

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



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

AUTO INTERLOCUTORIO: 937
RADICACIÓN: 11001-33-35-027-2022-00320-00
MEDIO DE CONTROL: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL
CONVOCANTE: SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y
COMERCIO
CONVOCADO: JOSÉ GUILLERMO BALLESTEROS ARRUBLA
ASUNTO: Aprueba acuerdo conciliatorio

Bogotá, D.C., once (11) de octubre de dos mil veintidós (2022).

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

A petición de la Superintendencia de Industria y Comercio, quien actúa por conducto de apoderado especial, y previo agotamiento del trámite de rigor, el Procurador Ciento Noventa y Cinco Judicial I para Asuntos Administrativos de Bogotá llevó a cabo el 29 de agosto de 2022, audiencia de conciliación extrajudicial, actuación en la cual la entidad convocante hizo la siguiente oferta a la convocada:

*“Comedidamente manifiesto al despacho que me ratifico en las pretensiones y aspectos a conciliar señalados en la solicitud de conciliación, los cuales se resumen en los siguientes: Muy respetuosamente me permito solicitarle a la Procuraduría General de La Nación, que con el fin de precaver 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 convocante y los convocados celebren acuerdo conciliatorio sobre la reliquidación y pago de algunas prestaciones económicas contenidos en el Acuerdo 040 de 1991 expedido por la Junta Directiva de la extinta Corporación, a saber **PRIMA DE ACTIVIDAD, BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN, Y PRIMA POR DEPENDIENTES**, 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 periodos de tiempo y el monto total señalado en las liquidaciones que se adjuntan a la presente solicitud; lo anterior, por los periodos de tiempo y el monto total señalado en las liquidaciones que se adjuntan a la presente solicitud. Así mismo, solicito respetuosamente se transcriba en su integridad el contenido de la certificación expedida el veintinueve (29) de junio de dos mil veintidós (2022) por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación habida cuenta de la existencia de decisión conciliatoria por parte de la entidad: **“PRIMERO:** Que en la reunión del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Industria y Comercio – en adelante SIC- celebrada el 29 de junio de 2022, se efectuó el estudio y adoptó una decisión, respecto a la solicitud No. 22-164786 para presentarse ante la Procuraduría Judicial para Asuntos Administrativos de Bogotá D.C. **SEGUNDO:** Que para el estudio y decisión adoptada por el Comité de Conciliación, se evaluaron los siguientes aspectos: **2.1. ANTECEDENTES. 2.1.1.** El (La) funcionario(a) Jose Guillermo Ballesteros Arrubla, identificado (a) con cédula de ciudadanía número 4343607, presentó ante esta Entidad, solicitud para la reliquidación y pago de algunas prestaciones económicas, tales como: **PRIMA DE ACTIVIDAD, BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN Y PRIMA POR DEPENDIENTES**,, teniendo en cuenta para ello, el porcentaje correspondiente a la reserva especial del ahorro (...) Por lo anterior, el Comité de Conciliación*

de la Superintendencia de Industria y Comercio en uso de sus facultades: **2.3. DECIDE: 2.3.1. CONCILIAR** la reliquidación de algunas de las prestaciones sociales consistentes en: **PRIMA DE ACTIVIDAD, BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN Y PRIMA POR DEPENDIENTES**, 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, viáticos, horas extras y prima por dependientes, 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, 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 periodos se encuentran en la tabla uno del presente documento. **TERCERO.** En consecuencia, se le solicita al señor Procurador, tener la presente certificación expedida como base para la solicitud presentada por el apoderado designado para los efectos y como base para la audiencia de conciliación que programe su Despacho". Acto seguido adjunto la liquidación que contiene los pormenores la fórmula conciliatoria aprobada por el Comité de Conciliación y aceptada por el funcionario convocado: El valor de la fórmula que aquí se propone asciende a la suma total de **OCHO MILLONES SEISCIENTOS VEINTIDOS MIL SETECIENTOS SEIS PESOS M/CTE. (\$8.622.706)**, que la entidad que represento ofrece pagar al convocado, correspondiente a la inclusión de la reserva especial de ahorro en la liquidación de las siguientes prestaciones: **prima de actividad, bonificación por recreación y prima por dependientes**, causados desde el **26 de abril de 2019 al 26 de abril de 2022**; esto de conformidad con la liquidación suscrita por la Coordinadora del Grupo de talento Humano de la Superintendencia de Industria y Comercio".

Frente a tal propuesta, la parte convocada se pronunció en los siguientes términos:

"Teniendo en cuenta que es de previo conocimiento de la suscrita y del convocado la propuesta conciliatoria presentada y formulada por la entidad convocante se acepta en su totalidad, tal como quedó planteada por la suma de \$8.622.706, tal como obra en Comité de Conciliación emitido por la entidad, entonces aceptamos la propuesta conciliatoria en su totalidad".

Finalmente, aceptada la propuesta, el acuerdo fue avalado por el procurador judicial que atendió el caso, en los siguientes términos:

"(...) el Procurador Judicial considera que el anterior acuerdo contiene obligaciones claras, expresas y exigibles, en cuanto al tiempo, modo y lugar de su cumplimiento², toda vez que en aras de precaver un litigio relacionado con la reliquidación y pago de las diferencias dejadas de percibir por el convocado en su calidad de funcionario de la entidad convocante, la Superintendencia de Industria y Comercio se obliga a pagarle a JOSÉ GUILLERMO BALLESTEROS ARRUBLA la suma de: OCHO MILLONES SEISCIENTOS VEINTIDOS MIL SETECIENTOS SEIS PESOS M/CTE. (\$8.622.706) dentro de los setenta (70) días siguientes a que la entidad cuente con toda la documentación necesaria para adelantar el trámite requerido; montos a sufragar por concepto de la inclusión de la reserva especial de ahorro en la liquidación de las siguientes prestaciones: inclusión de la reserva especial de ahorro en la liquidación de las siguientes prestaciones: prima de actividad, bonificación por recreación y prima por dependientes, causados entre el 26 de abril de 2019 al 26 de abril de 2022. Así mismo considera esta Agencia del Ministerio Público que el acuerdo conciliatorio reúne todos los requisitos de ley, a saber: (i) el eventual medio de control que se ha podido llegar a presentar no ha caducado (artículo 61 de la ley 23 de 1991, modificado por el artículo 81 de la ley 446 de 1998) por cuanto corresponde a prestaciones periódicas y en tal virtud no existe término de caducidad a la luz de lo previsto en el numeral primero del artículo 164 del C.P.A.C.A.; (ii) el acuerdo conciliatorio versa sobre conflictos de carácter particular y contenido patrimonial disponibles por las partes (artículo 59 de la ley 23 de 1991 y artículo 70 de la ley 446 de 1998) en la medida que no se trata de derechos irrenunciables e imprescriptibles hasta ahora inciertos y discutibles; (iii) las partes se encuentran debidamente representadas y sus

representantes tienen capacidad para conciliar; (iv) los hechos que sirven de fundamento se encuentran debidamente acreditados a través de las pruebas que obran en el expediente y que justifican el acuerdo, a saber: 1) Copia de las resoluciones de nombramiento y actas de posesión mediante las cuales se ha efectuado la designación del funcionario convocado, expedidas por el Superintendente de Industria y Comercio; 2) Certificación expedida por la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la Superintendencia de Industria y Comercio respecto a los periodos laborados por el convocado al servicio del convocante, la cual incluye el periodo que comprende el acuerdo conciliatorio; 3) Copia de la petición presentada por José Guillermo Ballesteros Arrubla, mediante la cual solicita a la entidad convocante el reconocimiento y pago de los conceptos objeto del acuerdo, formulada el 26 de abril de 2022 bajo el radicado No. 22-164786, con la cual se produjo la interrupción de la prescripción trienal; 4) Copia de la respuesta suministrada a la petición de pago mediante oficio radicado No. 22-164786-2 del 2 de mayo de 2022, en la cual se informa la existencia de ánimo conciliatorio frente a lo pedido y los parámetros generales adoptados por la entidad; 5) Manifestación escrita del ánimo conciliatorio del convocado en relación con la propuesta formulada en sede administrativa por la convocante; 6) Copia de la liquidación inicial del acuerdo conciliatorio realizada por la entidad empleadora, en la cual se registran los pormenores de los conceptos causados y sus cuantías, y constancia de su traslado a la convocada; 7) Copia del escrito de aceptación de la liquidación por parte del servidor convocado; 8) Memorial poder otorgado en debida forma al apoderado de la entidad convocante, así como las constancias que dan cuenta de la calidad en que actúa su poderdante; 9) Memorial mediante el cual el convocado otorgó poder a la abogada Olga Liliana Peñuela Alfonso para comparecer en su representación, con la concesión de facultad expresa para conciliar al amparo de la cual celebra el presente acuerdo; 10) Certificación expedida por la Secretaría Técnica del Comité de Conciliación de la Superintendencia de Industria y Comercio en la cual constan los términos, conceptos y cuantía del acuerdo. Finalmente, (v) en criterio de esta Agencia del Ministerio Público, el acuerdo contenido en el acta no es violatorio de la Ley y no resulta lesivo para el patrimonio público por las siguientes razones: El artículo 12 del decreto 1695 de 1997 expedido por el Gobierno Nacional, por medio del cual se suprimió la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades Corporanónimas, radicó en cabeza de las superintendencias afiliadas a dicha Corporación el deber de continuar pagando los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas, 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, este último creador de la reserva especial de ahorro en condiciones de legalidad que fueron objeto de discusión hasta que el H. Consejo de Estado determinó que “cualquier ilegalidad en que hubiesen podido estar incursas las prestaciones antes mencionadas se saneó mediante Decreto 1695 de 27 de junio de 1997 (art. 12) expedido por el Presidente luego de entrar a regir la Ley 4a de 1992, (ley marco materia de salario prestaciones); decreto en el cual se señaló expresamente que el pago de los beneficios económicos de los empleados de la Superintendencia de Valores a que se refieren el Decreto 2739 de 1991 y el Acuerdo 040 de 1991 del mismo año, en adelante estaría a cargo de la propia superintendencia”³. Ahora bien, aun cuando el Acuerdo 040 de 1991 no le otorgó la calidad de factor salarial a la reserva especial de ahorro, ha sido la propia jurisprudencia del órgano cúspide de esta jurisdicción la que reafirmando precedentes de la sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia le ha reconocido tal naturaleza, señalando sobre el particular que “(...) tal como lo precisa el artículo 127 del C.S.T. “Constituye salario no solo la remuneración fija u ordinaria, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie y que implique retribución de servicios, sea cualquiera la denominación que se adopte (...). 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 CORPORANÓNIMAS, ha debido tenersele 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”⁴. (Negrilla del despacho) Se considera que el acuerdo logrado no solo es respetuoso del ordenamiento jurídico que gobierna la materia sino que de igual modo resulta suficientemente beneficioso para el patrimonio público en la medida que sin desconocer los derechos irrenunciables y las garantías laborales mínimas del servidor público convocado precave un litigio judicial con alta probabilidad de condena para la entidad pública y con ello reduce la carga de onerosidad que aparejaría el reconocimiento judicial de la obligación en comparación con la que en menor medida se deriva del acuerdo celebrado,

razones suficientes para denotar el cumplimiento del requisito sub examine (artículo 65 A de la ley 23 de 1991 y artículo 73 de la ley 446 de 1998)5, a lo cual se suma que las diferencias dejadas de percibir que son reconocidas en el acuerdo conciliatorio corresponden a emolumentos y prestaciones que no se encuentran cobijadas por el fenómeno de la prescripción extintiva. Finalmente es preciso resaltar que el acuerdo no da lugar a realizar deducciones por concepto de aportes al sistema general de seguridad social, toda vez que las prestaciones y emolumentos que se reliquidan por vía del presente acuerdo no son factores de cotización, conforme lo ha certificado en oportunidades pretéritas el Coordinador del Grupo de Talento Humano de la Superintendencia de Industria y Comercio con ocasión de trámites y asuntos similares. Bajo el panorama descrito, encuentra esta Agencia del Ministerio Público, tal y como se ha expresado en precedencia, que el acuerdo al que han arribado las partes en desarrollo del instrumento de la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos que permita trascender contenidos de orden judicial, se encuentra ajustado a la Ley y en tal virtud se solicita al señor Juez Administrativo de acuerdo con su recto criterio, se sirva impartirle la correspondiente aprobación (...).

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, en su artículo 2, prevé:

“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, 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 (fls. 21 a 27 archivo digital “02TramiteProcuraduria195.pdf”).

El convocado, señor José Guillermo Ballesteros Arrubla, 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. 41 a 43 archivo digital "02TramiteProcuraduria195.pdf").

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

El acuerdo consiste en el pago de ocho millones seiscientos veintidós mil setecientos seis pesos (\$8'622.706) m/cte., correspondientes a la re-liquidación de la prima de actividad, la bonificación por recreación y la prima de dependientes, con la inclusión del factor salarial reserva especial del ahorro, por el periodo comprendido entre el 26 de abril de 2019 y el 26 de abril de 2022.

La Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades -CORPORANONIMAS- 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 prestaciones sociales, económicas y médico-asistenciales consagradas 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 Decreto 1695 de 1997 se suprimió 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 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, 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 arts. 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 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 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 naturaleza de salario a lo que realmente tiene este carácter.

El Consejo de Estado², 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 Industria y Comercio, 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 Industria y Comercio, 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, la bonificación por recreación y la prima por dependientes.

Ahora bien, respecto de las prestaciones sociales objeto de re-liquidación, 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 lo concerniente 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

¹ Sala Plena de la Corte Constitucional, Expediente No. D-902, Sentencia del 16 de noviembre de 1995, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

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.

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 Cundinamarca³, 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 manifestó⁴:

“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 acreditado⁵ 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 Estado⁶, dicho beneficio se debe tener como parte de la asignación mensual devengada por el actor”.

Y sobre la prima por dependientes, el artículo 33 del Acuerdo No. 040 de 1991, expedido por la Junta Directiva de la Corporación Social de la Superintendencia de Industria y Comercio, dispuso:

“ARTÍCULO 33. PRIMA POR DEPENDIENTES. Los afiliados forzosos que adscriban beneficiarios que les dependan económicamente y que cumplan con lo dispuesto en el artículo 15 y siguientes de este Reglamento, tendrán derecho a recibir mensualmente una prima por dependientes en cuantía equivalente al quince por ciento (15%) del sueldo básico”.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia del 21 de abril de 2016, expediente No. 11001-33-35-028-2013-00139-01, al estudiar la prima por dependientes, precisó:

³ 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.

⁴ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “C”, Radicado No. 11001-33-31-012-2013-00039-01, Sentencia del 25 de abril de 2014, M.P. Dr. Carlos Alberto Orlando Jaiquel.

⁵ Folios 1 y 45

⁶ Óp. Cit. Pág. 7

“c) En la liquidación de la prima por dependientes se debe tener en cuenta el salario básico incrementado por la reserva especial del ahorro.

La prima por dependientes, entre otros beneficios, fue contemplada en el artículo 27 del Acuerdo 040/91. A su turno el artículo 33 del mismo estatuto estableció los beneficiarios, días de pago y los factores a tener en cuenta para su liquidación:

‘Artículo 33.- Prima por dependientes. Los afiliados forzosos que adscriban beneficiarios que les dependan económicamente y que cumplan con lo dispuesto en el artículo 15 y siguientes de este Reglamento, tendrán derecho a recibir mensualmente una prima por dependientes en cuantía equivalente al quince por ciento (15%) del sueldo básico’.

Teniendo en cuenta que el sueldo básico de los afiliados a CORPORANÓNIMAS está compuesto no sólo por el salario puro y llano devengado por el empleado de la Superintendencia, sino también por la reserva especial del ahorro, que equivale al 65% de tal salario, es claro que cuando el artículo 33 del Acuerdo 040/91 establece que la prima por dependientes equivale al 15% del sueldo básico, debe entenderse que en dicho sueldo debe estar incluida la reserva especial del ahorro. Esto es así, pues, se repite, la reserva especial del ahorro hace parte de la asignación básica mensual, como lo ha concluido el Consejo de Estado.

Esta posición también tiene fundamento en la protección especial del salario, que a nivel internacional se encuentra contenida en el Convenio 95 de OIT, norma que hace parte de la Constitución Política en los términos del Bloque de Constitucionalidad (Artículos 93 y 94C.Pol.) y que fue ratificado por el Estado colombiano a través de la Ley 54 de 1962.

La protección del salario, implícita también en el artículo 25 de la Constitución Política, no sólo se reduce a no efectuar descuentos no autorizados por la ley, sino a que produzca los efectos favorables que de él se desprendan, como en el caso del reconocimiento de las prestaciones sociales, ya que estas no son una dádiva del Estado sino el resultado del trabajo, como derecho fundamental. Por lo tanto, para los efectos de reconocer las prestaciones sociales no puede tomarse el salario en forma fraccionada o parcial, máxime que el Constituyente Primario fue claro en establecer que “Los convenios internacionales de trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna” (artículo 53 de la Constitución Política) y ocurre que el convenio citado de la OIT brinda la protección al salario “sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo”, mientras que la propia Constitución desautoriza toda aplicación e interpretación que menoscabe los derechos de los trabajadores y la dignidad humana. Dice la Constitución: ‘La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores’.

Conforme a lo anterior, se puede concluir que la reserva especial de ahorro es de naturaleza salarial, y por ende es parte de la asignación básica mensual, por lo tanto, debe tenerse en cuenta en la liquidación de todas las prestaciones que se sirven del concepto de salario para calcular su monto, independientemente del porcentaje salarial del cual se sustentan, v.gr. la prima por dependientes”.

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 básica mensual, y, por consiguiente, resulta procedente 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 por recreación y las primas de actividad y por dependientes.

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

No se configura ese fenómeno extintivo, 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, dado que el vínculo laboral del convocado está vigente (fl. 44 “02TramiteProcuraduria195.pdf”), es manifiesta la inoperancia de la

caducidad de dicha acción frente al acto administrativo desfavorable que llegare a impugnarse 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 señor José Guillermo Ballesteros Arrubla a la Superintendencia de Industria y Comercio, radicada a través de correo electrónico el 26 de abril de 2022, en la cual solicitó el reconocimiento y pago de la suma de dinero correspondiente a las diferencias generadas por la exclusión de la reserva especial del ahorro en la liquidación de la bonificación por recreación y las primas de actividad y por dependientes (fls. 28 y 29 archivo digital *"02TramiteProcuraduria195.pdf"*).

b) Oficio No. 22-164786-2 del 2 de mayo de 2022, suscrito por la Secretaría General de la Superintendencia de Industria y Comercio, en el cual se le informó al convocado la propuesta formulada para re-liquidar las primas de actividad y por dependientes y la bonificación por recreación con la inclusión de la reserva especial del ahorro, y que, de encontrarse conforme con la liquidación de los haberes, dispondría de un (1) mes para aceptarla y allegar el poder requerido para que un abogado lo represente en la audiencia de conciliación (fls. 30 a 32 archivo digital *"02TramiteProcuraduria195.pdf"*).

c) Liquidación elaborada el 18 de mayo de 2022 por el Coordinador del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la Superintendencia de Industria y Comercio, correspondiente a las primas de actividad y por dependientes y a la bonificación por recreación, con la inclusión de la reserva especial de ahorro, entre el 26 de abril de 2019 y el 26 de abril de 2022, la cual arroja un valor a pagar de \$8'622.706 (fl. 38 archivo digital *"02TramiteProcuraduria195.pdf"*).

d) Comunicación suscrita por el señor José Guillermo Ballesteros Arrubla, radicada por correo electrónico el 25 de mayo de 2022, en la cual manifestó su aceptación a la liquidación elaborada por la Superintendencia de Industria y Comercio e informó que en la audiencia de conciliación estaría representada por la Dra. Olga Liliana Peñuela Alfonso, identificada con la cédula de ciudadanía No. 52.933.441 expedida en Bogotá y titular de la tarjeta profesional de abogada No. 158094 del Consejo Superior de la Judicatura (fls. 39 a 40 archivo digital *"02TramiteProcuraduria195.pdf"*).

e) Certificación expedida el 1º de junio de 2022 por el Coordinador del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la Superintendencia de Industria y Comercio, en la cual se hace constar que el señor José Guillermo Ballesteros Arrubla, identificado con la cédula de ciudadanía No. 4.343.607 expedida en Anserma, presta sus servicios en esa entidad desde el 25 de julio de 1997 y actualmente desempeña el cargo de Técnico Administrativo (E) 3124-11 de la planta global asignado al Despacho del Superintendente Delegado para la Protección del Consumidor-Grupo de Trabajo de Apoyo a la Red Nacional de Protección al Consumidor (fl. 44 *"02TramiteProcuraduria195.pdf"*).

f) Copia de la Resolución No. 15265 expedida el 4 de julio de 2000 por la Secretaria General de la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante la cual se inscribió como dependiente del señor José Guillermo Ballesteros Arrubla a su hija Laura Sofía Ballesteros Escorcia, nacida el 24 de abril de 2000 (fls. 48 a 49 *"02TramiteProcuraduria195.pdf"*).

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 quiera que el señor José Guillermo Ballesteros Arrubla ostenta vocación jurídica para acceder a la re-liquidación 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, la bonificación por recreación y la prima por dependientes, 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 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.

Tampoco se evidencia que sea lesivo para el patrimonio público, si se advierte que en la pre-liquidación se dio aplicación a la prescripción trienal y se convino un plazo de setenta (70) 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 todas que permiten colegir que el arreglo es favorable para las partes contendientes, pues al paso que la convocante evitaría una eventual condena judicial por la pretendida re-liquidación prestacional, más la indexación, los intereses moratorios y las costas procesales, sumado al 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 eventual demanda no saliere avante.

Finalmente, ningún reparo hace este juzgado a la entidad deudora por haber tomado la iniciativa de convocar al acreedor para concertar la re-liquidación de la prima de actividad, la bonificación por recreación y la prima por dependientes con la inclusión de la reserva especial del ahorro, si se tiene en cuenta que ninguna norma lo prohíbe y, por el contrario, lo que buscó fue precaver un eventual litigio ante la reclamación del beneficiario, proceder que es legítimo, no solo porque evitaría el detrimento patrimonial que representaría para la Superintendencia de Industria y Comercio la cancelación de intereses moratorios, indexación y costas del proceso, sino porque se cumpliría uno de los fines de la conciliación, como mecanismo alternativo de solución pacífica de conflictos que es.

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 convocante, 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 el convocado, señor José Guillermo Ballesteros Arrubla, el 29 de agosto de 2022, ante la Procuraduría Ciento Noventa y Cinco (195) Judicial I 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 14 de la Ley 640 de 2001.

QUINTO: ENVIAR copia de este proveído al Procurador Ciento Noventa y Cinco (195) Judicial I 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.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HUMBERTO LÓPEZ NARVÁEZ
Juez

DSBA

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: 7b122fc7d558bcf04ebb952df2a06db730ee3dc1789dacb297fc17c0506821f8

Documento generado en 11/10/2022 10:00:53 AM

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