



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D. C., dos (02) de junio de dos mil veintidós (2022)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO**

**MEDIO DE**

**CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**PROCESO No.: 11001-33-35-015-2022-00068-00**  
**DEMANDANTE: DIANA LUCERO LASSO CASTELBLANCO**  
**DEMANDADO: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD SUR  
OCCIDENTE E.S.E.**

El apoderado de la parte actora solicita se corrija el auto de fecha 4 de abril de 2022 proferido por este Despacho, mediante el cual se admite la demanda, por cuanto se procedió a reconocerle personería a la Doctora MARCELA PATRICIA CEBALLOS OSORIO.

De la revisión del expediente se encuentra que la señora DIANA LUCERO LASSO CASTELBLANCO confirió poder para que doctor JAIRO IVÁN LIZARAZO ÁVILA para que iniciara en su nombre el presente medio de control (fl. 19 consecutivo 2 del expediente digital), razón suficiente para proceder a realizar la respectiva corrección.

En consecuencia, el JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO,

**RESUELVE**

**PRIMERO:** CORREGIR la parte final del auto de fecha 4 de abril de 2022, mediante el cual se admite la demanda, el cual quedará así:

*"RECONÓZCASE personería adjetiva al Doctor JAIRO IVÁN LIZARAZO ÁVILA identificado con C.C. No. 19.456.810 y T.P. No. 41.146 del C.S. de la J., como apoderado de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido."*

**SEGUNDO:** Una vez en firme el presente auto, continúese con el trámite pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO  
JUEZ**

**Firmado Por:**

**Martha Helena Quintero Quintero  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
015  
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: **5e6eba6e6a2fb84276a0cd7ba72e28439a99c9ffec8d61c76875938532732b6f**  
Documento generado en 02/06/2022 01:55:25 PM

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



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ  
SECCION SEGUNDA**

Bogotá, D.C., dos (02) de junio de dos mil veintidós (2022)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO.**

**Referencia: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL N° 2022-00149**  
**Convocante: MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO**  
**Convocado: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la diligencia de Conciliación Prejudicial referenciada, remitida por la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos, contenida en el **Acta de Conciliación Prejudicial de fecha 23 de septiembre de 2021**, la cual se llevó a cabo entre el Doctor JORGE ANDRÉS LUGO ESPINOZA en calidad de apoderado de la convocante señora **MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO** y la doctora CONSUELO VEGA MEDINA quien actúa como apoderada de la convocada **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**.

**Antecedentes:**

Se tienen como fundamentos fácticos los siguientes:

1. La convocante presta sus servicios a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES en el cargo de Profesional Universitario 2044-11.
2. Sostiene que mediante el Acuerdo No. 040 de 13 de noviembre de 1991, expedido por la Junta Directiva de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades (Corporanónimas), se adoptó el reglamento general de dicha Corporación, cuyo objeto fue el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, a favor de sus afiliados entre ellos los empleados de la Superintendencia de Sociedades, en el artículo 58 de dicho Acuerdo, se consagró el pago de la Reserva Especial del Ahorro.
3. Mediante Decreto 1695 de 27 de junio de 1997, el Gobierno Nacional suprimió la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, el artículo 12 del citado Decreto, mantuvo el pago de los beneficios económicos del régimen especial de las prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, a cargo de dichas Superintendencias.
4. Sostiene que la Superintendencia al momento de realizar los pagos por concepto de prima por dependientes, prima de actividad, bonificación por recreación y prima por dependientes, excluyó la Reserva Especial del Ahorro.

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

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

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

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

### **La solicitud de conciliación:**

La convocante, señora MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO a través de apoderado presentó ante la Procuraduría Judicial Administrativa –Reparto-, solicitud de conciliación prejudicial, en la que señala como pretensiones las que a continuación se detallan:

*"PRIMERA. Se concilien los efectos contenidos y decididos conforme el Acuerdo 040 de 1991 en: (...) MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO: Oficio No.510-089089 del 30 de junio de 2021 y Certificación No.510-002365 del 30 de junio de 2021.*

*SEGUNDA. Que como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho se cancelen a favor de mis poderdantes, los señores: (...) MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO la suma de Dos Millones Trescientos Sesenta y Cinco Mil Novecientos Treinta y Dos Pesos (\$2.365.932,00).*

*Lo anterior por concepto de la 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 la audiencia de conciliación en la que se concilie las pretensiones de cada uno de los convocantes y, por tanto, se eleve un acta conjunta 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."*

### **Conciliación ante la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá:**

La conciliación se celebró entre las partes en audiencia no presencial del 23 de septiembre de 2021, en la que se observa que cada uno de los convocados tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos, los cuales se encuentran consignados en el acta de conciliación suscrita.

Finalmente, el acuerdo de las partes fue avalado por el Procurador 55 Judicial I para Asuntos Administrativos, según consta en el acta suscrita, vista a folios 692 a 705 documento 3 del expediente digital.

## **CONSIDERACIONES**

La conciliación es un acto por medio del cual dos o más personas gestionan la solución de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial con la ayuda de un conciliador.

Este medio busca la solución de conflictos, es decir, trata de arreglar o componer los ánimos en discordia. Cuando entra un tercero a validar este acuerdo, se está frente a una conciliación administrativa, es decir, ante una heterocomposición, toda vez que el acuerdo que resuelve las diferencias surgidas por decisiones o conductas de acción o de omisión de la Administración Pública, debe ser homologado por un tercero imparcial.

### **De la Conciliación prejudicial**

Es aquella que se intenta antes de iniciar un proceso judicial. En ella intervienen el Procurador que actúa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Administración Pública y el particular u otra entidad estatal.

Procede en aquellos conflictos que por su naturaleza podrían demandarse mediante los medios de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa, Controversias Contractuales y de Grupo.

### **Requisitos de Procedibilidad de la conciliación prejudicial:**

Establece el artículo 63 del Decreto 1818 de 1998, que la conciliación administrativa prejudicial, solo tendrá lugar cuando en caso de ser necesario se agoten los recursos en el procedimiento administrativo, de igual forma el parágrafo segundo de dicha norma establece que no habrá lugar a conciliación cuando la acción haya caducado.

Frente al primero de los requisitos exigidos, cabe precisar que en el presente caso, la señora MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO (parte convocante), elevó solicitud el 15 de junio de 2021 ante la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES tendiente al reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva especial del ahorro en la liquidación de las prestaciones sociales (fl. 539-541 C 3 expediente digital), la entidad accionada mediante oficio 2021-01434559 del 30 de junio de 2021 invitó a la convocante a conciliar el asunto (fl. 542-543 C1 expediente digital) quedando agotado debidamente el procedimiento administrativo.

Así las cosas, en el presente caso la señora MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO agotó debidamente el procedimiento administrativo, toda vez que realizó la

solicitud de reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva del ahorro como parte integral de la asignación básica mensual devengada, petición que fue resuelta por la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES y presentándole a la convocante acuerdo conciliatorio. Razón por la cual, se entiende que efectivamente cumple con el primero de los requisitos para que sea procedente la conciliación judicial.

Respecto del segundo de los requisitos, este es, que la acción no haya caducado, se precisa que se entiende por caducidad de la acción, al fenómeno procesal en virtud del cual se pierde la posibilidad de hacer uso de la acción judicial por el transcurso del tiempo fijado por la ley, que tiene como objetivo dar seguridad jurídica a las actuaciones de la administración. Para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral existe un término perentorio de cuatro (4) meses dispuestos por la ley 1437 de 2011 artículo 164<sup>1</sup>, para determinar la caducidad de la acción, el cual empieza a contarse a partir del día siguiente de la notificación, publicación o ejecutoria del acto administrativo demandado. En el caso de estudio se está conciliando el reajuste de la prima de actividad, la bonificación por recreación y Viaticos con la inclusión de la Reserva Especial del Ahorro durante el tiempo que prestó sus servicios, prestaciones que tienen la calidad de periódicas, pues conforme la certificación expedida por la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la SIC se tiene que la convocante se encontraba vinculado a la entidad demandada a la fecha de su expedición- 30 de junio de 2021.

### ***De la reserva especial del ahorro***

La Carta Política de 1991, en su artículo 150, numeral 19, literal e) y en los artículos 20 y 50 transitorios, preceptúa:

*"Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:*

*e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.*

*Art. 20. El gobierno nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una comisión conformada por tres expertos en la administración pública o derecho administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el gobierno nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las*

---

<sup>1</sup>ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

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

*sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.*

*Art. 52. A partir de la entrada en vigencia de esta constitución, la Comisión Nacional de Valores tendrá el carácter de Superintendencia. El Gobierno Nacional dispondrá lo necesario para la adecuación de dicha institución a su nueva naturaleza, sin perjuicio de lo que al respecto podrá disponer el gobierno en desarrollo de lo establecido en el artículo 20 transitorio."*

El Acuerdo 040 de 13 de noviembre de 1991<sup>2</sup>, adoptó el reglamento general de la Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (Corporanónimas), entidad de previsión social, cuyas funciones eran el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médicos asistenciales de los empleados de la Superintendencia de Sociedades, de Industria y Comercio, de valores y de la misma corporación.

Dicho Acuerdo consagró la denominada Reserva Especial de Ahorro, en el artículo 58, así:

*"CONTRIBUCION AL FONDO DE EMPLEADOS. - RESERVA ESPECIAL DE AHORRO: Corporanóminas contribuirá con sus aportes al Fondo de Empleados de la Superintendencia y Corporanóminas, entidad con Personería Jurídica reconocida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Para tal fin pagará mensualmente a sus afiliados forzosos una suma equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del sueldo básico, la prima de antigüedad, prima técnica, y gastos de representación; de este porcentaje entregará Corporanóminas directamente al Fondo el quince por ciento (15%), previa deducción de la cotización que sea del caso por concepto de la 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..."*

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 150, numeral 19, literal e), de la C.P., se expidió la Ley 4ª de 1992, que estableció las normas, objetivos y criterios que debe observar el gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Mediante el Decreto 2156 de 30 de diciembre de 1992, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 20 transitorio de la C.P., reestructuró la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "Corporanónimas" y en su artículo 2º ordenó:

*"Art. 2º. OBJETO: La Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "CORPORANONIMAS", como entidad de previsión social, tendrá a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médico asistenciales consagradas en las normas vigentes para los empleados públicos de las Superintendencias de Industria y Comercio, de Sociedades, de Valores, de la misma Corporación, en la forma que dispongan sus estatutos y reglamentos internos, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias."*

Ahora bien, Corporanónimas fue suprimida por el Decreto 1695 de junio 27 de 1997 "Por el cual se suprime la Corporación Social de la Superintendencia de

---

<sup>2</sup> Por el cual se modifica el Acuerdo N° 003 de 17 de Julio de 1979 de la extinta Sala de Gobierno de la Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades CORPORANONIMAS (Fl. 134-159).

*Sociedades "Corporanónimas" y se ordena su liquidación", sin embargo, con relación al pago de los beneficios económicos que tenía a cargo la entidad se dispuso en el artículo 12 del Decreto en mención, lo siguiente:*

*"ARTÍCULO 12. PAGO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS. El pago de los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, contenido en los Decretos 2739 de 1991, 2156 de 1992, 2621 de 1993, 1080 de 1996 y el Acuerdo 040 de 1991 de la Junta Directiva de Corporanónimas, en adelante estará a cargo de dichas superintendencias, respecto de sus empleados, para lo cual en cada vigencia fiscal se apropiarán las partidas presupuestales necesarias en cada una de ellas, en los mismos términos establecidos en las disposiciones mencionadas en el presente artículo."*

Implica lo anterior que a partir de la liquidación de Corporanónimas las Superintendencias asumieron el pago de la Reserva Especial de Ahorro, que antes de la expedición del Decreto 1695 de 1997, eran asumidos por la Corporación Social de la Superintendencias.

De la revisión de las normas transcritas se tiene que la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional dentro de los parámetros fijados por el Congreso, por lo cual se infiere que la Junta Directiva de la Corporación al establecer en el Acuerdo 040 de 1992 las prestaciones contenidas en él, arrogó una facultad que no le correspondía.

Pesé a lo anterior, no desconoce está instancia judicial que con fundamento en las demandas que durante los últimos años han presentado los empleados de las Superintendencias, con el fin de que se reconociera y cancelara el pago de unas prestaciones al omitir la Reserva Especial del Ahorro, el Consejo de Estado en diferentes sentencias de las cuales cabe mencionar la Sentencia de 30 de enero de 1997 – Sección Segunda, Magistrado Ponente Carlos Orjuela Góngora, radicado N° 13211 y reiterado por la misma Sala en Sentencia de marzo de 1998 Radicado N° 13910<sup>3</sup>, ha estimado que la Reserva Especial del Ahorro constituye salario y por lo tanto debe tenerse en cuenta para efectos de determinar: (i) indemnización por supresión de cargo el monto y (ii) la cuantía de las pensiones de jubilación de los servidores públicos para quienes fue consagrada a través de Acuerdos de la Junta Directiva de Corporanónimas, es así como en la oportunidad mencionada indicó:

*"Pues bien, es claro para la Sala que todo lo que esté dirigido a remunerar de manera directa el servicio prestado por el empleado o trabajador, tiene el carácter de salario, así se le dé otra denominación o se pretenda modificarle su naturaleza.*

*En el caso de autos es evidente que los empleados de la Superintendencia de Sociedades perciben su salario mensual a través de dos fuentes: la Superintendencia misma y su Corporación Social, Corporanónimas. En efecto, cada mes la entidad les cancela su asignación básica y la corporación un 65% de esa suma, adicionalmente; esto es, que en realidad la asignación mensual, fuera de otros factores que puedan concurrir en ella, es el total de lo reconocido por los dos organismos.*

---

<sup>3</sup> Al respecto pueden verse otras sentencias como: (i) Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral- Radicado N° 29538 del 14 de octubre de 2009 MP: Gustavo José Geneco. (ii)

*Así las cosas, la aparente antinomia del decreto 2152 de 1992 al utilizar la expresión salario promedio del último año y luego determinar unos factores salariales dentro de los cuales no aparece ese rubro, no puede alterar la verdad de que la asignación básica mensual del empleado cubre los dos pagos ya relacionados. Por tanto, es incuestionable que el 65% del salario básico mensual reconocido por Corporación debió incluirse para los fines del reconocimiento de las indemnizaciones o bonificaciones.*

***La corporación ha basado su defensa en la premisa de que ese porcentaje es una prestación y no concretamente salario; empero, es ostensible que no se trata de un complemento para el empleado o su familia, sino de una retribución directa de sus servicios. Por consiguiente, salario”.***

Es evidente que, para el consejo de Estado en sede contenciosa, la reserva especial del ahorro constituye salario y por ello ha venido siendo objeto de reconocimiento por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para efectos de ser tenida en cuenta como factor salarial para la cuantía de la pensión de jubilación.

De igual manera en diferentes sentencias del H. Tribunal Administrativo – Sección Segunda entre otras la proferida el 11 de diciembre de 2015 dentro del radicado No. 2014-00145 MP. Doctor SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA<sup>4</sup>, una vez estudiada la naturaleza jurídica de la Reserva Especial del Ahorro y los diferentes pronunciamientos efectuados por el H. Consejo de Estado, estableció “*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*” situación que ha conllevado al reconocimiento y pago de lo hoy solicitado a otros funcionarios, que se encuentran en la misma situación fáctica de la convocante.

Con fundamento en lo anterior, la entidad accionada adoptó una conducta de reconocimiento y pago de la reserva especial del ahorro con fundamento en las decisiones proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, este despacho judicial con el fin de garantizar el derecho fundamental a la igualdad y la favorabilidad en materia laboral acogerá los argumentos mediante los cuales se ha reconocido la reserva especial del ahorro como parte integrante del salario básico.

Sustenta tal decisión, el contenido del artículo 53 de la Constitución Política que consagra entre otras, la garantía de aplicar al trabajador la situación que le sea más favorable cuando exista duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho.

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, subsección C, Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2014-00145 de fecha 11 de diciembre de 2015, MP. Dr. Samuel José Ramírez Poveda. Ver también Sentencia de fecha 18 de marzo de 2013 Radicado No. 11001-33-31-015-2011-00040-01 Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sección segunda Subsección F, M.P. Jorge Hernán Sánchez Felizola, Sentencia de fecha 8 de noviembre de 2012 Radicado 2018-0171 Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sección segunda Subsección D, M.P. Dra. Yolanda García de Carvajalino.

Pues el principio de favorabilidad es dable en dos eventos, (i) cuando existen dos normas vigentes aplicables a un caso particular y (ii) cuando frente a una norma aplicable existen varias interpretaciones. Frente a esta última situación, para la aplicación de la favorabilidad deben darse dos elementos:

1. La duda seria y objetiva ante la necesidad de elegir una o más interpretaciones.
2. La efectiva concurrencia de las interpretaciones para el caso en concreto.

En el caso de autos se verifica el segundo supuesto, dada la existencia de dos interpretaciones diferentes de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y al no existir Sentencia de Unificación Jurisprudencial que defina una única posición al respecto el Despacho acogerá la más favorable al trabajador.

Adicionalmente, no puede perder de vista el derecho a la igualdad del accionante, derecho que ha sido analizado por la Corte de Constitucional<sup>5</sup>, así:

#### **"4. La Igualdad**

**4.1.** *La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la compleja naturaleza jurídica de la igualdad, en la medida en que se trata simultáneamente de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en el ordenamiento constitucional; así, por ejemplo, el preámbulo de la Carta Política establece, dentro de los principios que pretende asegurar el nuevo orden constitucional, el de la igualdad. Por otro lado, el artículo 13 de la Constitución Política ha sido considerado como la fuente del principio constitucional de igualdad y del derecho fundamental a la igualdad<sup>[5]</sup>.*

*Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el derecho a la igualdad constituye el fundamento insustituible del ordenamiento jurídico que emana de la dignidad humana, pues se deriva del hecho de reconocer que todas las personas, en cuanto lo son, tienen derecho a exigir de las autoridades públicas un mismo trato y por lo tanto merecen la misma consideración con independencia de la diversidad que exista entre ellas<sup>[6]</sup>.*

*El artículo 13 de la Carta Política establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. De igual forma prescribe que al Estado le corresponde promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Finalmente, señala que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, por su condición económica, física o mental.*

*De esta forma, dicho precepto constitucional establece distintas dimensiones del derecho a la igualdad, tales como (i) igualdad ante la ley, en virtud de la cual la ley debe ser aplicada de la misma forma a todas las personas<sup>[7]</sup>; (ii) igualdad de trato, que excluye la posibilidad de que la ley regule de forma diferente la situación de personas que deberían ser tratadas igual; e (iii) igualdad de*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-748/09 veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Conjuez Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

*protección, que asegura efectivamente gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades<sup>[8]</sup>.*

Así, respetando el derecho de igualdad en situaciones fácticas idénticas, como es el caso de estudio, este Despacho acoge las decisiones que frente al particular ha adoptado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre los pares y en aplicación al principio de favorabilidad que rige en materia laboral, procederá a aprobar el acuerdo conciliatorio celebrado por las partes.

De conformidad con lo anterior, el pago se realizará con fundamento en los cálculos efectuados por la entidad accionada (folio 544 -545 documento 3 del expediente digital) y señalados en la certificación expedida por el secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades (folio 51 documento 4 expediente digital)

En este orden de ideas, es claro que en el presente caso se cumple con los presupuestos exigidos para aprobar la conciliación prejudicial, realizada entre la señora **MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO** en calidad de convocante y la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** en calidad convocada.

De lo expuesto en precedencia éste Despacho Judicial, advierte que la conciliación prejudicial, realizada entre la señora MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO en calidad de convocante y la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES en calidad convocada por valor de **\$2.365.932** reúne los requisitos para ser aprobada, toda vez que la convocante agotó debidamente los recursos dentro del procedimiento administrativo, la acción no se encuentra caducada y no se causa detrimento al erario público, pues los valores reconocidos, corresponden a sumas que deben ser canceladas a la convocada, razón por la cual, será aprobado el acuerdo celebrado ante la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos.

Por tanto el Juzgado Quince Administrativo de Bogotá, Sección Segunda administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: APROBAR** el Acta de Conciliación de fecha 23 de septiembre de 2021, celebrada ante la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos, entre la realizada entre la señora **MARTHA LUCÍA AHUMADA ALEJO** identificada con la cédula de ciudadanía No. 35.511.363 en calidad de convocante y la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** en calidad convocada, por valor de **\$2.365.932**, obrante a folios 692 a 705 documento 1 del expediente digital, conforme los cálculos efectuados por la entidad accionada (folio 544 -545 documento 3 del expediente digital) y señalados en la certificación expedida por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades (folio 51 documento 4 expediente digital)

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

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

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO  
JUEZ**

*Am*

Firmado Por:

**Martha Helena Quintero Quintero  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
015  
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: **229d0fa97101c6023ac3967dc4c7ff06f8f653ef9286ec6800c706960bbaa52f**

Documento generado en 02/06/2022 01:55:18 PM

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



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ  
SECCION SEGUNDA**

Bogotá, D.C., dos (02) de junio de dos mil veintidós (2022)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO.**

**Referencia: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL N° 2022-00148**  
**Convocante: ANA JOSEFINA LOZANO AVILA**  
**Convocado: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la diligencia de Conciliación Prejudicial referenciada, remitida por la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos, contenida en el **Acta de Conciliación Prejudicial de fecha 23 de septiembre de 2021**, la cual se llevó a cabo entre el Doctor JORGE ANDRÉS LUGO ESPINOZA en calidad de apoderado de la convocante señora **ANA JOSEFINA LOZANO AVILA** y la doctora CONSUELO VEGA MEDINA quien actúa como apoderada de la convocada **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**.

**Antecedentes:**

Se tienen como fundamentos fácticos los siguientes:

1. La convocante presta sus servicios a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES en el cargo de Profesional Universitario 2044-11.
2. Sostiene que mediante el Acuerdo No. 040 de 13 de noviembre de 1991, expedido por la Junta Directiva de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades (Corporanónimas), se adoptó el reglamento general de dicha Corporación, cuyo objeto fue el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, a favor de sus afiliados entre ellos los empleados de la Superintendencia de Sociedades, en el artículo 58 de dicho Acuerdo, se consagró el pago de la Reserva Especial del Ahorro.
3. Mediante Decreto 1695 de 27 de junio de 1997, el Gobierno Nacional suprimió la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, el artículo 12 del citado Decreto, mantuvo el pago de los beneficios económicos del régimen especial de las prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, a cargo de dichas Superintendencias.
4. Sostiene que la Superintendencia al momento de realizar los pagos por concepto de prima por dependientes, prima de actividad, bonificación por recreación y prima por dependientes, excluyó la Reserva Especial del Ahorro.

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

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

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

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

### **La solicitud de conciliación:**

La convocante, señora ANA JOSEFINA LOZANO AVILA a través de apoderado presentó ante la Procuraduría Judicial Administrativa –Reparto-, solicitud de conciliación prejudicial, en la que señala como pretensiones las que a continuación se detallan:

*"PRIMERA. Se concilien los efectos contenidos y decididos conforme el Acuerdo 040 de 1991 en: (...)*

*ANA JOSEFINA LOZANO AVILA: Oficio No.510-059330 del 20 de mayo de 2021 y Certificación No.510-001904 del 20 de mayo de 2021. (...)*

*SEGUNDA. Que como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho se cancelen a favor de mis poderdantes, los señores (...) ANA JOSEFINA LOZANO AVILA la suma de Tres Millones Trescientos Ochenta y Cinco Mil Doscientos Tres Pesos M/cte (\$3.285.203,00). (...)*

*Lo anterior por concepto de la 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 la audiencia de conciliación en la que se concilie las pretensiones de cada uno de los convocantes y, por tanto, se eleve un acta conjunta 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."*

### **Conciliación ante la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá:**

La conciliación se celebró entre las partes en audiencia no presencial del 23 de septiembre de 2021, en la que se observa que cada uno de los convocados tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos, los cuales se encuentran consignados en el acta de conciliación suscrita.

Finalmente, el acuerdo de las partes fue avalado por el Procurador 55 Judicial I para Asuntos Administrativos, según consta en el acta suscrita, vista a folios 692 a 705 documento 3 del expediente digital.

## **CONSIDERACIONES**

La conciliación es un acto por medio del cual dos o más personas gestionan la solución de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial con la ayuda de un conciliador.

Este medio busca la solución de conflictos, es decir, trata de arreglar o componer los ánimos en discordia. Cuando entra un tercero a validar este acuerdo, se está frente a una conciliación administrativa, es decir, ante una heterocomposición, toda vez que el acuerdo que resuelve las diferencias surgidas por decisiones o conductas de acción o de omisión de la Administración Pública, debe ser homologado por un tercero imparcial.

### **De la Conciliación prejudicial**

Es aquella que se intenta antes de iniciar un proceso judicial. En ella intervienen el Procurador que actúa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Administración Pública y el particular u otra entidad estatal. Procede en aquellos conflictos que por su naturaleza podrían demandarse mediante los medios de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa, Controversias Contractuales y de Grupo.

### **Requisitos de Procedibilidad de la conciliación prejudicial:**

Establece el artículo 63 del Decreto 1818 de 1998, que la conciliación administrativa prejudicial, solo tendrá lugar cuando en caso de ser necesario se agoten los recursos en el procedimiento administrativo, de igual forma el parágrafo segundo de dicha norma establece que no habrá lugar a conciliación cuando la acción haya caducado.

Frente al primero de los requisitos exigidos, cabe precisar que en el presente caso, la señora ANA JOSEFINA LOZANO AVILA (parte convocante), elevó solicitud el 30 de abril de 2021 ante la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES tendiente al reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva especial del ahorro en la liquidación de las prestaciones sociales (fl. 48-49 C 3 expediente digital), la entidad accionada mediante oficio 2021-01338976 del 20 de mayo de 2021 invitó a la convocante a conciliar el asunto (fl. 50-51 C1 expediente digital) quedando agotado debidamente el procedimiento administrativo.

Así las cosas, en el presente caso la señora ANA JOSEFINA LOZANO AVILA agotó debidamente el procedimiento administrativo, toda vez que realizó la solicitud de reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva del

ahorro como parte integral de la asignación básica mensual devengada, petición que fue resuelta por la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES y presentándole a la convocante acuerdo conciliatorio. Razón por la cual, se entiende que efectivamente cumple con el primero de los requisitos para que sea procedente la conciliación judicial.

Respecto del segundo de los requisitos, este es, que la acción no haya caducado, se precisa que se entiende por caducidad de la acción, al fenómeno procesal en virtud del cual se pierde la posibilidad de hacer uso de la acción judicial por el transcurso del tiempo fijado por la ley, que tiene como objetivo dar seguridad jurídica a las actuaciones de la administración. Para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral existe un término perentorio de cuatro (4) meses dispuestos por la ley 1437 de 2011 artículo 164<sup>1</sup>, para determinar la caducidad de la acción, el cual empieza a contarse a partir del día siguiente de la notificación, publicación o ejecutoria del acto administrativo demandado. En el caso de estudio se está conciliando el reajuste de la prima de actividad, la bonificación por recreación y Viaticos con la inclusión de la Reserva Especial del Ahorro durante el tiempo que prestó sus servicios, prestaciones que tienen la calidad de periódicas, pues conforme la certificación expedida por la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la SIC se tiene que la convocante se encontraba vinculado a la entidad demandada a la fecha de su expedición- 20 de mayo de 2021.

### **De la reserva especial del ahorro**

La Carta Política de 1991, en su artículo 150, numeral 19, literal e) y en los artículos 20 y 50 transitorios, preceptúa:

*"Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:*

*e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.*

*Art. 20. El gobierno nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una comisión conformada por tres expertos en la administración pública o derecho administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el gobierno nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en*

---

<sup>1</sup>ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

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

*consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.*

*Art. 52. A partir de la entrada en vigencia de esta constitución, la Comisión Nacional de Valores tendrá el carácter de Superintendencia. El Gobierno Nacional dispondrá lo necesario para la adecuación de dicha institución a su nueva naturaleza, sin perjuicio de lo que al respecto podrá disponer el gobierno en desarrollo de lo establecido en el artículo 20 transitorio."*

El Acuerdo 040 de 13 de noviembre de 1991<sup>2</sup>, adoptó el reglamento general de la Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (Corporanónimas), entidad de previsión social, cuyas funciones eran el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médicos asistenciales de los empleados de la Superintendencia de Sociedades, de Industria y Comercio, de valores y de la misma corporación.

Dicho Acuerdo consagró la denominada Reserva Especial de Ahorro, en el artículo 58, así:

*"CONTRIBUCION AL FONDO DE EMPLEADOS. - RESERVA ESPECIAL DE AHORRO: Corporanóminas contribuirá con sus aportes al Fondo de Empleados de la Superintendencia y Corporanóminas, entidad con Personería Jurídica reconocida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Para tal fin pagará mensualmente a sus afiliados forzosos una suma equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del sueldo básico, la prima de antigüedad, prima técnica, y gastos de representación; de este porcentaje entregará Corporanóminas directamente al Fondo el quince por ciento (15%), previa deducción de la cotización que sea del caso por concepto de la 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..."*

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 150, numeral 19, literal e), de la C.P., se expidió la Ley 4ª de 1992, que estableció las normas, objetivos y criterios que debe observar el gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Mediante el Decreto 2156 de 30 de diciembre de 1992, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 20 transitorio de la C.P., reestructuró la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "Corporanónimas" y en su artículo 2º ordenó:

*"Art. 2º. OBJETO: La Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "CORPORANONIMAS", como entidad de previsión social, tendrá a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médico asistenciales consagradas en las normas vigentes para los empleados públicos de las Superintendencias de Industria y Comercio, de Sociedades, de Valores, de la misma Corporación, en la forma que dispongan sus estatutos y reglamentos internos, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias."*

Ahora bien, Corporanónimas fue suprimida por el Decreto 1695 de junio 27 de 1997 "Por el cual se suprime la Corporación Social de la Superintendencia de

---

<sup>2</sup> Por el cual se modifica el Acuerdo N° 003 de 17 de Julio de 1979 de la extinta Sala de Gobierno de la Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades CORPORANONIMAS (Fl. 134-159).

*Sociedades "Corporanónimas" y se ordena su liquidación", sin embargo, con relación al pago de los beneficios económicos que tenía a cargo la entidad se dispuso en el artículo 12 del Decreto en mención, lo siguiente:*

*"ARTÍCULO 12. PAGO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS. El pago de los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, contenido en los Decretos 2739 de 1991, 2156 de 1992, 2621 de 1993, 1080 de 1996 y el Acuerdo 040 de 1991 de la Junta Directiva de Corporanónimas, en adelante estará a cargo de dichas superintendencias, respecto de sus empleados, para lo cual en cada vigencia fiscal se apropiarán las partidas presupuestales necesarias en cada una de ellas, en los mismos términos establecidos en las disposiciones mencionadas en el presente artículo."*

Implica lo anterior que a partir de la liquidación de Corporanónimas las Superintendencias asumieron el pago de la Reserva Especial de Ahorro, que antes de la expedición del Decreto 1695 de 1997, eran asumidos por la Corporación Social de la Superintendencias.

De la revisión de las normas transcritas se tiene que la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional dentro de los parámetros fijados por el Congreso, por lo cual se infiere que la Junta Directiva de la Corporación al establecer en el Acuerdo 040 de 1992 las prestaciones contenidas en él, arrogó una facultad que no le correspondía.

Pesé a lo anterior, no desconoce está instancia judicial que con fundamento en las demandas que durante los últimos años han presentado los empleados de las Superintendencias, con el fin de que se reconociera y cancelara el pago de unas prestaciones al omitir la Reserva Especial del Ahorro, el Consejo de Estado en diferentes sentencias de las cuales cabe mencionar la Sentencia de 30 de enero de 1997 – Sección Segunda, Magistrado Ponente Carlos Orjuela Góngora, radicado N° 13211 y reiterado por la misma Sala en Sentencia de marzo de 1998 Radicado N° 13910<sup>3</sup>, ha estimado que la Reserva Especial del Ahorro constituye salario y por lo tanto debe tenerse en cuenta para efectos de determinar: (i) indemnización por supresión de cargo el monto y (ii) la cuantía de las pensiones de jubilación de los servidores públicos para quienes fue consagrada a través de Acuerdos de la Junta Directiva de Corporanónimas, es así como en la oportunidad mencionada indicó:

*"Pues bien, es claro para la Sala que todo lo que esté dirigido a remunerar de manera directa el servicio prestado por el empleado o trabajador, tiene el carácter de salario, así se le dé otra denominación o se pretenda modificarle su naturaleza.*

*En el caso de autos es evidente que los empleados de la Superintendencia de Sociedades perciben su salario mensual a través de dos fuentes: la Superintendencia misma y su Corporación Social, Corporanónimas. En efecto, cada mes la entidad les cancela su asignación básica y la corporación un 65% de esa suma, adicionalmente; esto es, que en realidad la asignación mensual, fuera de otros factores que puedan concurrir en ella, es el total de lo reconocido por los dos organismos.*

---

<sup>3</sup> Al respecto pueden verse otras sentencias como: (i) Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral- Radicado N° 29538 del 14 de octubre de 2009 MP: Gustavo José Geneco. (ii)

*Así las cosas, la aparente antinomia del decreto 2152 de 1992 al utilizar la expresión salario promedio del último año y luego determinar unos factores salariales dentro de los cuales no aparece ese rubro, no puede alterar la verdad de que la asignación básica mensual del empleado cubre los dos pagos ya relacionados. Por tanto, es incuestionable que el 65% del salario básico mensual reconocido por Corporación debió incluirse para los fines del reconocimiento de las indemnizaciones o bonificaciones.*

***La corporación ha basado su defensa en la premisa de que ese porcentaje es una prestación y no concretamente salario; empero, es ostensible que no se trata de un complemento para el empleado o su familia, sino de una retribución directa de sus servicios. Por consiguiente, salario”.***

Es evidente que, para el consejo de Estado en sede contenciosa, la reserva especial del ahorro constituye salario y por ello ha venido siendo objeto de reconocimiento por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para efectos de ser tenida en cuenta como factor salarial para la cuantía de la pensión de jubilación.

De igual manera en diferentes sentencias del H. Tribunal Administrativo – Sección Segunda entre otras la proferida el 11 de diciembre de 2015 dentro del radicado No. 2014-00145 MP. Doctor SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA<sup>4</sup>, una vez estudiada la naturaleza jurídica de la Reserva Especial del Ahorro y los diferentes pronunciamientos efectuados por el H. Consejo de Estado, estableció “*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*” situación que ha conllevado al reconocimiento y pago de lo hoy solicitado a otros funcionarios, que se encuentran en la misma situación fáctica de la convocante.

Con fundamento en lo anterior, la entidad accionada adoptó una conducta de reconocimiento y pago de la reserva especial del ahorro con fundamento en las decisiones proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, este despacho judicial con el fin de garantizar el derecho fundamental a la igualdad y la favorabilidad en materia laboral acogerá los argumentos mediante los cuales se ha reconocido la reserva especial del ahorro como parte integrante del salario básico.

Sustenta tal decisión, el contenido del artículo 53 de la Constitución Política que consagra entre otras, la garantía de aplicar al trabajador la situación que le sea más favorable cuando exista duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho.

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, subsección C, Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2014-00145 de fecha 11 de diciembre de 2015, MP. Dr. Samuel José Ramírez Poveda. Ver también Sentencia de fecha 18 de marzo de 2013 Radicado No. 11001-33-31-015-2011-00040-01 Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sección segunda Subsección F, M.P. Jorge Hernán Sánchez Felizola, Sentencia de fecha 8 de noviembre de 2012 Radicado 2018-0171 Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sección segunda Subsección D, M.P. Dra. Yolanda García de Carvajalino.

Pues el principio de favorabilidad es dable en dos eventos, (i) cuando existen dos normas vigentes aplicables a un caso particular y (ii) cuando frente a una norma aplicable existen varias interpretaciones. Frente a esta última situación, para la aplicación de la favorabilidad deben darse dos elementos:

1. La duda seria y objetiva ante la necesidad de elegir una o más interpretaciones.
2. La efectiva concurrencia de las interpretaciones para el caso en concreto.

En el caso de autos se verifica el segundo supuesto, dada la existencia de dos interpretaciones diferentes de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y al no existir Sentencia de Unificación Jurisprudencial que defina una única posición al respecto el Despacho acogerá la más favorable al trabajador.

Adicionalmente, no puede perder de vista el derecho a la igualdad del accionante, derecho que ha sido analizado por la Corte de Constitucional<sup>5</sup>, así:

#### **"4. La Igualdad**

**4.1.** *La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la compleja naturaleza jurídica de la igualdad, en la medida en que se trata simultáneamente de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en el ordenamiento constitucional; así, por ejemplo, el preámbulo de la Carta Política establece, dentro de los principios que pretende asegurar el nuevo orden constitucional, el de la igualdad. Por otro lado, el artículo 13 de la Constitución Política ha sido considerado como la fuente del principio constitucional de igualdad y del derecho fundamental a la igualdad<sup>[5]</sup>.*

*Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el derecho a la igualdad constituye el fundamento insustituible del ordenamiento jurídico que emana de la dignidad humana, pues se deriva del hecho de reconocer que todas las personas, en cuanto lo son, tienen derecho a exigir de las autoridades públicas un mismo trato y por lo tanto merecen la misma consideración con independencia de la diversidad que exista entre ellas<sup>[6]</sup>.*

*El artículo 13 de la Carta Política establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. De igual forma prescribe que al Estado le corresponde promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Finalmente, señala que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, por su condición económica, física o mental.*

*De esta forma, dicho precepto constitucional establece distintas dimensiones del derecho a la igualdad, tales como (i) igualdad ante la ley, en virtud de la cual la ley debe ser aplicada de la misma forma a todas las personas<sup>[7]</sup>; (ii) igualdad de trato, que excluye la posibilidad de que la ley regule de forma diferente la situación de personas que deberían ser tratadas igual; e (iii) igualdad de*

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-748/09 veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Conjuez Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

*protección, que asegura efectivamente gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades<sup>[8]</sup>.*

Así, respetando el derecho de igualdad en situaciones fácticas idénticas, como es el caso de estudio, este Despacho acoge las decisiones que frente al particular ha adoptado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y con el fin de garantizar el derecho a la igualdad entre los pares y en aplicación al principio de favorabilidad que rige en materia laboral, procederá a aprobar el acuerdo conciliatorio celebrado por las partes.

De conformidad con lo anterior, el pago se realizará con fundamento en los cálculos efectuados por la entidad accionada (folio 52 documento 3 del expediente digital) y señalados en la certificación expedida por el secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades (folio 4 documento 4 expediente digital)

En este orden de ideas, es claro que en el presente caso se cumple con los presupuestos exigidos para aprobar la conciliación prejudicial, realizada entre la señora **ANA JOSEFINA LOZANO AVILA** en calidad de convocante y la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** en calidad convocada.

De lo expuesto en precedencia éste Despacho Judicial, advierte que la conciliación prejudicial, realizada entre la señora ANA JOSEFINA LOZANO AVILA en calidad de convocante y la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES en calidad convocada por valor de **\$3.385.203** reúne los requisitos para ser aprobada, toda vez que la convocante agotó debidamente los recursos dentro del procedimiento administrativo, la acción no se encuentra caducada y no se causa detrimento al erario público, pues los valores reconocidos, corresponden a sumas que deben ser canceladas a la convocada, razón por la cual, será aprobado el acuerdo celebrado ante la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos.

Por tanto el Juzgado Quince Administrativo de Bogotá, Sección Segunda administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad, de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: APROBAR** el Acta de Conciliación de fecha 23 de septiembre de 2021, celebrada ante la Procuraduría 55 Judicial I para Asuntos Administrativos, ealizada entre la señora **ANA JOSEFINA LOZANO AVILA** identificada con la cédula de ciudadanía No. 23.694.448 en calidad de convocante y la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** en calidad convocada, por valor de **\$3.385.203**, obrante a folios 692 a 705 documento 1 del expediente digital, conforme la certificación emitida por el coordinador del Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades folio 4 documento del expediente digital, por los motivos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

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

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

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO**  
**JUEZ**

Am

Firmado Por:

**Martha Helena Quintero Quintero**  
**Juez Circuito**  
**Juzgado Administrativo**  
**015**  
**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: **a9581e1fac9b05056f8c673cc5e763a7061c362e34e83d33ec401ba76c41f9c9**

Documento generado en 02/06/2022 01:55:20 PM

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



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE  
BOGOTÁ  
SECCION SEGUNDA**

Bogotá, D.C., dos (02) de junio de dos mil veintidós (2022)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO.**

**Referencia: CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL N° 2022-00157**  
**Convocante: FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA**  
**Convocado: SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la diligencia de Conciliación Prejudicial referenciada, remitida por la Procuraduría 192 Judicial I para Asuntos Administrativos, contenida en el **Acta de Conciliación Prejudicial de fecha 9 de mayo de 2022**, la cual se llevó a cabo entre el Doctor **FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA** en calidad de convocante y el doctor NELSON ALBERTO QUINTERO BARBOSA quien actúa como apoderado de la convocada **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES**.

**Antecedentes:**

Se tienen como fundamentos fácticos los siguientes:

1. El convocante presta sus servicios a la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES en el cargo de Profesional Especializado 202814.
2. Sostiene que mediante el Acuerdo No. 040 de 13 de noviembre de 1991, expedido por la Junta Directiva de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades (Corporanónimas), se adoptó el reglamento general de dicha Corporación, cuyo objeto fue el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, a favor de sus afiliados entre ellos los empleados de la Superintendencia de Sociedades, en el artículo 58 de dicho Acuerdo, se consagró el pago de la Reserva Especial del Ahorro.
3. Mediante Decreto 1695 de 27 de junio de 1997, el Gobierno Nacional suprimió la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades. Sin embargo, el artículo 12 del citado Decreto, mantuvo el pago de los beneficios económicos del régimen especial de las prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, a cargo de dichas Superintendencias.
4. Sostiene que la Superintendencia al momento de realizar los pagos por concepto de prima por dependientes, prima de actividad, bonificación por recreación y prima por dependientes, excluyó la Reserva Especial del Ahorro.
5. Por lo anterior, varios funcionarios de la entidad solicitaron que las

prestaciones económicas se liquidaran teniendo en cuenta la reserva especial del ahorro, la cual desde la supresión de Corporanónimas, dejó de ser incluida para liquidar los referidos conceptos.

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

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

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

### **La solicitud de conciliación:**

El convocante, señor FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA en nombre propio presentó ante la Procuraduría Judicial Administrativa –Reparto-, solicitud de conciliación prejudicial, en la que señala como pretensiones las que a continuación se detallan:

*"PRIMERA. Se concilie en los efectos contenidos y decididos dentro el Oficio con radicado 2022-01-092428 del 24 de febrero de 2022, expedido por la Superintendencia de Sociedades, mediante el cual la Superintendencia de Sociedades, reconoce una formulara conciliatoria de conformidad con la sesión el 2 de junio de 2015 realizada por el Comité de Conciliación de la Superintendencia de Sociedades en sesión del 2 de junio de 2015, así:*

(...)

*SEGUNDO. Que como consecuencia y a título de restablecimiento del derecho se cancele a favor del señor FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA la suma de CUATRO MILLONES TRECIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SESENTA PESOS (\$4.332.660), por la reliquidación de los conceptos de PRIMA DE ACTIVIDAD, BONIFICACIÓN POR RECREACIÓN, VIÁTICOS Y LOS REAJUSTES DE LAS ANTERIORES, con la inclusión del porcentaje correspondiente a la Reserva Especial del Ahorro por el periodo de tiempo señalado en la liquidación realizada mediante el radicado 2022-01-089719 del 23 de febrero de 2022, que se adjunta a la presente solicitud."*

### **Conciliación ante la Procuraduría 192 Judicial I para Asuntos Administrativos ante los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá:**

La conciliación se celebró entre las partes en audiencia no presencial del 9 de mayo de 2022, en la que se observa que cada uno de los convocados tuvo la oportunidad de presentar sus argumentos, los cuales se encuentran consignados en el acta de conciliación suscrita.

Finalmente, el acuerdo de las partes fue avalado por el Procurador 192 Judicial I para Asuntos Administrativos, según consta en el acta suscrita, vista a folios 127 a 131 documento 2 del expediente digital.

## **CONSIDERACIONES**

La conciliación es un acto por medio del cual dos o más personas gestionan la solución de sus conflictos de carácter particular y contenido patrimonial con la ayuda de un conciliador.

Este medio busca la solución de conflictos, es decir, trata de arreglar o componer los ánimos en discordia. Cuando entra un tercero a validar este acuerdo, se está frente a una conciliación administrativa, es decir, ante una heterocomposición, toda vez que el acuerdo que resuelve las diferencias surgidas por decisiones o conductas de acción o de omisión de la Administración Pública, debe ser homologado por un tercero imparcial.

### **De la Conciliación prejudicial**

Es aquella que se intenta antes de iniciar un proceso judicial. En ella intervienen el Procurador que actúa ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Administración Pública y el particular u otra entidad estatal.

Procede en aquellos conflictos que por su naturaleza podrían demandarse mediante los medios de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Reparación Directa, Controversias Contractuales y de Grupo.

### **Requisitos de Procedibilidad de la conciliación prejudicial:**

Establece el artículo 63 del Decreto 1818 de 1998, que la conciliación administrativa prejudicial, solo tendrá lugar cuando en caso de ser necesario se agoten los recursos en el procedimiento administrativo, de igual forma el parágrafo segundo de dicha norma establece que no habrá lugar a conciliación cuando la acción haya caducado.

Frente al primero de los requisitos exigidos, cabe precisar que en el presente caso, el señor FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA (parte convocante), elevó solicitud el 20 de diciembre de 2021 ante la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES tendiente al reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva especial del ahorro en la liquidación de las prestaciones sociales (fl. 52 a 56 C 2 expediente digital), la entidad accionada mediante oficio 2022-01-092428 del 24 de febrero de 2022 invitó al convocante a conciliar el asunto (fl. 57-58 C2 expediente digital) quedando agotado debidamente el procedimiento administrativo.

Así las cosas, en el presente caso el señor FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA agotó debidamente el procedimiento administrativo, toda vez que realizó la solicitud de reconocimiento y pago de las diferencias generadas al omitir la reserva del ahorro como parte integral de la asignación básica mensual devengada, petición que fue resuelta por la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES y presentándole al convocante acuerdo conciliatorio. Razón por la cual, se entiende que

efectivamente cumple con el primero de los requisitos para que sea procedente la conciliación judicial.

Respecto del segundo de los requisitos, este es, que la acción no haya caducado, se precisa que se entiende por caducidad de la acción, al fenómeno procesal en virtud del cual se pierde la posibilidad de hacer uso de la acción judicial por el transcurso del tiempo fijado por la ley, que tiene como objetivo dar seguridad jurídica a las actuaciones de la administración. Para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral existe un término perentorio de cuatro (4) meses dispuestos por la ley 1437 de 2011 artículo 164<sup>1</sup>, para determinar la caducidad de la acción, el cual empieza a contarse a partir del día siguiente de la notificación, publicación o ejecutoria del acto administrativo demandado. En el caso de estudio se está conciliando el reajuste de la prima de actividad, la bonificación por recreación y Viaticos con la inclusión de la Reserva Especial del Ahorro durante el tiempo que prestó sus servicios, prestaciones que tienen la calidad de periódicas, pues conforme la certificación expedida por la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la SIC se tiene que el convocante se encontraba vinculado a la entidad demandada a la fecha de su expedición- 23 de febrero de 2022.

### **De la reserva especial del ahorro**

La Carta Política de 1991, en su artículo 150, numeral 19, literal e) y en los artículos 20 y 50 transitorios, preceptúa:

*"Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

*19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el gobierno para los siguientes efectos:*

*e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública.*

*Art. 20. El gobierno nacional, durante el término de dieciocho meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta Constitución y teniendo en cuenta la evaluación y recomendaciones de una comisión conformada por tres expertos en la administración pública o derecho administrativo designados por el Consejo de Estado; tres miembros designados por el gobierno nacional y uno en representación de la Federación Colombiana de Municipios, suprimirá, fusionará o reestructurará las entidades de la rama ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional, con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece.*

*Art. 52. A partir de la entrada en vigencia de esta constitución, la Comisión Nacional de Valores tendrá el carácter de Superintendencia. El Gobierno*

---

1"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

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

*Nacional dispondrá lo necesario para la adecuación de dicha institución a su nueva naturaleza, sin perjuicio de lo que al respecto podrá disponer el gobierno en desarrollo de lo establecido en el artículo 20 transitorio."*

El Acuerdo 040 de 13 de noviembre de 1991<sup>2</sup>, adoptó el reglamento general de la Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades Anónimas (Corporanónimas), entidad de previsión social, cuyas funciones eran el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médicos asistenciales de los empleados de la Superintendencia de Sociedades, de Industria y Comercio, de valores y de la misma corporación.

Dicho Acuerdo consagró la denominada Reserva Especial de Ahorro, en el artículo 58, así:

*"CONTRIBUCION AL FONDO DE EMPLEADOS. - RESERVA ESPECIAL DE AHORRO: Corporanóminas contribuirá con sus aportes al Fondo de Empleados de la Superintendencia y Corporanóminas, entidad con Personería Jurídica reconocida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Para tal fin pagará mensualmente a sus afiliados forzosos una suma equivalente al sesenta y cinco por ciento (65%) del sueldo básico, la prima de antigüedad, prima técnica, y gastos de representación; de este porcentaje entregará Corporanóminas directamente al Fondo el quince por ciento (15%), previa deducción de la cotización que sea del caso por concepto de la 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..."*

Con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 150, numeral 19, literal e), de la C.P., se expidió la Ley 4ª de 1992, que estableció las normas, objetivos y criterios que debe observar el gobierno nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Mediante el Decreto 2156 de 30 de diciembre de 1992, el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 20 transitorio de la C.P., reestructuró la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "Corporanónimas" y en su artículo 2º ordenó:

*"Art. 2º. OBJETO: La Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "CORPORANONIMAS", como entidad de previsión social, tendrá a su cargo el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales, económicas y médico asistenciales consagradas en las normas vigentes para los empleados públicos de las Superintendencias de Industria y Comercio, de Sociedades, de Valores, de la misma Corporación, en la forma que dispongan sus estatutos y reglamentos internos, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias."*

Ahora bien, Corporanónimas fue suprimida por el Decreto 1695 de junio 27 de 1997 "Por el cual se suprime la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades "Corporanónimas" y se ordena su liquidación", sin embargo, con relación al pago de los beneficios económicos que tenía a cargo la entidad se dispuso en el artículo 12 del Decreto en mención, lo siguiente:

---

<sup>2</sup> Por el cual se modifica el Acuerdo N° 003 de 17 de Julio de 1979 de la extinta Sala de Gobierno de la Corporación de Empleados de la Superintendencia de Sociedades CORPORANONIMAS (Fl. 134-159).

*"ARTÍCULO 12. PAGO DE BENEFICIOS ECONÓMICOS. El pago de los beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a Corporanónimas, contenido en los Decretos 2739 de 1991, 2156 de 1992, 2621 de 1993, 1080 de 1996 y el Acuerdo 040 de 1991 de la Junta Directiva de Corporanónimas, en adelante estará a cargo de dichas superintendencias, respecto de sus empleados, para lo cual en cada vigencia fiscal se apropiarán las partidas presupuestales necesarias en cada una de ellas, en los mismos términos establecidos en las disposiciones mencionadas en el presente artículo."*

Implica lo anterior que a partir de la liquidación de Corporanónimas las Superintendencias asumieron el pago de la Reserva Especial de Ahorro, que antes de la expedición del Decreto 1695 de 1997, eran asumidos por la Corporación Social de la Superintendencias.

De la revisión de las normas transcritas se tiene que la facultad de fijar el régimen salarial y prestacional se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional dentro de los parámetros fijados por el Congreso, por lo cual se infiere que la Junta Directiva de la Corporación al establecer en el Acuerdo 040 de 1992 las prestaciones contenidas en él, arrogó una facultad que no le correspondía.

Pesé a lo anterior, no desconoce está instancia judicial que con fundamento en las demandas que durante los últimos años han presentado los empleados de las Superintendencias, con el fin de que se reconociera y cancelara el pago de unas prestaciones al omitir la Reserva Especial del Ahorro, el Consejo de Estado en diferentes sentencias de las cuales cabe mencionar la Sentencia de 30 de enero de 1997 – Sección Segunda, Magistrado Ponente Carlos Orjuela Góngora, radicado N° 13211 y reiterado por la misma Sala en Sentencia de marzo de 1998 Radicado N° 13910<sup>3</sup>, ha estimado que la Reserva Especial del Ahorro constituye salario y por lo tanto debe tenerse en cuenta para efectos de determinar: (i) indemnización por supresión de cargo el monto y (ii) la cuantía de las pensiones de jubilación de los servidores públicos para quienes fue consagrada a través de Acuerdos de la Junta Directiva de Corporanónimas, es así como en la oportunidad mencionada indicó:

*"Pues bien, es claro para la Sala que todo lo que esté dirigido a remunerar de manera directa el servicio prestado por el empleado o trabajador, tiene el carácter de salario, así se le dé otra denominación o se pretenda modificarle su naturaleza."*

*En el caso de autos es evidente que los empleados de la Superintendencia de Sociedades perciben su salario mensual a través de dos fuentes: la Superintendencia misma y su Corporación Social, Corporanónimas. En efecto, cada mes la entidad les cancela su asignación básica y la corporación un 65% de esa suma, adicionalmente; esto es, que en realidad la asignación mensual, fuera de otros factores que puedan concurrir en ella, es el total de lo reconocido por los dos organismos."*

*Así las cosas, la aparente antinomia del decreto 2152 de 1992 al utilizar la expresión salario promedio del último año y luego determinar unos factores salariales dentro de los cuales no aparece ese rubro, no puede alterar la verdad de que la asignación básica mensual del empleado cubre los dos pagos ya*

---

<sup>3</sup> Al respecto pueden verse otras sentencias como: (i) Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Laboral- Radicado N° 29538 del 14 de octubre de 2009 MP: Gustavo José Geneco. (ii)

*relacionados. Por tanto, es incuestionable que el 65% del salario básico mensual reconocido por Corporanónimas debió incluirse para los fines del reconocimiento de las indemnizaciones o bonificaciones.*

***La corporación ha basado su defensa en la premisa de que ese porcentaje es una prestación y no concretamente salario; empero, es ostensible que no se trata de un complemento para el empleado o su familia, sino de una retribución directa de sus servicios. Por consiguiente, salario”.***

Es evidente que, para el consejo de Estado en sede contenciosa, la reserva especial del ahorro constituye salario y por ello ha venido siendo objeto de reconocimiento por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para efectos de ser tenida en cuenta como factor salarial para la cuantía de la pensión de jubilación.

De igual manera en diferentes sentencias del H. Tribunal Administrativo – Sección Segunda entre otras la proferida el 11 de diciembre de 2015 dentro del radicado No. 2014-00145 MP. Doctor SAMUEL JOSÉ RAMÍREZ POVEDA<sup>4</sup>, una vez estudiada la naturaleza jurídica de la Reserva Especial del Ahorro y los diferentes pronunciamientos efectuados por el H. Consejo de Estado, estableció “*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*” situación que ha conllevado al reconocimiento y pago de lo hoy solicitado a otros funcionarios, que se encuentran en la misma situación fáctica del convocante.

Con fundamento en lo anterior, la entidad accionada adoptó una conducta de reconocimiento y pago de la reserva especial del ahorro con fundamento en las decisiones proferidas por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, este despacho judicial con el fin de garantizar el derecho fundamental a la igualdad y la favorabilidad en materia laboral acogerá los argumentos mediante los cuales se ha reconocido la reserva especial del ahorro como parte integrante del salario básico.

Sustenta tal decisión, el contenido del artículo 53 de la Constitución Política que consagra entre otras, la garantía de aplicar al trabajador la situación que le sea más favorable cuando exista duda en la aplicación o interpretación de las fuentes formales del derecho.

Pues el principio de favorabilidad es dable en dos eventos, (i) cuando existen dos normas vigentes aplicables a un caso particular y (ii) cuando frente a una norma aplicable existen varias interpretaciones. Frente a esta última situación, para la aplicación de la favorabilidad deben darse dos elementos:

---

<sup>4</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, subsección C, Medio de Control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho No. 2014-00145 de fecha 11 de diciembre de 2015, MP. Dr. Samuel José Ramírez Poveda. Ver también Sentencia de fecha 18 de marzo de 2013 Radicado No. 11001-33-31-015-2011-00040-01 Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sección segunda Subsección F, M.P. Jorge Hernán Sánchez Felizola, Sentencia de fecha 8 de noviembre de 2012 Radicado 2018-0171 Tribunal administrativo de Cundinamarca, Sección segunda Subsección D, M.P. Dra. Yolanda García de Carvajalino.

1. La duda seria y objetiva ante la necesidad de elegir una o más interpretaciones.
2. La efectiva concurrencia de las interpretaciones para el caso en concreto.

En el caso de autos se verifica el segundo supuesto, dada la existencia de dos interpretaciones diferentes de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y al no existir Sentencia de Unificación Jurisprudencial que defina una única posición al respecto el Despacho acogerá la más favorable al trabajador.

Adicionalmente, no puede perder de vista el derecho a la igualdad del accionante, derecho que ha sido analizado por la Corte de Constitucional<sup>5</sup>, así:

#### **"4. La Igualdad**

**4.1.** *La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la compleja naturaleza jurídica de la igualdad, en la medida en que se trata simultáneamente de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en el ordenamiento constitucional; así, por ejemplo, el preámbulo de la Carta Política establece, dentro de los principios que pretende asegurar el nuevo orden constitucional, el de la igualdad. Por otro lado, el artículo 13 de la Constitución Política ha sido considerado como la fuente del principio constitucional de igualdad y del derecho fundamental a la igualdad<sup>[5]</sup>.*

*Esta Corporación, en reiterada jurisprudencia, ha señalado que el derecho a la igualdad constituye el fundamento insustituible del ordenamiento jurídico que emana de la dignidad humana, pues se deriva del hecho de reconocer que todas las personas, en cuanto lo son, tienen derecho a exigir de las autoridades públicas un mismo trato y por lo tanto merecen la misma consideración con independencia de la diversidad que exista entre ellas<sup>[6]</sup>.*

*El artículo 13 de la Carta Política establece que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación. De igual forma prescribe que al Estado le corresponde promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de grupos discriminados o marginados. Finalmente, señala que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, por su condición económica, física o mental.*

*De esta forma, dicho precepto constitucional establece distintas dimensiones del derecho a la igualdad, tales como (i) igualdad ante la ley, en virtud de la cual la ley debe ser aplicada de la misma forma a todas las personas<sup>[7]</sup>; (ii) igualdad de trato, que excluye la posibilidad de que la ley regule de forma diferente la situación de personas que deberían ser tratadas igual; e (iii) igualdad de protección, que asegura efectivamente gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades<sup>[8]</sup>.*

Así, respetando el derecho de igualdad en situaciones fácticas idénticas, como es el caso de estudio, este Despacho acoge las decisiones que frente al particular ha adoptado el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y con el fin de

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-748/09 veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Conjuez Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

garantizar el derecho a la igualdad entre los pares y en aplicación al principio de favorabilidad que rige en materia laboral, procederá a aprobar el acuerdo conciliatorio celebrado por las partes.

De conformidad con lo anterior, el pago se realizará con fundamento en los cálculos efectuados por la entidad accionada (folios 59-60 documento 2 del expediente digital) y señalados en la certificación expedida por el secretario técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades (folio 124 documento 2 expediente digital)

En este orden de ideas, es claro que en el presente caso se cumple con los presupuestos exigidos para aprobar la conciliación prejudicial, realizada entre el señor **FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA** en calidad de convocante y la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** en calidad convocada.

De lo expuesto en precedencia éste Despacho Judicial, advierte que la conciliación prejudicial, realizada entre el señor FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA en calidad de convocante y la SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES en calidad convocada por valor de **\$4.332.660** reúne los requisitos para ser aprobada, toda vez que el convocante agotó debidamente los recursos dentro del procedimiento administrativo, la acción no se encuentra caducada y no se causa detrimento al erario público, pues los valores reconocidos, corresponden a sumas que deben ser canceladas a la convocada, razón por la cual, será aprobado el acuerdo celebrado ante la Procuraduría 192 Judicial I para Asuntos Administrativos.

Por tanto el Juzgado Quince Administrativo de Bogotá, Sección Segunda administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: APROBAR** el Acta de Conciliación de fecha 9 de mayo de 2022, celebrada ante la Procuraduría 192 Judicial I para Asuntos Administrativos, entre la realizada entre el señor **FABIAN VICENTE MAYOR OLAYA** identificado con la cédula de ciudadanía No. 80.224.628 en calidad de convocante y la **SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES** en calidad convocada, por valor de **\$4.332.660**, obrante a folios 127 a 131 documento 2 del expediente digital, conforme los cálculos efectuados por la entidad accionada (folio 59-60 documento 2 del expediente digital) y señalados en la certificación expedida por el Secretario Técnico del Comité de Conciliación y Defensa Judicial de la Superintendencia de Sociedades (folio 124 documento 2 expediente digital)

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

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente providencia, previas las anotaciones y constancias del caso, expídanse copias a las partes de conformidad a lo

dispuesto en el artículo 114 del Código General del Proceso y archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO  
JUEZ**

Am

Firmado Por:

**Martha Helena Quintero Quintero  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
015  
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: **23f6622e731d92c59318a3b9d2c88cad56cf94f2cb5b487263b3a4e3448e8246**

Documento generado en 02/06/2022 01:55:21 PM

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



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá, D.C., dos (02) de junio de dos mil veintidós (2022)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO**

**MEDIO DE CONTROL:** **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**  
**PROCESO No.:** **11001-33-35-015-2022-00172-00**  
**DEMANDANTE:** **NATALI SOFÍA MUÑOZ TORRES**  
**DEMANDADO:** **NACIÓN-RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**

El día 20 de mayo de 2022 fue radicado medio de control de Nulidad y Restablecimiento por la señora **NATALI SOFÍA MUÑOZ TORRES** en contra de la **NACIÓN-RAMA JUDICIAL- DIRECCIÓN EJECUTIVA DE ADMINISTRACIÓN JUDICIAL**, ante los Juzgados Administrativos de Bogotá, correspondiéndole a este Despacho su conocimiento.

Procedería el Despacho a continuar con el trámite del proceso, sino evidenciara que existe una causal de impedimento para tramitar y conocer del presente proceso, en razón de lo siguiente:

1. La presente acción se encuentra encaminada a que se declare la nulidad de la Resolución No. DESAJBOR21-4898 del 4 de noviembre de 2021, que negó la solicitud presentada por la demandante el 6 de septiembre de 2021, del pago del 100% de la asignación básica del cargo de Juez Administrativo del Circuito de Bogotá y la consecuente reliquidación de prestaciones sociales incluyendo dicho 30%, y en consecuencia se declare y se ordene dar cumplimiento y pago, de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y la sentencia de unificación del 2 de septiembre de 2019.
2. Como restablecimiento del derecho solicita se condene a la entidad accionada a:

*"Reliquidar el monto del sueldo básico y de la prima especial de servicios percibida del 4 al 10 de septiembre de 2018, del 4 de octubre de 2018 al 30 de Agosto de 2020 y del 4 de diciembre de 2020 a 30 de mayo de 2021, períodos en los que se desempeñó en el cargo de Juez Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, de manera que refleje de manera completa el sueldo básico, más no, como ha venido ocurriendo, que el sueldo básico se ve disminuido en un 30%, dando aplicación a la sentencia de unificación del Consejo de Estado, Sección Segunda, Sala Plena de Conjuces Radicación: 41001-23-33-000-2016-00041-02 (2204-2018).*

*Reliquidar la totalidad de las prestaciones sociales (entre otras, bonificación por servicios prestados, vacaciones, prima de vacaciones, prima de servicios, prima de navidad, prima de productividad y auxilio de cesantía), liquidado y percibido durante los periodos descritos, teniendo en cuenta el nuevo valor del sueldo básico, e incluyendo la prima especial de servicios (una vez reliquidada), la*

*bonificación de actividad judicial y la bonificación judicial como parte integral del sueldo básico o como partidas computables con carácter salarial”.*

3. El medio de control de la referencia ingresó al Despacho el 23 de mayo de 2022 para lo pertinente.

### **Impedimento general:**

Sería pertinente declarar el impedimento general establecido en el artículo 131<sup>1</sup> Numeral 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. No obstante, de conformidad con lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sala Plena, en providencia de fecha 7 de octubre de 2021<sup>2</sup>, se tiene que el trámite colectivo de impedimentos en estas materias de orden laboral debe comprender igualmente a los juzgados transitorios, sin que exista decisión judicial alguna mediante la cual dichos juzgados se hayan abstenido de avocar conocimiento, siendo entonces procedente en este tipo de eventos remitir el expediente a los despachos transitorios, a efectos de que sean éstos quienes determinen su competencia o no frente a los mismos.

En consecuencia, se procederá a remitir el estudio de la demanda presentada por la señora Elsa Lucía Romero Santos al Juzgado Primero Administrativo Transitorio del Circuito Judicial de Bogotá, en razón a que dicho Juzgado es quien ha asumido el conocimiento de los procesos que corresponden por reparto a este Despacho.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá- Sección Segunda administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** el impedimento general por parte de los Jueces Permanentes de esta Jurisdicción para conocer del asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: REMITIR** las presentes diligencias al Juzgado Primero Administrativo Transitorio, por las razones expuestas en la parte motiva y para lo de su cargo.

**TERCERO:** Por Secretaría dese cumplimiento a lo dispuesto en los numerales anteriores, previas las anotaciones a que haya lugar.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO**  
**JUEZ**

MPOL

---

<sup>1</sup> Artículo 131 Numeral 2. "Si el Juez en quien concurra la causal de impedimento estima que comprende a todos los jueces administrativos, pasará el expediente al superior expresando los hechos en que se fundamenta. De aceptarse el impedimento el Tribunal designará conjuez para el conocimiento del asunto.

<sup>2</sup> Proceso 25000231500020210106000 - Magistrado Ponente: Javier Tobo Rodríguez

**Firmado Por:**

**Martha Helena Quintero Quintero  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
015  
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: **a31ba4a5d42ba757de71510c16512134fa1c12816bb30e78c6dbf2e1c3d2057a**  
Documento generado en 02/06/2022 01:55:23 PM

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



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D. C., dos (2) de junio de dos mil veintidós (2022)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO**

**MEDIO DE**

**CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**PROCESO No.: 11001-33-35-015-2022-00183-00**

**DEMANDANTE: SANDRA AZUCENA OJEDA OREJARENA**

**DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL  
– FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO –  
FOMAG – DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN DE BOGOTÁ**

Por reunir los requisitos contemplados en la Ley 1437 de 2011 "*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", se **ADMITE** para tramitar en PRIMERA INSTANCIA la demanda formulada a través de apoderado judicial, por la señora **SANDRA AZUCENA OJEDA OREJARENA** en ejercicio del medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO, contra la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO – FOMAG – DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ**.

En consecuencia, para su trámite se dispone:

1. ASUMIR el conocimiento del presente proceso.
2. NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia a la **NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – FONDO DE PRESTACIONES DEL MAGISTERIO – FOMAG – DISTRITO CAPITAL - SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DE BOGOTÁ** a través de su representante legal o quien haga sus veces, de conformidad con lo previsto en los artículos 197, 198 y 199 del C.P.A.C.A, en concordancia con el artículo 8 del Decreto Legislativo 806 de 2020<sup>1</sup>.
3. VINCÚLESE a la presente acción a la **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. - FIDUPREVISORA**, a quien se le deberá notificar personalmente esta providencia, a través de su representante legal o quien haga sus veces, de conformidad con lo previsto en los artículos 197, 198 y 199 del C.P.A.C.A, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

---

<sup>1</sup> *Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*"

4. NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia a la AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO, ante este Despacho Judicial.

5. NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al señor AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO ante este Despacho Judicial.

6. Córrase traslado de la demanda a los sujetos procesales notificados mediante la presente providencia por el término de treinta (30) días, para los efectos previstos en el artículo 172 del C.P.A.C.A., término que comenzará a correr de acuerdo con el artículo 612 del Código General del Proceso, modificadorio del artículo 199 del C.P.A.C.A.

7. Se ordena al apoderado de la parte actora y a quien sea designado como apoderado de la entidad demandada, para que de manera inmediata proceda con el diligenciamiento del formulario forms publicado en la página de la rama judicial, enlace del Juzgado 15 Administrativo del Circuito de Bogotá<sup>2</sup>, avisos a las comunidades. Adicionalmente, se ordena a los apoderados que indiquen a este Despacho los canales digitales elegidos para los fines del proceso.

8. De conformidad con lo establecido en el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, durante el término de traslado, la Entidad Demandada deberá allegar el expediente administrativo que contiene la actuación adelantada en sede gubernativa y que dio origen a los actos acusados, a través de los correos electrónicos dispuestos por el despacho.

*Indica igualmente este Despacho judicial que las normas procedimentales son de orden público y de obligatorio cumplimiento, razón por la cual desde la expedición de la Ley 1437 de 2011 recae sobre las partes la obligación de aportar con la demanda y su contestación, todas las pruebas documentales tengan en su poder y que quiera hacer valer dentro del proceso.*

9. **RECONÓZCASE** personería adjetiva a la Doctora Samara Alejandra Zambrano Villada, identificada con C.C. No. 1.020.757.608 de Bogotá D.C. y T.P. No. 289.231 del C.S. de la J., como apoderada de la parte demandante, en los términos y para los efectos del poder conferido.

## **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO**  
**JUEZ**

MPOL

---

<sup>2</sup> <https://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-15-administrativo-de-bogota/310>

**Firmado Por:**

**Martha Helena Quintero Quintero  
Juez Circuito  
Juzgado Administrativo  
015  
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: **490525649af71e3fd6f957f0a211b8fb74f1685ffb37b05253a7d90bc3101e09**  
Documento generado en 02/06/2022 01:55:24 PM

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