



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

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00295 00

Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001 33 35 010 **2021 00295 00**  
Convocante: Superintendencia de Industria y Comercio  
Convocado: Julián Andrés Monroy López  
Clase: Conciliación Extrajudicial

El Despacho procede a pronunciarse sobre la legalidad del Acta de la Conciliación Extrajudicial celebrada, el 8 de octubre de 2021, ante Procuraduría Ochenta y Tres (83) Judicial I para Asuntos Administrativos. La solicitud de conciliación extrajudicial corresponde al radicado E-2021-330309 de 23 de junio de 2021. El Agente del Ministerio Público remitió la citada Acta conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001, en armonía con el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del Decreto 1069 de 2015. Por reparto, le correspondió a esta sede judicial.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.**

**1.1. Objeto.** La Superintendencia de Industria y Comercio convocó a Julián Andrés Monroy López, ante el Ministerio Público, con el fin de conciliar la reliquidación de las primas de actividad y de dependientes, la bonificación por recreación y los viáticos, con base en la reserva especial del ahorro. Precisa, que la reliquidación es por periodo comprendido entre el 24 de marzo de 2018 y el 24 de marzo de 2021. Tasó el valor total de la reliquidación en \$7.279.204.

**1.2 Fundamentos de hecho.** Señala que Julián Andrés Monroy López desempeña el cargo de Profesional Universitario 2044-01. Indica que la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, COPORANOMINMAS, mediante el Acuerdo 040 de 13 de noviembre de 1991, adoptó el reglamento general para reconocer y



pagar las prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias. Debido a la supresión de la aludida Corporación, las Superintendencias asumieron directamente todas las prestaciones sociales regulados por el aludido Acuerdo, por disposición del artículo 12<sup>1</sup> del Decreto 1695 de 1997.

Sin embargo, señala que la Superintendencia convocante excluyó la reserva de especial del ahorro de la liquidación de las prestaciones. Ello, provocó que los empleados demandaran a la entidad ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, con el fin de obtener la reliquidación de las prestaciones sociales con la reserva especial del ahorro. Si bien, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Subsección D - en algunos casos negó las pretensiones de las demandas, en fallos posteriores condenó a la entidad. A raíz de esta circunstancia, el Comité de Conciliación de la Superintendencia decidió presentar propuestas de conciliación a los interesados a fin de reconocer la incidencia de la reserva del ahorro.

Para el efecto, la entidad fijó las siguientes reglas: (i) los convocados debían desistir de los intereses, la indexación, y la acción legal; (ii) sólo se reconocería el valor correspondiente a los últimos tres (3) años, conforme a la liquidación adjunta; (iii) la reliquidación se contraerían a las primas de actividad y de dependientes, la bonificación por recreación y los viáticos, las horas extras, las cesantías, según el caso; (iv) no procede el pago la prima de servicios del Decreto 1042 de 1978, porque se excluye con la prima semestral, que se paga conforme al artículo 59 del Acuerdo 40 de 1991; (v) la prima de alimentación se pagaría conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 40 de 1991 en armonía con el Decreto 1965 de 1997.

### **1.3 Fundamentos de derecho.** La Superintendencia de Industria y Comercio

---

<sup>1</sup> "El pago de beneficios económicos del régimen especial de prestaciones económicas de los empleados de las Superintendencias afiliadas a CORPORANONIMAS, contenido en los 2739 de 1991, 2156 de 1992, 2621 de 1993, 1080 de 1996 y el Acuerdo 040 de 1991, en adelante estarán a cargo de dichas superintendencias, respecto de sus empleados, para lo cual en cada vigencia fiscal se apropiaran las partidas presupuestales necesarias en cada una de ellas en los términos establecidos en las disposiciones mencionadas en el presente artículo"



señala que concilia para acatar las providencias de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Indica que judicialmente se ha establecido que la reserva especial del ahorro constituye parte del ingreso base de liquidación de las siguientes prestaciones sociales: la prima de actividad, la bonificación por recreación, los viáticos, las horas extras, y la prima por dependientes.

Asimismo, indica que cuando existe una prima de características similares a la prima de servicios, no hay lugar al reconocimiento, según el Concepto 1349 de 10 de mayo de 2001 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. En cuanto a la indexación de la prima de alimentación, aduce que no procede porque la Superintendencia carece de facultades para ello, según la sentencia del Consejo de Estado dictado dentro del proceso 25000 23 25 000 2002 3940 01 (3331-0). Precisó, igualmente, que la reserva especial del ahorro se ha incluido como base de liquidación de los aportes para pensión.

## **2. LA AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL<sup>2</sup>.**

La Procuraduría Ochenta y Tres (83) Judicial I para Asuntos Administrativos expidió el Acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial, celebrada el 8 de octubre de 2021, correspondiente a la solicitud de conciliación extrajudicial con radicado E-2021-330309 de 23 de junio de 2021.

La Superintendencia de Industria y Comercio propuso la fórmula conciliatoria de acuerdo con base en la certificación de 1º de junio de 2021 de la Secretaría Técnica

---

<sup>2</sup> "ARTICULO 3o. CLASES. La conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial, si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial.

La conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad.

PARAGRAFO. Las remisiones legales a la conciliación prejudicial o administrativa en materia de familia se entenderán hechas a la conciliación extrajudicial; y el vocablo genérico de "conciliador" remplazará las expresiones de "funcionario" o "inspector de Trabajo" contenidas en normas relativas a la conciliación en asuntos laborales" (Ley 640 de 2001).



del Comité de Conciliación Extrajudicial, según la cual la reunión se efectuó el 9 de diciembre de 2020. Igualmente, se anexó la liquidación efectuada por el Coordinador del Grupo de Trabajo de Administración del Personal.

En resumen, se concilió la reliquidación de las primas de actividad y de dependientes, la bonificación por recreación y los viáticos, con base en la reserva especial del ahorro, por periodo comprendido entre el 24 de marzo de 2018 y el 24 de marzo de 2021. El monto conciliado ascendió a de siete millones doscientos setenta y nueve mil doscientos cuatro pesos m/cte. (\$7.279.204).

## **II. CONSIDERACIONES**

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

El Decreto 1069 de 2015<sup>3</sup> compiló las normas que regulaban la conciliación en los asuntos de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa que contenía, principalmente, la Ley 640 de 2001<sup>4</sup> y el Decreto 1716 de 2009<sup>5</sup>, que luego modificó el Decreto 1167 de 2015<sup>6</sup>. El artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015 contiene los presupuestos procesales de la conciliación extrajudicial administrativa, los que se contraen a los siguientes: (i) la naturaleza del asunto, esto es, que sea de carácter particular y contenido económico, y sea conciliable por disposición del artículo 161 del CPACA; (ii) que se agote la actuación administrativa; (iii) que no hubiere caducado la respectiva acción; y (iv) que las partes tengan facultades para conciliar y de postulación<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

<sup>4</sup> "Por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones"

<sup>5</sup> Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.

<sup>6</sup> Por el cual se modifican y se suprimen algunas disposiciones del Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho.

<sup>7</sup> ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.5. DERECHO DE POSTULACIÓN. Los interesados, trátese de personas de derecho público, de particulares o de personas jurídicas de derecho privado, actuarán en la conciliación extrajudicial por medio de apoderado, quien deberá ser abogado inscrito y tener facultad expresa para conciliar. (Decreto 1069 de 2015).



El Despacho procederá a revisar que estén reunidos los requisitos de procedibilidad para aprobación de la aludida Acta de Conciliación Extrajudicial.

**1.1 Naturaleza del asunto.** El asunto conciliado cumple con la condición de ser de carácter particular porque se trata de los derechos laborales de Julián Andrés Monroy López, en calidad de empleado de la Superintendencia de Industria y Comercio. Adicionalmente, los derechos conciliados son de contenido económico. El valor corresponde a la reliquidación de las prestaciones sociales con base en la reserva especial del ahorro.

El Despacho considera que procedía la conciliación de los derechos laborales, porque las normas que regulan las prestaciones reclamadas no señalan expresamente que se liquida sobre la reserva especial del ahorro, sino sobre el sueldo básico. Esto significa que los derechos conciliados son inciertos y discutibles, en cuanto se hacía necesario que por la vía judicial se llegará a determinar si la reserva especial del ahorro, prevista en el artículo 58 del Acuerdo 40 de 13 de noviembre de 1991 de la Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades, COPORANOMINMAS, se debería incluir o no para calcular el valor de las aludidas prestaciones. Esta situación, más el carácter particular y económico del asunto, permiten afirmar que el presente asunto es susceptible de conciliarse extrajudicialmente.

**1.2 Agotamiento de la actuación administrativa.** Julián Andrés Monroy López solicitó la reliquidación de las prestaciones sociales con base en la reserva especial del ahorro. La petición se presentó con radicado 21-123888-0 de fecha 24 de marzo de 2021. La respuesta se produjo a través del Oficio con radicado 21-123888--2-0 de 6 de abril de 2021, según el cual la Superintendencia de Industria y Comercio haría el reconocimiento a través del mecanismo de la conciliación. El peticionario aceptó acudir al trámite conciliatorio en las condiciones fijadas por la entidad, por



medio de correo electrónico de 11 de mayo de 2021. De esta forma, se estima agotada la actuación administrativa.

### **1.3 Caducidad.**

Por regla general, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se debe ejercer dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación acto administrativo, por disposición del artículo 164 del CPACA. Excepcionalmente, se puede acudir en cualquier tiempo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para demandar su nulidad y pedir el restablecimiento del derecho. Sin embargo, la excepción únicamente opera para los actos que niegan o reconocen prestaciones periódicas.

En este caso, la periodicidad de las prestaciones reclamadas en sede administrativa, se encuentra atada a la vigencia de la relación laboral, es decir, la periodicidad cesa cuando termina el vínculo legal y reglamentario. La Coordinadora del Grupo de Administración de Personal dio constancia de que Julián Andrés Monroy López presta servicios desde el 2 de octubre de 2017, y que actualmente ocupa el cargo de Profesional Universitario 2044-01, en provisionalidad. Esta información, permite afirmar que en este asunto no opera el término de caducidad, pues se continúa causando las prestaciones sociales objeto de la conciliación.

**1.3 Derecho de postulación.** La representante de la Superintendencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para asuntos judiciales, confirió poder a un profesional del derecho. La funcionaria adjunto la Resolución 1278 de 12 de marzo de 2021 y la Resolución 291 de 7 de enero de 2020 que acreditan las facultades para el efecto. El convocado, Julián Andrés Monroy López, acreditó su condición de abogado, con la tarjeta profesional 230-956 del CSJ. Así se estima cumplida el aludido requisito.



## 2. ESTUDIO DE FONDO

La decisión de fondo depende de que el acto jurídico consensual se ajuste al principio de legalidad, y que no lesione el patrimonio público. En tal sentido, primero se ubicarán las normas y jurisprudencia que rigen los tiempos extra, para luego determinar si la conciliación extrajudicial cumple con las condiciones patrimoniales para su aprobación.

**2.1. Marco normativo y jurisprudencial.** La Corporación Social de la Superintendencia de Sociedades “CORPORANONIMAS” administró el reconocimiento y pago de diferentes clases de prestaciones sociales de los empleados de las Superintendencias afiliadas, conforme a lo establecido en el Acuerdo 40 de 1991 de la Junta Directiva de CORPORANÓNIMAS. La supresión y liquidación de CORPORANÓNIMAS, no eliminó este tipo de beneficios para los empleados de la Superintendencias. La razón estriba en que el artículo 12 del Decreto 1695 de 1997 le traslado la carga laboral a las propias Superintendencias, en los siguientes términos:

“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.”.

Es claro, entonces, que los beneficios del Acuerdo 40 de 1991 no se extinguieron con la supresión de Corporonónimas. Entre tales beneficios, en el Acuerdo 40 de 1991 se encuentra la reserva especial del ahorro. Su artículo 58 lo contiene en los siguientes términos:





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

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00295 00

“ARTICULO 58.- CONTRIBUCION AL FONDO DE EMPLEADOS- RESERVA ESPECIAL DE AHORRO.- Corporanónimas contribuirá con sus aportes al fondo de empleados de la Superintendencia y Corporanónimas, entidad con personería jurídica reconocida por la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Para tal fin pagará mensualmente a sus afiliados forzosos una suma equivalente al sesenta y cinco (65%) del sueldo básico, prima de antigüedad, prima técnica y, gastos de representación; de este porcentaje entregará Coporanónimas directamente al Fondo el quince por ciento (15%), previa deducción de la cotización que sea del caso por concepto de afiliación de los beneficiarios. Los afiliados forzosos contribuirán mensualmente al Fondo con el 5% de las asignaciones básicas mensuales fijadas por la ley”

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

Las voces que acogían el carácter prestacional se fundamentaban en que la norma transcrita, la definía como una contribución de CORPORANÓMINAS al fondo de empleados de la Superintendencia afiliada. El carácter externo de la remuneración permitía afirmar que no forma parte de la asignación básica, ni de la escala salarial de los empleados de la Superintendencia de Industria y Comercio, que como se sabe, le compete fijarlo al Gobierno Nacional con base en la respectiva ley marco del Congreso de la República. Es más, las facultades de las entidades públicas para adoptar sus estatutos, no incluye crear emolumentos salariales y prestacionales, según el artículo transitorio 20 de la Constitución Política y el artículo 30<sup>8</sup> de Ley 344 de 1996. Ello implicaba decir que la reserva especial del ahorro no se podía utilizar para aumentar el valor de las demás prestaciones sociales.

---

<sup>8</sup> **ARTÍCULO 30.** Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para suprimir o fusionar, consultando la opinión de la Comisión de Racionalización del Gasto Público, dependencias, órganos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional que desarrollen las mismas funciones o que traten las mismas materias o que cumplan ineficientemente sus funciones, con el propósito de racionalizar y reducir el gasto público. Igualmente, tendrá facultades para separar la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN.





Sin embargo, la tesis acerca del carácter salarial de la reserva especial de ahorro se terminó por imponer en la jurisprudencia. El Consejo de Estado en no pocas providencia<sup>9</sup> ha considerado que dicho emolumento retribuye directamente el servicio, y por consiguiente, constituye salario. Bajo esta concepción, la reserva especial al ahorro forma parte del sueldo básico, y por ende, incide en la liquidación de las prestaciones sociales devengados por los empleados de la Superintendencia.

A ello se suma, que el artículo 53 de la Constitución Política dispuso que se debe aplicar la *“situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho”*. Como existe jurisprudencia a favor del carácter salarial, lo consecuente es dar aplicación el artículo 10 del CPACA indica que *“Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos”*. Esto significa que resulta forzoso acatar los precedentes jurisprudenciales que le otorgan efectos salariales a la reserva especial de ahorro prevista en el artículo 58 del Acuerdo 40 de 1991 de CORPOROANÓNIMAS.

El carácter salarial de la reserva especial del ahorro aplicado en este asunto, torna legal el Acta de Audiencia de Conciliación Extrajudicial celebrada, el 8 de octubre de 2021, ante la Procuraduría Ochenta y Tres (83) Judicial I para Asuntos Administrativos.

**2.2 El patrimonio público.** Las partes conciliaron la reliquidación de las primas de actividad y de dependientes, la bonificación por recreación y los viáticos, con base en la reserva especial del ahorro, por periodo comprendido entre el 24 de marzo de 2018 y el 24 de marzo de 2021. El monto conciliado ascendió a de siete millones

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección “A”, Sentencia del 27 de abril de 2000, C.P. Nicolás Pájaro Peñaranda; y Sentencia del 24 de julio de 2008, C.P. Jesús María Lemus Bustamante, Rad. 250002325000200449052801, entre otras.



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

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00295 00

doscientos setenta y nueve mil doscientos cuatro pesos m/cte. (\$7.279.204).

Lo primero que se advierte es que se aplica la figura la prescripción trienal. Para el efecto, se observa que la petición de reliquidación se presentó con radicado 21-123888-0 de fecha 24 de marzo de 2021. De la fecha del radicado, se desprende que prescribió lo causado antes del 24 de marzo de 2018. En vista que la reliquidación conciliada se efectuó a partir de dicha fecha, se estima que no existe afectación del patrimonio público en este sentido.

Ahora, se revisará que los valores que arrojó la reliquidación se ajusten a lo estipulado en el Acuerdo 40 de 1991 de CORPORANÓMINAS. Las prestaciones objeto de la reliquidación fueron las primas de actividad y de dependientes, la bonificación por recreación y los viáticos. La prima de actividad equivale a quince (15) de sueldo básico por año continuo de servicio, según el artículo 44 del Acuerdo 40 de 1991. La prima de dependientes equivale quince (15) días mensuales de sueldo básico, según el artículo 33 del citado Acuerdo. La bonificación por recreación en dos (2) días de la asignación básica mensual, por disposición del artículo 3º del Decreto 451 de 1984. Los viáticos corresponde se tasan sobre el salario.

La reliquidación la efectuó la Coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal. En el documento anexo se aprecia que Julián Andrés Monroy López devengó la reserva del ahorro durante los años 2018, 2019, 2020 y 2021. Las sumas pagadas por este concepto, en su orden, fueron: 1.152.473, 1.204.335, 1.265.997 y 1.265.997. Al hacer la reliquidación, por prima de actividad se canceló 1.811.404, por prima de dependientes 4.978.316, por bonificación por recreación 241.521 y por viáticos 247.963.

Los valores producto de la reliquidación se ajustan a las normas que los reglamentan, y al valor devengado por Julián Andrés Monroy López por concepto



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

Sección Segunda

Expediente: 11001 33 35 010 2021 00295 00

de reserva especial del ahorro. Ello es igual a decir, que la conciliación extrajudicial objeto de este proveído no afecta el patrimonio público, máxime cuando el convocado liberó a la entidad del impacto sobre otras prestaciones y los frutos como los intereses. Por ello, se procederá a aprobar el acto jurídico conciliatorio.

Por lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo del Circuito de Bogotá – Sección Segunda,

**RESUELVE:**

**APROBAR** el Acta de la Audiencia de Conciliación Extrajudicial que se celebró el 8 de octubre de 2021, correspondiente a la solicitud de conciliación con radicado E-2021-330309 de 23 de junio de 2021, expedida por la Procuraduría Ochenta y Tres (83) Judicial I para Asuntos Administrativos, por medio de la cual la Superintendencia de Industria y Comercio y Julián Andrés Monroy López identificado con cédula de ciudadanía 9.739.137, conciliaron la reliquidación de prestaciones sociales con base en la reserva especial del ahorro, en las condiciones acordadas en la precitada Acta, y conforme a lo expresado en este proveído.

En firme la decisión, envíese copia de esta decisión a la aludida Procuraduría y archívese el expediente.

**Notifíquese y cúmplase**

**JOSÉ VICENTE CIFUENTES SALAZAR**  
**JUEZ**

gpg