuales fijadas por la ley".*

En ese orden, la remuneración mensual devengada por los empleados de la Superintendencia de Sociedades está compuesta por la asignación básica y la reserva especial de ahorro.

Dada la particular estructura jurídica de los salarios y de las prestaciones sociales de los servidores de la Superintendencia de Sociedades, es necesario establecer qué carácter tiene la reserva especial de ahorro que perciben dichos funcionarios.

El artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo prescribe que constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.

Adicionalmente, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 12 de febrero de 1993 (radicación 5481 M.P. Hugo Suescún Pujols), al referirse a la interpretación de los artículos 127 y 128 del Código Sustantivo del Trabajo, en vigencia de la Ley 50 de 1990, expuso lo siguiente:

"Estas normas, en lo esencial siguen diciendo lo mismo bajo la nueva redacción de los artículos 14 y 15 de Ley 50 de 1990, puesto que dichos preceptos no disponen, como pareciera darlo a entender una lectura superficial de sus textos, que un pago que realmente remunera el servicio, y por lo tanto constituye salario ya no lo es en virtud de la disposición unilateral del empleador o por convenio individual o colectivo con sus trabajadores. En efecto, ni siquiera al legislador le está permitido contrariar la naturaleza de las cosas, y por lo mismo

no podría disponer que un pago que retribuye la actividad del trabajador ya no sea salario (...)".

Por su parte, la Corte Constitucional,² al estudiar la exequibilidad de los artículos 15 y 16 de la Ley 50 de 1990, normas que definen lo que no constituye salario, destacó que es de competencia del legislador, dentro de la libertad que tiene como conformador de la norma jurídica, determinar los elementos de la retribución directa del servicio dentro de la relación laboral subordinada, esto es, lo que constituye salario, con arreglo a los criterios y principios ya mencionados, lo cual le impide desconocer la primacía de la realidad sobre la forma y mudar arbitrariamente la naturaleza de las cosas, como sería quitarle la naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter.

El Consejo de Estado³, al estudiar si la reserva especial de ahorro era una prestación social o hacía parte de la asignación mensual de los empleados de la Superintendencia de Sociedades, señaló:

"Significa lo anterior que no obstante el 65% del salario se haya denominado reserva especial de ahorro, como no se ha probado que el pago de esta suma tenga causa distinta a la del servicio que presta el funcionario e indudablemente es factor salarial, forzoso es concluir que se trata de salario y no de una prestación social a título de complemento para satisfacer las necesidades del empleado o su familia; es decir, forma parte de la asignación mensual que devengaba la actora", como se sostuvo en la aludida providencia del 31 de julio de 1997.

En consecuencia, constituyendo salario ese 65% pagado mensualmente al funcionario por CORPORANOMINAS, ha debido tenerse en cuenta para liquidarle la bonificación, ya que equivale a asignación básica mensual.

No de otra manera debe entenderse dicho pago, pues de no ser así, significaría que se está recibiendo a título de mera liberalidad y ello no puede efectuarse con fondos del tesoro público".

Corolario, la reserva especial de ahorro que devengan los servidores públicos de las superintendencias, y en este caso particular de la Superintendencia de Sociedades, pese a su denominación, hace parte de su asignación básica mensual y debe tenerse en cuenta para la re-liquidación de la prima de actividad y de la bonificación por recreación.

Ahora bien, respecto de las prestaciones sociales objeto de reliquidación, el artículo 44 del Acuerdo No. 040 de 1991, proferido por la Junta Directiva de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, dispuso:

"ARTICULO 44. PRIMA DE ACTIVIDAD. Los afiliados forzosos que hayan laborado durante un año continuo en la Superintendencia de Sociedades o en Corporanónimas, tendrán derecho al reconocimiento de una Prima de Actividad en cuantía equivalente a quince (15) días de sueldo básico mensual, que perciba a la fecha en que cumpla el año de servicios. Esta prima se pagará cuando el interesado acredite que se ha autorizado el disfrute de vacaciones o su compensación de dinero".

En cuanto a la bonificación especial de recreación, el artículo 3 del Decreto 451 de 1984, determinó:

"ARTICULO 3o. Los empleados que adquieran el derecho a las vacaciones e inicien el disfrute de las mismas, dentro del año civil de su causación, tendrán derecho a una bonificación especial de recreación en cuantía equivalente a dos (2) días de la asignación básica mensual que les corresponda en el momento de causarlas.

El valor de la bonificación no se tendrá en cuenta para la liquidación de las prestaciones sociales y se pagará dentro de los cinco (5) días hábiles anteriores a la fecha señalada para la iniciación del disfrute de las vacaciones (...)".

² Expediente No. D-902, Sentencia del 16 de noviembre de 1995, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Radicación No. 13910, Sentencia del 26 de marzo de 1998, C.P.: Dr. Nicolás Pájaro Peñaranda.

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁴, al estudiar un caso análogo, precisó:

“Así las cosas, siguiendo la orientación efectuada en los pronunciamientos del H. Consejo de Estado, es claro para la Sala que la reserva especial del ahorro constituye factor salarial y forma parte de la asignación básica devengada por los empleados de las superintendencias que estuvieron afiliadas a CORPORANONIMAS.

*En consecuencia, atendiendo la naturaleza de salario de la reserva especial del ahorro como parte de la asignación básica mensual, y las pruebas allegadas al expediente, ésta debe tenerse en cuenta en la liquidación de las prestaciones sociales que se sirven del concepto de salario para calcular su monto, en el presente caso, para **liquidar la prima de actividad y la bonificación por recreación**, toda vez que fueron los factores devengados por la demandante. Estos valores deben ser reconocidos con efectos fiscales a partir del 05 de julio de 2004, por prescripción trienal como lo señaló el a quo”.*

En providencia más reciente, la misma corporación manifestó⁵:

“Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, se debe precisar que la llamada Reserva Especial de Ahorro es un beneficio que ha venido percibiendo el demandante, puesto que, cuando la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades era la encargada del pago de los beneficios económicos de los empleados de las Superintendencias afiliadas, el actor ya se encontraba vinculado con la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual, se encontraba afiliada a Corporanónimas, por lo tanto, el accionante era titular del beneficio contemplado en el Acuerdo 040 de 1991, siendo éste equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del sueldo básico, la prima de antigüedad, prima técnica, y los gastos de representación.

Se reitera que dicho pago estaría a cargo de la respectiva Superintendencia afiliada a Corporanónimas una vez esta fuera liquidada, por lo cual, en el proceso que nos ocupa se trasladó tal responsabilidad a la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual es la encargada del pago de los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas reconocidos con anterioridad a la supresión de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, los cuales quedaron a salvo.

Siendo así, se encuentra acreditado⁶ en el plenario que el demandante percibió la reserva especial del ahorro en una cuantía equivalente al 65% de la asignación básica, tal como se dispuso en el Acuerdo 040 de 1991, y siguiendo lo dispuesto por el H. Consejo de Estado⁷, dicho beneficio se debe tener como parte de la asignación mensual devengada por el actor”.

Como epílogo se concluye que la reserva especial de ahorro que devengan los empleados de la Superintendencia de Sociedades, hace parte de la asignación básica mensual, y, por consiguiente, resulta viable incluirla como factor salarial para efectos de la reliquidación de las prestaciones sociales sobre las cuales dicho emolumento tenga incidencia, como ocurre con la bonificación especial de recreación y la prima de actividad.

3. Caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho

No se configura este fenómeno, ya que el artículo 164, numeral 1, literal c), del CPACA prevé que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho puede ser promovido en cualquier tiempo cuando se dirige contra el acto que reconozca o niegue total o parcialmente prestaciones periódicas, de modo que teniendo esa connotación jurídica la reserva especial de ahorro, pues la interesada labora actualmente en la Superintendencia de Sociedades, es manifiesta la inoperancia de la caducidad de dicha acción frente al acto administrativo desfavorable que se llegare a impugnar por esa vía judicial.

4. El acuerdo conciliatorio debe estar soportado en las pruebas necesarias que respalden la obligación dineraria reconocida

⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, Radicado No. 11001-33-31-012-2008-00206-01, Sentencia del 14 de junio de 2012, M.P. Dr. Samuel José Ramírez Poveda.

⁵ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, Radicado No. 1100 1333 5008 2013 00039 01, Sentencia del 25 de abril de 2014, M.P. Dr. Carlos Alberto Orlando Jaíquel.

⁶ Folios 1 y 45

⁷ Óp. Cit. Pág. 7

Para este efecto, se acopiaron las siguientes probanzas:

a) Petición del 9 de febrero de 2022, mediante la cual la señora Beatriz Carolina Ramírez Gómez solicitó a la Superintendencia de Sociedades el reconocimiento y pago de las diferencias derivadas de la re-liquidación de la prima de actividad, la bonificación de recreación y los viáticos, incluyendo como factor salarial la reserva especial de ahorro, con la indexación y los intereses causados hasta esa fecha (fls. 63 y 64 del archivo “06.SolicitudConciliacionAdministrativa.pdf” del expediente digital).

b) Oficio No. 2022-01-143867 del 17 de marzo de 2022, en el cual el Coordinador del Grupo de Administración de Talento Humano de la Superintendencia Sociedades respondió la petición presentada por la convocante el 9 de febrero de 2022, bajo el radicado No. 2022-01-057885, indicando la propuesta conciliatoria para re-liquidar la prima de actividad y la bonificación de recreación (fls. 65 y 66 archivo “06.SolicitudConciliacionAdministrativa.pdf” del expediente digital).

c) Certificación No. 2020-01-1433737 expedida el 17 de marzo de 2022 por el Coordinador del Grupo de Administración del Talento Humano de la Superintendencia de Sociedades, en la cual hace constar que la señora Beatriz Carolina Ramírez Gómez, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.018410.610 expedida en Bogotá, presta sus servicios en esa entidad desde el 2 de septiembre de 2013 hasta esa fecha, teniendo como último cargo el de Profesional Especializado 204407 de la planta globalizada; y aparece la liquidación de la prima de actividad y de la bonificación por recreación con la inclusión de la reserva especial del ahorro, causadas entre el 10 de febrero de 2019 y el 9 de febrero de 2022, arrojando un valor a pagar de \$2'985.037 (fls. 67 y 68 del archivo “06.SolicitudConciliacionAdministrativa.pdf” del expediente digital).

d) Certificación suscrita por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades, en la cual consta que en reunión celebrada el 8 de agosto de 2022 dicho organismo definió los parámetros bajo los cuales se autorizó proponer fórmula de arreglo en la audiencia de conciliación extrajudicial para re-liquidar la prima de actividad y la bonificación por recreación en favor de la señora Beatriz Carolina Ramírez Gómez (fl. 10 del archivo “08.ConciliacionExtrajudicial.pdf” del expediente digital).

e) Oficio No. 2022-01-695321 del 21 de septiembre de 2022, en el cual la Superintendencia de Sociedades atiende el requerimiento efectuado por el procurador 139 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá en la audiencia de conciliación prejudicial celebrada el 22 de agosto de 2022, allega los desprendibles de pago hechos a la convocante en los años 2019, 2020, 2021 y 2022, y aclara cómo efectuó la liquidación del monto propuesto y la procedencia de los valores tenidos en cuenta (fls. 3 y ss del archivo “BEATRIZ CAROLINA RODRÍGUEZ GOMEZ.pdf” del expediente digital).

f) Certificación del 27 de septiembre de 2022, en la cual la Superintendencia de Sociedades atiende el requerimiento efectuado el 22 de septiembre de 2022 por el Procurador 139 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá, y explica cómo liquidó la prima de actividad en la propuesta de conciliación (archivo “CERTIFICACIÓN-RESERVA.pdf” del expediente digital).

Apreciado el caudal probatorio en forma conjunta y de acuerdo con las reglas de la sana crítica (art. 176 CGP), se concluye que reúne los requisitos de pertinencia, conducencia y eficacia, y como la señora Beatriz Carolina Ramírez Gómez ostenta vocación jurídica para acceder a la reliquidación prestacional pretendida, toda vez que percibió la reserva especial de ahorro y, por tanto, es forzosa su inclusión en la liquidación de la prima de actividad y de la bonificación especial de recreación, tal como lo acogió el Comité de Conciliación de la Superintendencia de Sociedades, es innegable entonces que la fórmula conciliada bajo examen contiene una obligación clara, expresa y exigible, por lo que presta mérito ejecutivo y hace tránsito a cosa juzgada.

5. El acuerdo no debe ser violatorio de la ley ni lesivo para el patrimonio público

Si bien la conciliación propugna por la descongestión de la jurisdicción y la composición amigable del conflicto a través de una solución directa convenida por las partes, también es cierto que todo acuerdo de ese linaje debe ser verificado y refrendado por el juez, quien para aprobarlo debe establecer que ese arreglo económico se ajuste a la ley y no menoscabe el erario.

Como se indicó en líneas atrás, la reserva especial de ahorro tiene como causa la prestación directa del servicio, de manera que el acuerdo conciliatorio que se examina no está viciado de ilegalidad y, por el contrario, goza de respaldo jurídico y jurisprudencial.

Frente a las observaciones formuladas por el procurador que atendió la audiencia de conciliación extrajudicial, se concluye lo siguiente:

1. La prima de actividad fue liquidada en debida forma, pues se tomó el valor del sueldo básico que la convocante percibió cuando cumplió el año de servicios que se requería para la causación del derecho, es decir, en septiembre de cada año, y se hizo con posterioridad al disfrute de las vacaciones o a la compensación en dinero. Veamos:

a) Para el año 2019, el sueldo básico, de acuerdo con el desprendible de nómina visto en los folios 8 a 10 del documento “*BEATRIZ CAROLINA RAMÍREZ GÓMEZ.pdf*” del *Link “DOCUMENTO A REMITIR A LA JURISDICCIÓN SOLICITUD 88”* del archivo “05RemisiónJuzgados” del expediente digital, cuando cumplió el año de servicios, era de \$2’589.328, de modo que los quince (15) días de salario equivalen a \$1’294.664, tal como se determinó en la propuesta conciliatoria de la entidad convocada, unido a que en el mes de septiembre de ese año disfrutó de las vacaciones.

b) Para el año 2020, el sueldo básico, de acuerdo con el desprendible de nómina obrante a folios 11 a 13 del documento “*BEATRIZ CAROLINA RAMÍREZ GÓMEZ.pdf*” del *Link “DOCUMENTO A REMITIR A LA JURISDICCIÓN SOLICITUD 88”* del archivo “05RemisiónJuzgados” del expediente digital, cuando cumplió el año de servicios, fue de \$2’721.902, de modo que los quince (15) días de salario equivalen a \$1’360.951, tal como se estableció en la propuesta conciliatoria de la entidad convocada, amén de que en el mes de diciembre de ese año disfrutó de las vacaciones.

c) Para el año 2021, el sueldo básico, de acuerdo con el desprendible de nómina obrante a folios 14 a 16 del documento “*BEATRIZ CAROLINA RAMÍREZ GÓMEZ.pdf*” del *Link “DOCUMENTO A REMITIR A LA JURISDICCIÓN SOLICITUD 88”* del archivo “05RemisiónJuzgados” del expediente digital, cuando cumplió el año de servicios, fue de \$2’792.944, de modo que los quince (15) días de salario equivalen a \$1’396.472, tal como se fijó en la propuesta conciliatoria de la entidad convocada, aunado a que en el mes de diciembre de ese año disfrutó de las vacaciones.

2. La bonificación por recreación se liquidó de acuerdo con lo establecido en los decretos salariales expedidos para cada año, es decir, los Decretos 1011 del 6 de junio de 2019, 304 del 27 de febrero de 2020 y 961 del 22 de agosto de 2021. Obsérvese:

Con relación a la solicitud contenida en el párrafo 1ro y 2º, me permito allegar la información correspondiente al convocante BEATRIZ CAROLINA RAMIREZ GOMEZ , identificada con la cédula de ciudadanía número 1018410610, quien para la fecha de la Certificación No.510-001044 de 17 de marzo de 2022., se encuentra vinculada a esta Superintendencia, en calidad de servidor público y posesionada en el cargo de Profesional Universitario Código 2044-07 de la Planta Globalizada, quien mensualmente devengo por asignación básica y por Reserva los valores abajo señalados acorde al decreto salarial aplicable en cada vigencia acorde al periodo reconocido (2019, 2020 y 2021):

	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Año 2021
Asignación Básica		2.589.328	2.721.902	2.792.944
Reserva		\$ 1.683.063	\$ 1.769.236	\$ 1.815.414
Decreto Salarial	Dec. 330 del 19-feb-2018	Dec. 1011 del 06-jun-2019	Dec. 304 del 27-feb-2020	Dec. 961 del 22-ago-2021

Es así que del valor señalado en la columna "VALOR PAGADO Y BASE PARA LIQUIDAR" se le obtiene el 65%, y la sumatoria de dichos resultados, es el valor propuesto para conciliar por dichos conceptos cuyo monto asciende a la suma de \$ 2.985.037, que se puede apreciar en detalle en:

CONCEPTO	AÑO	ASIGNACION BASICA MENSUAL (ABM)	No. Dias	VALOR PAGADO	RESERVA ESPECIAL DEL AHORRO (REA = 65% ABM)	NUEVA BASE DE LIQUIDACION ABM + REA	No. Dias	VALOR A PAGAR INCLUYENDO REA	DIFERENCIA A PAGAR POR REUQUIDACION REA
BONIFICACION POR RECREACION	2019	2.589.328	2	172.622	1.683.063	4.272.391	2	284.826	112.204
PRIMA DE ACTIVIDAD	2019	2.589.328	15	1.294.664	1.683.063	4.272.391	15	2.136.196	841.532
BONIFICACION POR RECREACION	2020	2.721.902	15	1.360.950	1.769.236	4.491.138	15	2.245.569	884.618
PRIMA DE ACTIVIDAD	2020	2.721.902	2	181.460	1.769.236	4.491.138	2	299.409	117.949
BONIFICACION POR RECREACION	2021	2.792.944	2	186.196	1.815.414	4.608.358	2	307.224	121.028
PRIMA DE ACTIVIDAD	2021	2.792.944	15	1.396.472	1.815.414	4.608.358	15	2.304.179	907.707
TOTAL A PAGAR									2.985.037

3. En cuanto a que no se tiene certeza sobre el medio de control judicial que se interpondría ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues no se vislumbra el acto administrativo enjuiciable, se observa que la entidad convocada expresó inequívocamente su intención de acoger las pretensiones de la convocante, ya que le hizo una propuesta económica para concertarla a través de este mecanismo alternativo de resolución de conflictos, lo cual da a entender que las partes no tienen la intención de acudir ante la jurisdicción para que se zanje una eventual contienda sobre tal pedimento y, además, en la solicitud de conciliación extrajudicial se indicó que hipotéticamente se incoaría acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con lo cual estaría superada la exigencia echada de menos por el procurador.

En contraposición, podría argüirse la inexistencia de un acto administrativo demandable, pues la decisión adoptada por la entidad convocada frente a la reclamación administrativa de la convocante fue totalmente favorable a su pedimento y, por lo tanto, carecería de interés jurídico para impugnarla.

No obstante, en el circunstancial escenario de que no se apruebe el acuerdo conciliatorio por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativa, surgirían dos opciones: (i) que las partes interesadas ajusten el acuerdo conciliatorio a los requerimientos formulados por el juez, caso en el cual se sometería nuevamente a homologación judicial; y (ii) que no acepten la nueva fórmula de avenimiento, evento en el cual podrán acudir a la jurisdicción para que dirima la controversia.

Se recuerda que la conciliación puede ser solicitada por una de las partes contendientes o por las dos de común acuerdo, y que no necesariamente su intención residual o subsidiaria sea la de demandar ante la jurisdicción, pues puede ocurrir que, pese al desacuerdo, por cualquier circunstancia, no acudan ante el juez natural para que en el escenario adecuado dirima las diferencias suscitadas, pues ninguna norma vigente lo impone.

Pero la pregunta obligada es cuál sería el acto administrativo objeto de control judicial, a lo cual se podría responder que la nueva decisión adversa que provoque la convocante ante la no aprobación del acuerdo conciliatorio, pues no sería plausible deducir que la no homologación mutaría la propuesta concertada en impróspera y, por ende, adversa a la convocante, y que tal modificación sobreviniente la habilitaría para atacarla en sede judicial.

Con todo, esta controversia deberá ser objeto de definición por el juez natural en el escenario adecuado, pues la admisión de una eventual demanda promovida a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presupone la individualización del acto acusado con toda precisión (art. 163 CPACA), de modo que tal aspecto no se dilucidará en este ámbito prejudicial, pues si bien uno de los requisitos de la conciliación extrajudicial es que la correspondiente acción judicial no haya caducado, lo cual supone la existencia de un acto, hecho u omisión administrativos, la solicitud prejudicial indicó que se promovería el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

4. En lo concerniente con el reparo de que en la solicitud de conciliación extrajudicial no se indicó la causal de revocatoria del acto administrativo que fuere susceptible de control judicial ante esta jurisdicción especializada, tampoco se acogerá, si se tiene en cuenta que

ninguna norma lo exige, pues lo relevante en ese punto es que se consigne en el acta que elabora el procurador y que el juez verifique en el momento de aprobar el acuerdo conciliatorio si se configura una de las causales de revocatoria consagradas en el artículo 93 del CPACA, evento en el cual se entenderá revocado o modificado y sustituido por el acuerdo.

Nótese, que el artículo 9 del Decreto 1716 de 2009 prevé: “3. Si hubiere acuerdo se elaborará un acta que contenga lugar, fecha y hora de celebración de la audiencia; identificación del agente del Ministerio Público; identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia; relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación; el acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas. Si la conciliación versa sobre los efectos económicos de un acto administrativo de carácter particular, también se indicará y justificará en el acta cuál o cuáles de las causales de revocación directa previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o normas que lo sustituyan, sirve de fundamento al acuerdo e igualmente se precisará si con ocasión del acuerdo celebrado se produce la revocatoria total o parcial del mismo (...)”, de modo que siendo un requisito del acta de conciliación y no de la solicitud, le incumbía al procurador que dirigió la audiencia extrajudicial asegurarse de que se consignara tal aspecto.

5. En cuanto a que el acuerdo conciliatorio no determinó claramente el responsable de hacer los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensiones con respecto a los valores concertados, se advierte que la conciliación extrajudicial es la autocomposición de las partes sobre diferencias derivadas de la disputa de derechos inciertos y discutibles, cuyo fin usualmente es precaver un eventual litigio judicial, y una vez aprobado el acuerdo por el juez, éste hace tránsito a cosa juzgada y presta mérito ejecutivo sobre los asuntos que fueron objeto de arreglo, lo cual significa que al no hacerse extensivo a otros derechos y obligaciones que no fueron sometidos a autocomposición, éstos serían susceptibles de reclamación, concertación o controversia posteriores, pues pugnaría con su naturaleza auto-compositiva que se obligue a las partes a conciliar aspectos sobre los cuales no expresaron su interés, unido a que los asuntos de naturaleza laboral y seguridad social podrán conciliarse si no se afectan derechos ciertos e indiscutibles, atributos de los cuales gozan los aportes al sistema de seguridad social en pensiones por estar inescindiblemente atados a la pensión, la cual es un derecho irrenunciable, y cuyo reclamo puede hacerse en cualquier tiempo, dada su imprescriptibilidad, pues al estar vigente el vínculo laboral de la convocante, los derechos laborales reclamados se erigen en prestaciones periódicas.

Frente a esta especie de derechos, el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, C. P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, radicación 27001-23-33-000-2013-00101-01(0488-14), mediante sentencia del 27 de abril de 2016, señaló:

“(...) sobre el mismo tema, también precisó esta Corporación que gozaban de la calidad de derechos irrenunciables y, por ende, no susceptibles de conciliación, las prestaciones periódicas, como es el caso de los salarios, en vigencia del vínculo laboral, y las mesadas pensionales, sobre las cuales no hay lugar a transacción por ser derechos ciertos e indiscutible”.

Este juzgado reconoce que la intención del procurador al consignar esta observación en el acta de conciliación extrajudicial es salvaguardar el patrimonio público, pues considera que el silencio de las partes frente al descuento de los aportes al sistema de seguridad social en salud y pensión sobre los valores concertados podría causar un detrimento al erario; sin embargo, se pone de presente que una decisión de fondo sobre ese aspecto en este ámbito prejudicial, pese a que no lo solicitaron los contendientes ni fue objeto de autocomposición, necesariamente impone la definición si tales cotizaciones son obligatorias en el caso de la prima de actividad y de la bonificación por recreación (prestaciones sociales re-liquidadas), lo cual colocaría a los litigantes ante la imposibilidad jurídica de acudir ante la jurisdicción para que zanje tal diferendo, pues tal decisión sería definitiva, en la medida en que tendría los efectos de cosa juzgada y prestaría mérito ejecutivo, unido a que los signatarios del consabido acuerdo conciliatorio no tuvieron en ese trámite informal la oportunidad de ejercer el derecho de defensa y contradicción frente a ese puntual tema, ya que sólo salió a relucir con la intervención del procurador conciliador, es decir, en las postrimerías de esa actuación extrajudicial, de suerte que el acuerdo conciliatorio que se aprobará mediante

esta providencia no comprende este aspecto y, por lo tanto, las partes quedan en libertad de reclamar, concertar y controvertir tal pretensión en el escenario procesal y ante el juez previstos en la ley.

En ese orden, no se evidencia que sea lesivo para el patrimonio público, si se advierte que en la liquidación se dio aplicación a la prescripción trienal y se convino un plazo de sesenta (60) días para su pago, contado desde que la entidad cuente con toda la documentación necesaria para adelantar el trámite requerido, unido a que la renuncia a la indexación y a los intereses no es óbice para homologarlo, dado que tales conceptos no hacen parte de las garantías laborales mínimas y, por tanto, son disponibles por su titular, circunstancias que permiten colegir que el arreglo es favorable para las partes contendientes, pues mientras la convocada evitaría una eventual condena judicial por el reajuste pretendido, más la indexación, los intereses moratorios y las expensas procesales, con el costo de tiempo que implica su trámite, la convocante se beneficiaría también porque se ahorraría los gastos del proceso y no se expondría a que su demanda resulte ilusoria.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la conciliación examinada se adelantó dentro de los términos previstos en el artículo 20 de la Ley 640 de 2001; que no se observa causal de nulidad que afecte lo actuado o invalide lo acordado; y que el pacto logrado no acusa visos de ilegalidad ni lesiona los intereses económicos de la entidad pública convocada, a la luz de lo previsto en el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009 se le impartirá aprobación mediante proveído que tendrá efectos de cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo.

Finalmente, en cuanto a la vigencia de la Ley 2220 de 2022 desde el 30 de diciembre de ese año, por la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones, se precisa que de conformidad con las reglas generales de validez y aplicación de las leyes consagradas en los artículos 1, 2, 3 y 40 de la Ley 153 de 1887, su aplicación opera para las conciliaciones extrajudiciales radicadas ante el Ministerio Público con posterioridad a esa fecha, de suerte que las presentadas con antelación, como acontece en este caso, se regirán por las normas anteriores.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Veintisiete Administrativo del Circuito de Bogotá,

RESUELVE

PRIMERO: APROBAR la conciliación extrajudicial celebrada entre la convocante, señora Beatriz Carolina Ramírez Gómez, y la convocada, Superintendencia de Sociedades, el 29 de septiembre de 2022, ante la Procuraduría 139 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá.

SEGUNDO: CONMINAR a las partes intervinientes a hacer efectivo el arreglo conciliatorio logrado en los términos y plazo estipulados, una vez ejecutoriada esta providencia.

TERCERO: DECLARAR que con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 1716 de 2009, estas diligencias hacen tránsito a cosa juzgada y prestan mérito ejecutivo.

CUARTO: EXPEDIR a la parte convocante copia auténtica del acuerdo conciliatorio y del presente auto, de conformidad con el artículo 114 del Código General del Proceso y en concordancia con el precepto 14 de la Ley 640 de 2001.

QUINTO: ENVIAR copia de este proveído al Procurador 139 Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá.

SEXTO: ARCHIVAR las presentes diligencias, una vez cumplido lo anterior y previo registro en el sistema de información Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ
Juez

KPG

Firmado Por:
Humberto Lopez Narvaez
Juez
Juzgado Administrativo
027
Bogotá, D.C. - Bogotá 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: **c09ab31b062127fb0dea5b4329ddaf9906dfa2bc098a7708bacc7bd4eb24ec56**

Documento generado en 25/05/2023 05:26:50 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>