REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

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

AUTO INTERLOCUTORIO:	688
RADICACIÓN:	11001-33-35-027-2023-00177-00
MEDIO DE CONTROL:	CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
CONVOCANTE:	SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
CONVOCADA:	LAURA MARCELA HOYOS MONDRAGÓN
ASUNTO:	Aprueba acuerdo conciliatorio

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veintitrés (2023).

I. ASUNTO

De conformidad con la Ley 2220 de 2022, especialmente el título V, se procede a decidir de plano si se le imparte aprobación a la conciliación extrajudicial.

II. ANTECEDENTES

A petición de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien actúa por conducto de apoderado especial, y previo agotamiento del trámite de rigor, la Procuraduría Cincuenta y Cinco Judicial II para Asuntos Administrativos de Bogotá llevó a cabo el 23 de mayo de 2023, audiencia de conciliación extrajudicial, actuación en la cual la entidad convocante hizo la siguiente oferta a la convocada:

> "***2.3.1. CONCILIAR la reliquidación de algunas de las prestaciones sociales consistentes en: PRIMA DE ACTIVIDAD, BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN Y VIÁTICOS, teniendo en cuenta para ello, la RESERVA ESPECIAL DE AHORRO, lo anterior, bajo las siguientes condiciones:***
>
> ***2.3.1.1****. Que el convocado(a) desista de los intereses e indexación correspondientes a la prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos, así como también de los periodos que se relacionan.*
> ***2.3.1.2.*** *Que el convocado(a) renunciará a iniciar acción legal en contra de la SIC basada en los mismos hechos que dieron origen a la audiencia de conciliación, las anteriores pretensiones y otras que den origen a alguna acción legal, deberán ser desistidas por el convocado(a).*
> ***2.3.1.3****. Que la SIC con base en las diferentes sentencias en firme en contra de la misma, donde reconoce que la SIC debe liquidar la prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos, reconoce el valor económico a que tenga derecho el convocado por los últimos tres años dejados de percibir, conforme a la liquidación pertinente.*
> ***2.3.1.4****. Que en el evento que se concilie, la Superintendencia de Industria y Comercio pagará los factores reconocidos en la presente audiencia de conciliación, dentro de los setenta (70) días siguientes a la aprobación del Juez Administrativo y a que la parte convocada presente ante la Entidad toda la documentación necesaria para adelantar el trámite requerido.*
>
> ***2.4. CONCILIAR la reliquidación de las prestaciones enunciadas en el punto anterior, frente al funcionario o exfuncionario quien presentó solicitud ante esta Entidad, por el periodo y valor que se liquidó en su oportunidad. Las sumas conciliadas al igual que los períodos se encuentran en la imagen de liquidación, suscrita por el Coordinador del Grupo de Trabajo de Gestión de Personal, visible en el numeral 2.1.2****.".*

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
LIQUIDACIÓN BÁSICA -CONCILIACION

DESDE EL 14 DE ENERO DEL 2020 AL 20 DE DICIEMBRE DEL 2022 PRIMA DE ACTIVIDAD, BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN Y VIÁTICOS

Funcionario: LAURA MARCELA HOYOS MONDRAGÓN **Proceso N°:** 22-496977
Cédula: 1,094,904,554
Fecha Liquidación Básica: 20-ene-2023

FACTORES BASE DE SALARIO

Conceptos	2019	2020	2021	2022
Asignación Básica	2,589,328	2,721,902	2,792,944	2,995,712
Reserva de Ahorro	1,683,063	1,769,236	1,815,414	1,947,213

FACTORES DE RELIQUIDACION EN PESOS

		2044-07	2044-07	2044-07	
Diferencias - Conceptos	2019	2020	2021	2022	Subtotal
Prima Actividad	-	884,618	907,707	973,607	2,765,932
Bonificación por Recreación	-	117,949	121,028	129,814	368,791
Fecha Acto Administrativo de vacaciones		06-jul-2020	09-ago-2021	04-abr-2022	
(Resolución)					
Prima por Dependientes	-	-	-	-	-
Horas Extras Diurnas	-	-	-	-	-
Horas Extras Nocturnas	-	-	-	-	-
Horas Extras Dominicales y Festivas	-	-	-	-	-
Viáticos al Interior del País	-	27,916	791,840	632,723	1,452,479
Cesantías	-	-	-	-	-
TOTAL	-	**1,030,483**	**1,820,575**	**1,736,144**	**4,587,202**

*Mediante Resolución 66650 del 2020 se dio cumplimiento a un acuerdo de conciliación por medio del cual se reliquidó la Prima de Actividad, la Bonificación por Recreación y viaticos, periodo comprendido del 06 de mayo del 2017 al 13 de enero del 2020.

JUAN DAVID TRUJILLO GORDILLO Firmado digitalmente por JUAN DAVID TRUJILLO GORDILLO

JUAN DAVID TRUJILLO GORDILLO
Coordinador Grupo de Trabajo Administración de Personal

La parte convocada aceptó la propuesta conciliatoria formulada por la Superintendencia de Industria y Comercio.

Aceptada la propuesta por la parte convocada, el acuerdo fue avalado por la procuradora judicial que atendió el caso, en los siguientes términos:

> "*La Procuradora 55 Judicial II administrativa de Bogotá, se pronuncia al respecto y manifiesta que: El acuerdo presentado por la entidad convocante, SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO, el cual es aceptado por la representante judicial de la Convocada, doctora KAREN ALEXANDRA ROZO RAMÍREZ, y analizado de conformidad con los valores propuestos en la liquidación, siendo aceptados en su integridad, contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento. Así mismo, reúne los siguientes requisitos: (i) el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, Ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, Ley 446 de 1998); (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes (art. 59, Ley 23 de 1991, y 70, Ley 446 de 1998); (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus representantes tienen capacidad para conciliar; la suma objeto de conciliación está determinada en $4,587,202 y conlleva a conciliar los valores debidos con ocasión de la solicitud de inclusión de la reserva especial del ahorro en la liquidación de los factores prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos, elevada por la parte convocada mediante petición radicada el 20 de diciembre de 2022 1 . El planteamiento anterior tiene respaldo en los artículos 70 y 71 de la Ley 446 de 1998, que modifican los artículos 59 y 62 de la Ley 23 de 1991 y que señalan que es posible conciliar total o parcialmente conflictos de carácter particular y contenido económico que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de las diferentes pretensiones previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Asunto que es susceptible de conciliación al tenor de lo previsto en el artículo 56 del Decreto 1818 de 1998 y el artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015 en consonancia con los pronunciamientos contenidos en las sentencias C-1195 de 2001 y T-023 de 2012.*
>
> *Además, se observa que el acuerdo conciliatorio fue autorizado por el Comité de Conciliación de la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO según acta que se encuentra incorporada al expediente. El Comité en referencia presentó la fórmula conciliatoria con fundamento en la liquidación firmada por el Coordinador del Grupo de Trabajo Administración de Personal JUAN DAVID TRUJILLO GORDILLO, liquidación que arrojó la suma de $4.587.202. Así mismo, el medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (art. 61, ley 23 de 1991, modificado por el art. 81, Ley 446 de 1998), como quiera que se trata de prestaciones periódicas y teniendo en cuenta la condición de servidor público que se acredita respecto de la Convocada. Adicionalmente, el reconocimiento de los factores*

se encuentra ajustado a los parámetros de la prescripción trienal teniendo en cuenta que la solicitud de reliquidación se radicó el 20 de diciembre de 2022. Por lo que existen elementos fácticos y jurídicos razonables que soportan la decisión de conciliar las pretensiones de la parte Convocante. Aunado a lo anterior, obran en el expediente las pruebas necesarias que justifican el acuerdo, a saber:

Poder debidamente otorgado al apoderado de la Convocante (ff 16-18); en carpeta anexa obran: copia del derecho de petición radicado el 20 de diciembre de 2022, en el cual la Convocada solicitó la inclusión de la reserva especial del ahorro en la base de liquidación de la prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos; copia de la respuesta de la Entidad al anterior pedimento; respuesta y copia de la liquidación de la propuesta conciliatoria; copia de la aceptación de la liquidación por parte de la Convocada; poder debidamente otorgado a la apoderada de la parte convocada, junto a los documentos que acreditan su condición de abogada; copia de la Resolución 54411 de 2014, mediante la cual se nombró a la señora HOYOS MONDRAGÓN, en la entidad convocada; certificación que acredita la condición de empleada en la SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO y finalmente los traslados a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

De igual manera, la solución propuesta por las partes no lesiona el patrimonio público de la Nación y evita un proceso judicial en el que el Estado tendría una alta probabilidad de condena, en la medida en que existen precedentes jurisprudenciales que confieren los derechos que aquí se concilian (…).

Adicionalmente, dado que el acuerdo al que se arribó versa sobre los efectos económicos de un acto administrativo, es esencial dejar constancia que en este asunto se configuraría la causal de revocación consagrada en el numeral 3 del artículo 93 del CPACA, dado que en este caso se le causó un "agravio injustificado a una persona"; circunstancia que refuerza los motivos para consolidar el acuerdo, dado que la prestación discutida ha sido considerada jurisprudencialmente como un factor salarial, que no se le pagó en los periodos que abarca el arreglo, a la parte pasiva.

Así las cosas, concurren los elementos necesarios para suscribir el presente acuerdo conciliatorio. Las partes entienden de esta manera que dirimen totalmente la controversia suscitada con motivo de las sumas adeudadas, cuyo pago será solucionado dentro de los 70 días siguientes a la aprobación del Juez Administrativo y a la presentación por parte de la Convocada a la Entidad Convocante de toda la documentación necesaria para adelantar el trámite requerido. Por consiguiente, el Convocado desiste de los intereses e indexación correspondientes a la prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos, en lo atinente a los periodos que se relacionan en la propuesta conciliatoria, del 14 de enero del 2020 al 20 de diciembre del 2022. También renuncia a iniciar acción legal en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio con base en los mismos hechos y pretensiones que originaron la audiencia de conciliación o cualquier otra acción legal. No obstante, el acuerdo conciliatorio a que llegaron las partes quedará sometido a la aprobación del Juez Contencioso Administrativo que corresponda (…)".

III. CONSIDERACIONES

La Ley 2220 de 2022, por medio de la cual se expide el estatuto de conciliación y se dictan otras disposiciones, prevé:

"***ARTÍCULO 89. Asuntos susceptibles de conciliación en materia de lo contencioso administrativo.*** *En materia de lo contencioso administrativo serán conciliables todos los conflictos que puedan ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que la conciliación no esté expresamente prohibida por la ley.*

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.

Podrá acudirse a la conciliación extrajudicial sin que medie una intención de demanda y podrá ser presentada de común acuerdo por las partes de un eventual conflicto.

Para la procedencia de la conciliación no será necesaria la renuncia de derechos.

En asuntos de naturaleza laboral y de la seguridad social podrá conciliarse si con el acuerdo no se afectan derechos ciertos e indiscutibles.

Cuando medie acto administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, evento en el cual, una vez aprobado el acuerdo por el juez contencioso administrativo, se entenderá revocado o modificado el acto y sustituido por el acuerdo".

*"**ARTÍCULO 90. Asuntos no conciliables.** No son susceptibles de conciliación extrajudicial en asuntos de lo contencioso administrativo:*

1. Los que versen sobre conflictos de carácter tributario.

2. Aquellos que deban ventilarse a través de los procesos ejecutivos de los contratos estatales.

3. En los que haya caducado la acción.

4. Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, y aún procedan recursos en el procedimiento administrativo o este no estuviere debidamente agotado.

5. Cuando la Administración cuente con elementos de juicio para considerar que el acto administrativo ocurrió por medios fraudulentos".

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, así:

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, Superintendencia de Industria y Comercio, es una persona jurídica de derecho público con capacidad legal, la cual actuó a través de apoderado, con la potestad de conciliar (Archivo *"PODER LAURA MARCELA HOYOS MONDRAGÓN.pdf"* obrante en la carpeta *"Sol Conciliación"* del expediente digital).

La convocada, señora Laura Marcela Hoyos Mondragón, 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 (Archivo *"poder.pdf"* obrante en la carpeta *"03LinkExpedienteProcuraduría"* del expediente digital).

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

El acuerdo consiste en el reconocimiento y pago de la suma de cuatro millones quinientos ochenta y siete mil doscientos dos pesos ($4'587.202) m/cte., correspondiente a la re-liquidación de la prima de actividad, la bonificación por recreación y los viáticos, con la inclusión del factor salarial denominado reserva especial de ahorro, por el periodo comprendido entre el 14 de enero de 2020 y el 20 de diciembre de 2022.

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 Industria y Comercio 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 Industria y Comercio, 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, <u>sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio</u>, 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 d 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 a la actividad del trabajador ya no sea salario (…)*".

Por su parte, la Corte Constitucional,[1] 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

[1] *Expediente No. D-902, Sentencia del 16 de noviembre de 1995, M.P Dr. Antonio Barrera Carbonell.*

la 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 connotación de salario a lo que realmente tiene este carácter.

El Consejo de Estado[2], 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 tenérsele 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 particularmente de la Superintendencia de Industria y Comercio, pese a su denominación, hace parte de su asignación mensual y debe tenerse en cuenta para la re-liquidación de la prima de actividad, la bonificación por recreación y los viáticos.

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 por 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 (…)*".

Desde el punto de vista jurisprudencial, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca[3], 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*

---

[2] *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.*
[3] *Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segundad, 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.*

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 manifestó[4]:

"*Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, se debe precisar que la llamada Reserva Especial del 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 acreditado[5] 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 Estado[6], dicho beneficio se debe tener como parte de la asignación mensual devengada por el actor"

Y, en cuanto a los viáticos, éstos han sido concebidos como el emolumento salarial que tiene como finalidad *"cubrir los gastos de manutención, alojamiento y transporte en que incurre el servidor público por el cumplimiento de sus funciones fuera de su sede habitual de trabajo, sin sufrir por ello mengua en su patrimonio".*

El artículo 2.2.5.5.25 del Decreto 1083 de 2015 establece la comisión de servicios, en los siguientes términos:

"ARTÍCULO 2.2.5.5.25. Comisiones de servicios. La comisión de servicios se puede conferir al interior o al exterior del país, no constituye forma de provisión de empleos, se otorga para ejercer las funciones propias del empleo en un lugar diferente al de la sede del cargo, cumplir misiones especiales conferidas por los superiores, asistir a reuniones, conferencias o seminarios, realizar visitas de observación que interesen a la administración y que se relacionen con el ramo en que presta sus servicios el empleado. Esta comisión hace parte de los deberes de todo empleado, por tanto, no puede rehusarse a su cumplimiento".

A su turno, el artículo 42 del Decreto 1042 de 1978 prevé que los viáticos son factor salarial cuando lo haya percibido un funcionario en comisión de servicios, y el artículo 61 ibídem dispone que *"Los empleados públicos que deban viajar dentro o fuera del país en comisión de servicios tendrán derecho al reconocimiento y pago de viáticos".*

En el sistema general de administración de personal de los servidores públicos, los viáticos sólo se reconocen por comisión de servicios y tienen una duración determinada, pues lo que buscan es compensar los gastos que demandan el desplazamiento temporal del servidor público del lugar donde habitualmente labora.

---

[4] *Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segundad, Subsección "C", Radicado No. 1100 1333 5008 2013 00039 01, Sentencia del 25 de abril de 2014, M.P. Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel.*
[5] *Folios 1 y 45*
[6] Óp. Cit. Pág. 7

De otro lado, el Consejo de Estado, sobre el reconocimiento y pago de viáticos, distinguió las figuras del encargo y de la comisión de servicios, en los siguientes términos:

> "*El artículo 34 del Decreto 1950 de 1973 dice que 'hay encargo cuando se designa temporalmente a un empleado para asumir total a parcialmente las funciones de otro empleo vacante por falta temporal o definitiva de su titular, desvinculándose o no de las propias de su cargo'. Por su parte, el artículo 75 del Decreto 1950 de 1973 dispone que 'El empleado se encuentra en comisión cuando, por disposición de autoridad competente, ejerce temporalmente las funciones propias de su cargo en lugares diferentes a la sede habitual de su trabajo o atiende transitoriamente actividades oficiales distintas a las inherentes al empleo de que es titular'. Es evidente que se trata de dos figuras diferentes, pues mientras que en la comisión el funcionario ejerce 'funciones propias' del cargo del que es titular pero en 'lugares diferentes a su sede habitual', como acontece cuando se comisiona a un funcionario para que adelante una investigación disciplinaria en un sitio diferente a su sede de trabajo o a un abogado para que intervenga en un proceso judicial fuera de su sede; en el encargo se asumen funciones de otro empleo vacante, del cual debe tomarse posesión. De tal manera que no puede confundirse el 'encargo' que es una forma de provisión de empleos, con la 'comisión de servicios' que es el propio ejercicio del empleo en lugares diferentes a la sede del cargo, por un tiempo limitado, nunca de carácter permanente, pues lo prohíbe el artículo 80 del Decreto 1950 de 1973*[7]*".*

Conforme con la normatividad y el antecedente jurisprudencial citados, se concluye que la comisión de servicios se encuentra instituida para que el servidor público ejerza funciones propias del cargo en un lugar diferente a la sede laboral habitual, o para que cumpla misiones especiales, asista a reuniones, conferencias y realice visitas de observación que sean de interés de la Administración o tengan afinidad con los servicios prestados, por lo que es imperativo para el empleador asumir los gastos en que incurra el trabajador para el cumplimiento de las labores encomendadas.

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

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

No se configura este fenómeno, si se recuerda 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 actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas, de modo que teniendo la reserva especial de ahorro esa connotación jurídica, pues la convocante actualmente labora al servicio de la Superintendencia de Industria y Comercio, es manifiesta la inoperancia de la caducidad de dicha acción frente a los actos administrativos desfavorables que se llegaren a impugnar por esa vía judicial.

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

Para este efecto, se acopiaron las siguientes probanzas:

a) Petición del 20 de diciembre de 2022, mediante la cual la convocada solicitó a la Superintendencia de Industria y Comercio el reconocimiento y pago de las sumas de dinero correspondientes a las diferencias generadas por haber omitido la inclusión de la Reserva Especial de Ahorro en la liquidación de la Prima de Actividad, la Bonificación por Recreación y los Viáticos (Archivo *"22496977—00000002.pdf"* obrante en la carpeta *"Conciliación SIC"* del expediente digital).

[7] Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P. Dolly Pedraza de Arenas. Providencia del 9 de septiembre de 1992, expediente No. 3526.

b) Oficio No. 22-496977 emitido el 6 de enero de 2023 por el Secretario General de la Superintendencia de Industria y Comercio, a través del cual dio respuesta a la petición de la convocada y manifestó su intención de conciliar los valores que resulten de la re-liquidación de la prima de actividad, los viáticos y la bonificación por recreación con la inclusión de la reserva especial de ahorro (archivos *"22496977-00000002.pdf"* y *"22496977-00000002-aviso recibido.pdf"* vistos en la carpeta *"Conciliación SIC"* del expediente digital).

c) Comunicación del 10 de enero de 2023 suscrita por la convocada, en la cual expresó su ánimo conciliatorio (archivo *"22496977-00000002. Aceptación de conciliar.pdf"* obrante en la carpeta *"Conciliación SIC"* del expediente digital).

d) Oficio No. 22-496977 emitido por el Secretario General de la Superintendencia de Industria y Comercio, a través del cual pone en conocimiento de la convocada la liquidación de los valores a conciliar (archivos *"22496977-00000002.pdf"* obrante en la carpeta *"Conciliación SIC"* del expediente digital).

e) Liquidación elaborada el 20 de enero de 2023 por el Coordinador del Grupo de Trabajo Administración de Personal de los valores a conciliar por concepto de prima de actividad, bonificación por recreación y viáticos al interior del país (archivo *"liquidación.pdf"* obrante en la carpeta *"Conciliación SIC"* del expediente digital).

f) Comunicación del 14 de febrero de 2023 suscrita por la convocada, en la cual expresó su ánimo conciliatorio aceptando la fórmula propuesta por la entidad (archivo *"22496977-00000002.pdf"* obrante en la carpeta *"Conciliación SIC"* del expediente digital).

g) Certificación de la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la Superintendencia de Industria y Comercio, en la cual hace constar que la señora Laura Marcela Hoyos Mondragón, identificada con la cédula de ciudadanía No. 1.094.904.554, presta sus servicios en esa entidad desde el 2 de octubre de 2014, teniendo como último cargo el de Profesional Universitario, Código 2044, Grado 07, con una remuneración mensual de $4'971.925 (archivo *"Certificado laboral.pdf"* obrante en la carpeta *"Conciliación SIC"* del expediente digital).

h) Liquidación efectuada el 20 de enero de 2023 de los viáticos causados entre el 14 de enero de 2020 y el 20 de diciembre de 2022 por la señora Laura Marcela Hoyos Mondragón (archivo *"*Folio 38 del archivo *SOLICITUD LAURA MARCELA HOYOS MOSDRAGON.pdf"* obrante en la carpeta *"Sol Conciliación"* del expediente digital).

i) Certificación suscrita por el Secretaria Técnica del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Industria y Comercio, en la cual consta que en reunión celebrada el 22 de marzo de 2023 definió los parámetros bajo los cuales se autorizó proponer fórmula de arreglo en la audiencia de conciliación extrajudicial con respecto a la reliquidación y pago de la prima de actividad, viáticos y de la bonificación por recreación en favor de la señora Laura Marcela Hoyos Mondragón (archivo *"*Folios 13 a 15 del archivo *SOLICITUD LAURA MARCELA HOYOS MOSDRAGON.pdf"* obrante en la carpeta *"Sol Conciliación"* 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 Laura Marcela Hoyos Mondragón 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, los viáticos y la bonificación por recreación, tal como lo acogió el Comité de Conciliación de la Superintendencia de Industria y Comercio, 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 es cierto 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 lo es 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.

Tampoco 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 setenta (70) días, contado a partir del día siguiente a la aprobación de la conciliación por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativa, 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 entidad convocante evitaría una eventual condena judicial por el reajuste pretendido, más la indexación, los intereses moratorios y las expensas procesales, más el costo de tiempo que implica su trámite, la convocada 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 4 de la Ley 2220 de 2022; 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.

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, Superintendencia de Industria y Comercio, y la convocada, señora Laura Marcela Hoyos Mondragón, el 23 de mayo de 2023, ante la Procuraduría 55 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 convocada 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 66 de la Ley 2220 de 2022.

QUINTO: ENVIAR copia de este proveído a la Procuradora 55 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: **17936702bda2d47ff200503f0a1053bb839ac872585595ca6a383034b8720328**
Documento generado en 21/09/2023 08:56:48 AM

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