



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

Ibagué, ocho (8) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicado:	73001-33-33-006-2021-00105-00
Medio de control:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Demandante:	SANDRA VICTORIA FALLA BOCANEGRA y PABLO ABEL MANJARRÉS GUZMÁN
Demandado:	MUNICIPIO DE VENADILLO
Asunto:	RETROACTIVIDAD DE CESANTÍAS

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en los artículos 182 y 187 de la Ley 1437 de 2011 - C.P.A.C.A., se procede a dictar sentencia en el presente proceso que en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** promovieron **SANDRA VICTORIA FALLA BOCANEGRA** y **PABLO ABEL MANJARRÉS GUZMÁN** en contra del **MUNICIPIO DE VENADILLO**.

1. PRETENSIONES

- **En cuanto a la demandante Sandra Victoria Falla Bocanegra:**

1.1. Que se declare la nulidad de la Resolución 359 del 28 de agosto de 2020, mediante la cual se niega la solicitud de reliquidación de cesantías de la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra con el régimen de retroactividad, de conformidad con lo establecido en la Ley al momento de su nombramiento.

1.2. Que se declare la nulidad de la Resolución 828 del 24 de noviembre de 2020, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición y se confirma la resolución No. 359 de 2020.

1.3. Que se declare que la demandante tiene derecho a que se le reliquiden las cesantías con el régimen de retroactividad, régimen establecido en la Ley al momento de su nombramiento en agosto 10 de 1991.

- **En cuanto al demandante Pablo Abel Manjarrés Guzmán**

1.4. Que se declare la nulidad de la resolución 360 del 28 de agosto de 2020, mediante la cual niega una solicitud de reliquidación de cesantías del señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán con el régimen de retroactividad, de conformidad con lo establecido en la Ley al momento de su nombramiento.

1.5. Que se declare la nulidad de la resolución 829 del 24 de noviembre de 2020, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición y se confirma la resolución No. 360 de 2020.

1.6. Que se declare que el señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán tiene derecho a que se le reliquiden las cesantías con el régimen de retroactividad, régimen establecido en la Ley al momento de su nombramiento en enero 10 de 1992.

1.7. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de restablecimiento del derecho se acceda a las siguientes **CONDENAS** para los demandantes:

1.8. Condenar al Municipio de Venadillo a reliquidar las cesantías del señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán y de la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra de acuerdo al régimen de retroactividad al que tienen derecho, desde la fecha de ingreso a la entidad y conservándolo hasta el retiro del servicio.

1.9. Condenar al Municipio de Venadillo a que no se sigan consignando los intereses a las cesantías dado que tal pago va en contravía del régimen de retroactividad al cual tienen derecho.

1.10. Condenar al Municipio de Venadillo a actualizar las cesantías de los demandantes y proceder a consignar al Fondo Nacional del Ahorro el saldo adeudado por indebida aplicación del régimen de cesantías.

1.11. Que el saldo que se adeuda a Pablo Abel Manjarrés Guzmán y a Sandra Victoria Falla Bocanegra por la indebida aplicación del régimen de anualidad y no de retroactividad sea reconocido con intereses corrientes, moratorios y su respectiva indexación.

1.12. Que se condene a la demandada al pago de costas y agencias en derecho, en el evento de que exista oposición.

1.13. Que la condena respectiva sea ajustada tomando como base el índice de precios al consumidor de conformidad con lo previsto en el artículo 187 del C.P.A.C.A.

1.14. Que el Municipio de Venadillo dé cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

2. HECHOS

Como fundamento de sus pretensiones, la apoderada de la parte accionante expuso los hechos que son susceptibles de sintetizarse así:

- **Frente a Sandra Victoria Falla Bocanegra:**

2.1. Que la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra labora en el Municipio de Venadillo, desde el 10 de agosto de 1991 como auxiliar administrativo.

2.2. Que, desde su ingreso al Municipio de Venadillo, sus cesantías venían siendo liquidadas por el sistema de retroactividad.

2.3. Que la demandante ante la oportunidad de obtener crédito de vivienda para mejorar la calidad de vida de su familia, decide que no sea el Municipio de Venadillo quien administre sus cesantías, sino que se afilia al Fondo Nacional del Ahorro desde el 20 de diciembre de 2007, sin que esto significara un cambio de régimen.

2.4. Que el Municipio de Venadillo en forma arbitraria y sin que la trabajadora haya presentado renuncia al régimen de retroactividad, una vez que ésta se afilia en el año 2007 al Fondo Nacional del Ahorro, procede a liquidar y consignar las cesantías liquidando año por año, desconociendo el derecho a la retroactividad que tenía.

2.5. Que la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra no ha renunciado al régimen de retroactividad de sus cesantías ante el Municipio de Venadillo.

2.6. Que la accionante no ha recibido el pago debido de sus cesantías desde el ingreso a laborar a la fecha, por cuanto desde el año 2007 han sido liquidadas año por año desconociendo derechos adquiridos y vulnerando sus derechos al mínimo vital y a la igualdad.

2.7. Que mediante oficio radicado ante el Municipio de Venadillo bajo el No. 00000988 de fecha 25 de febrero de 2020, se solicitó el pago de las cesantías bajo el sistema de retroactividad, que se cancelen los excedentes dejados de pagar desde el 10 de agosto de 1991, hasta la fecha de presentación de la demanda de manera indexada y de ahí en adelante mientras se mantenga el vínculo laboral.

2.8. Que el Municipio de Venadillo, Tolima, mediante resolución No. 359 del 28 de agosto de 2020 resuelve la solicitud de reliquidación de cesantías en el sentido de negar la misma, la cual fue notificada el 10 de septiembre de 2020, siendo procedente contra la misma el recurso de reposición.

2.9. Ante la negativa de la solicitud y estando dentro de los términos de ley, se interpuso recurso de reposición, escrito radicado bajo el No. 00002624 de fecha 15 de septiembre de 2020, solicitando revocar la decisión tomada y reconocer los derechos reclamados.

2.10. Que el Municipio de Venadillo, Tolima, mediante resolución 828 de noviembre 24 de 2020, confirma la decisión contenida en la resolución No. 359 del 28 de agosto de 2020.

2.11. Que frente a esta solicitud no existe prescripción, por cuanto se han realizado las reclamaciones en forma oportuna.

- **Frente a Pablo Abel Manjarrés Guzmán**

2.12. Que el señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán labora en el Municipio de Venadillo, Tolima, desde el 10 de enero de 1992, como celador municipal.

2.13. Que desde su ingreso al Municipio de Venadillo, sus cesantías venían siendo liquidadas por el sistema de retroactividad.

2.14. Que ante la oportunidad de obtener vivienda, decide que no sea el Municipio de Venadillo quien administre sus cesantías, sino que se afilia al Fondo Nacional del Ahorro desde el 1º de enero de 2009, sin que esto significara un cambio de régimen.

2.15. Que el Municipio de Venadillo en forma arbitraria y sin que el trabajador haya presentado renuncia al régimen de retroactividad, una vez éste se afilia en el año 2009 al Fondo Nacional del Ahorro, procede a liquidar y consignar las cesantías liquidando año por año desconociendo el derecho a la retroactividad que tenía.

2.16. Que el señor Pablo Abel no ha renunciado al régimen de retroactividad de sus cesantías ante el Municipio de Venadillo.

2.17. Que el accionante no ha recibido el pago debido de sus cesantías desde el ingreso a laborar a la fecha, por cuanto desde el año 2009 a la fecha las cesantías son liquidadas año por año desconociendo derechos adquiridos y vulnerando sus derechos al mínimo vital y a la igualdad.

2.18. Mediante oficio radicado ante la Alcaldía Municipal de Venadillo bajo el No. 000000981 de fecha 25 de febrero de 2020, se solicitó el pago de las cesantías bajo el sistema de retroactividad, y que se cancelen de manera indexada los excedentes dejados de pagar desde el 13 de agosto de 1994 y hasta la fecha de presentación de la demanda y de ahí en adelante mientras se mantenga el vínculo laboral.

2.19. El Municipio de Venadillo mediante resolución No. 360 del 28 de agosto de 2020 resuelve la solicitud de reliquidación de cesantías, en el sentido de negar la misma, resolución notificada el día 10 de septiembre de 2020, resolución contra la cual procede el recurso de reposición.

2.20. Ante la negativa de la solicitud y estando dentro de los términos de ley, se interpuso recurso de reposición, escrito radicado bajo el No. 00002623 de fecha 15 de septiembre de 2020, solicitando revocar la decisión tomada y reconocer los derechos reclamados.

2.21. Que el Municipio de Venadillo mediante resolución 829 de noviembre de 2020, confirmó la decisión contenida en la resolución No. 360 del 28 de agosto de 2020.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹

La entidad accionada durante el traslado de la demanda contestó la misma oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, por considerar que carecen de fundamentos de orden fáctico y jurídico para su prosperidad, dado que no se evidencia alguna de las causales que vicien las resoluciones expedidas por el alcalde municipal de Venadillo, frente a la solicitud de reajuste y/o reliquidación de sus cesantías de manera retroactiva. En este sentido señala que la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra se afilió de manera libre y voluntaria al Fondo Nacional del Ahorro desde el mes de abril de 2007, lo que implica la transferencia del régimen

¹ Archivo 011 del expediente electrónico

de retroactividad en las cesantías al de anualidad. De igual manera, sostiene que el señor Pablo Abel Manjarrés también se afilió voluntaria y libremente desde el mes de mayo de 2010, lo cual conlleva el mismo efecto.

Sostiene entonces, que no hay lugar a la prosperidad de las pretensiones, habida cuenta que desde el traslado voluntario de sus cesantías al FNA, el Municipio de Venadillo ha venido consignando estas a esa entidad, en los términos y la forma previstos en el artículo 6º de la ley 432 de 1998, sin que a la fecha se adeude suma alguna de dinero por tal concepto.

En este mismo orden de ideas, señala que si bien los demandantes estaban cobijados bajo el régimen de retroactividad, optaron de manera voluntaria y libre por que sus cesantías fueran trasladadas al Fondo Nacional del Ahorro y en consecuencia se acogieron al régimen de liquidación anual; que el Municipio accionado a partir de la afiliación de los trabajadores al FNA ha venido transfiriendo a esa entidad para ser abonado en sus cuentas individuales, sus cesantías, en la forma y términos señalados en el artículo 6º de la ley 432 de 1998, tal como y como lo dispone el parágrafo del artículo 1º del decreto 1585 de 1998, esto es la doceava parte de los factores de salario base para la liquidación de las mismas y luego conforme la modificación efectuada a esa disposición por el artículo 193 del decreto 19 de 2012; que el Municipio transfirió al FNA o canceló a los trabajadores las cesantías causadas y acumuladas hasta la fecha en que se afiliaron al respectivo fondo, liquidadas bajo el sistema de retroactividad y que a la fecha no se adeuda nada por tales conceptos a los demandantes ni hay solicitudes para el retiro parcial de cesantías.

Formula como excepciones de mérito las que denomina *“Inexistencia de vicios de legalidad en los actos administrativos demandados que afecten su legalidad y validez, cobro de lo no debido e inexistencia de la obligación, ausencia de causa para demandar la actualización y reajuste de las cesantías, prescripción y la genérica”*.

4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 La parte accionante²

Solicita que se acceda a las pretensiones de la demanda interpuesta, como quiera que dentro de esta actuación se logró probar que los demandantes nunca renunciaron al régimen de retroactividad de sus cesantías y que simplemente proyectándose para obtener créditos de vivienda decidieron cambiar de administradora de cesantías, afiliándose al Fondo Nacional del Ahorro, entidad que sólo capitaliza las sumas que cada entidad consigna de los trabajadores afiliados a ellos, siendo que la liquidación de las sumas corresponden al empleador, Municipio de Venadillo, quien de una forma arbitraria y unilateral cambió el régimen de cesantías, causándole perjuicios a los accionantes.

² Archivo 045 del expediente electrónico

4.2 La parte accionada³

Considera que los accionantes transgredieron los principios de la buena fe y de la lógica, al aceptar pagos de dineros que no les correspondían, en cuanto recibían el pago de intereses a las cesantías anualmente, lo que aunado a sus retiros parciales demuestra que se presentó una aceptación tácita del sistema anualizado, siendo que si hubiesen tenido inconformidad al respecto, lo natural era manifestarlo ante la administración municipal, ya fuera de manera escrita, verbal o en todo caso tácita.

De igual manera reitera los argumentos de la contestación de la demanda, según los cuales los accionantes al afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro optaron de manera libre y voluntaria por el régimen de liquidación anual, efectuándose la liquidación de las mismas en los términos del artículo 6 de la Ley 432 de 1998 y del párrafo del artículo 1º del decreto 1585 de 1998.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

Se trata de determinar si ¿los accionantes que se vincularon con anterioridad al año 1996, tienen derecho a la liquidación de sus cesantías conforme al régimen de retroactividad o si, por el contrario, el hecho de haberse efectuado aportes al Fondo Nacional del Ahorro causó un cambio al régimen anualizado. En caso que se concluya que pertenecen al régimen retroactivo, deberá establecerse, si es procedente: i) reliquidar las cesantías de los demandantes de acuerdo con el régimen de retroactividad desde la fecha en que ingresaron y hasta que ocurra el retiro del servicio; ii) Que el Municipio no siga consignando los intereses a las cesantías por ser contrario al régimen de retroactividad; iii) Que se actualice el valor de las cesantías a los accionantes y se consignen en el Fondo Nacional de Ahorro los saldos adeudados por indebida aplicación del régimen de cesantías, y, iv) Si hay lugar a que sobre los saldos adeudados a los accionantes por aplicación de régimen de anualizado y no de retroactividad se le reconozcan intereses corrientes, moratorios y su respectiva indexación?

6. TESIS QUE RESUELVEN EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO

6.1 Tesis de la parte accionante

Debe accederse a las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no se demostró que los demandantes hubiesen renunciado al régimen de retroactividad de sus cesantías, lo cual fue asumido indebidamente por el empleador, Municipio de Venadillo, causándole un perjuicio injustificado a los accionantes, pues ellos con el fin de obtener crédito de vivienda simplemente cambiaron de administradora de cesantías, afiliándose al Fondo Nacional del Ahorro.

³ Archivo 044 del expediente electrónico

6.2 Tesis de la parte accionada

Debe negarse la nulidad de los actos demandados, pues si bien los accionantes estaban cobijados bajo el régimen de retroactividad, optaron de manera voluntaria y libre a que sus cesantías fueran trasladadas al Fondo Nacional del Ahorro y en consecuencia se acogieron al régimen de liquidación anual, aceptando pagos de dineros que no les correspondían y haciendo diferentes retiros por dicho concepto de manera anual.

6.3 Tesis del despacho

Debe negarse lo pedido en la demanda, habida cuenta que si bien los accionantes venían rigiéndose por el régimen de retroactividad en sus cesantías, las actuaciones de los mismos conllevaron a aceptar el régimen anualizado que la ley dispuso para los administrados bajo el Fondo Nacional del Ahorro, lo cual fue implícitamente consentido al recibirse dineros correspondientes a los intereses a las cesantías, hacer retiros periódicos de las sumas consignadas por dicho concepto y aceptar la administración llevada a cabo por dicha entidad.

7. MARCO JURÍDICO

7.1. Marco normativo de las cesantías

El Consejo de Estado efectuó una recapitulación del marco normativo del régimen de cesantías de los empleados públicos, por medio del cual relaciona la regulación legislativa que este asunto ha tenido en el ordenamiento jurídico así:

“La Ley 6ª de 1945, en el artículo 17, determinó que los empleados y obreros nacionales de carácter permanente, gozarían, entre otras prestaciones, de un auxilio de cesantía, a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio, para lo cual solamente se tendría en cuenta el tiempo de servicio prestado con posterioridad al 1 de enero de 1942.⁴ Posteriormente, el artículo 1º del Decreto 2767 de 1945 extendió dicho auxilio a los empleados de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios.⁵

Mediante la Ley 65 de 1946, se modificaron las disposiciones sobre cesantías y fue reglamentada por el Decreto 2567 de 31 de agosto de 1946 que fijó los parámetros para su liquidación;⁶ de igual forma, el Decreto 1160 de 28 de marzo de 1947 previó que tendría derecho a dicho auxilio, el empleado inscrito o no en carrera administrativa, sea cual fuere la causa de su retiro, aclarando que el monto de la prestación era equivalente a un mes de salario por cada año de servicio o proporcionalmente al tiempo laborado, si era inferior a ese lapso, con lo que se estableció el régimen de cesantías retroactivo, por cuanto para su liquidación se tenía en cuenta todo el tiempo de servicio y el último salario devengado.

⁴ «Artículo 17. Los empleados y obreros nacionales de carácter permanente gozarán de las siguientes prestaciones: // a) Auxilio de cesantía a razón de un mes de sueldo o jornal por cada año de servicio. Para la liquidación de este auxilio solamente se tendrá en cuenta el tiempo de servicios prestados con posterioridad al 1o. de enero de 1942. [...]»

⁵ «Artículo 1.º Con las solas excepciones previstas en el presente decreto, los empleados y obreros al servicio de un Departamento, Intendencia, Comisaría o Municipio tiene derecho a la totalidad de las prestaciones señaladas en el artículo 17 de la Ley 6ª de 1945, y el artículo 11 del Decreto 1600 del mismo año para los empleados y obreros de la Nación. A la entidad que alegue estar comprendida en uno de los casos de excepción, de corresponderá probarlo.»

⁶ «El auxilio de cesantía a que tengan derecho los empleados y obreros al servicio de la Nación, los Departamentos y los Municipios, se liquidará de conformidad con el último sueldo o jornal devengado, a menos que el sueldo o jornal haya tenido modificaciones en los tres últimos meses, en cuyo caso la liquidación se hará por el promedio de lo devengado en los últimos doce meses, o en todo el tiempo de servicio, si este fuera menor de doce meses”.

Más adelante, con el Decreto 3118 de 1968 se creó el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) como un establecimiento público ordenando que se debían liquidar y entregar a este las cesantías de los empleados públicos y trabajadores oficiales de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del estado del orden nacional, con excepción de las de los miembros de las cámaras legislativas y de sus empleados, los miembros de las Fuerzas Militares, la Policía y el personal civil del ramo de la defensa nacional.

Así, en relación con la liquidación de las cesantías, el artículo 27 del citado decreto, señala lo siguiente:

«Artículo 27. Liquidaciones anuales. Cada año calendario, contado a partir del 1o. de enero de 1969, los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y Empresas Industriales y Comerciales del Estado, liquidarán la cesantía que anualmente se cause en favor de sus trabajadores o empleados. La liquidación anual así practicada tendrá carácter definitivo y no podrá revisarse aunque en años posteriores varíe la remuneración del respectivo empleado o trabajador.»

De igual manera, con este decreto se inició en el sector público el desmonte de la retroactividad de las cesantías para dar paso al sistema de liquidación anualizado, del cual encontramos sus características en el artículo 99 de la Ley 50 de 1990:

«Artículo 99: El nuevo régimen especial de auxilio de cesantía, tendrá las siguientes características:

1ª. El 31 de diciembre de cada año se hará la liquidación definitiva de cesantía, por la anualidad o por la fracción correspondiente, sin perjuicio de la que deba efectuarse en fecha diferente por la terminación del contrato de trabajo.

2ª. El empleador cancelará al trabajador los intereses legales del 12% anual o proporcionales por fracción, en los términos de las normas vigentes sobre el régimen tradicional de cesantía, con respecto a la suma causada en el año o en la fracción que se liquide definitivamente.

3ª. El valor liquidado por concepto de cesantía se consignará antes del 15 de febrero del año siguiente, en cuenta individual a nombre del trabajador en el fondo de cesantía que el mismo elija. El empleador que incumpla el plazo señalado deberá pagar un día de salario por cada retardo. [...]»

A su vez, el artículo 13 de la Ley 344 de 1996 extendió el régimen de cesantías fijado en la Ley 50 de 1990 a los servidores públicos vinculados con posterioridad a su entrada en vigencia (31 de diciembre de 1996), en virtud del cual, la liquidación definitiva debía realizarse el 31 de diciembre de cada año.

Posteriormente, se expidió el Decreto 1582 de 1998⁷ que amplió el régimen de cesantías de que trata la Ley 50 de 1990 (anualizado) a los servidores públicos del orden territorial, así:

«Artículo 1º. El régimen de liquidación y pago de las cesantías de los servidores públicos del nivel territorial vinculados a partir del 31 de diciembre de 1996 que se afilien a los fondos privados de cesantías, será el previsto en los artículos 99, 102, 104 y demás normas concordantes de la Ley 50 de 1990; y el de los servidores públicos del mismo nivel que se afilien al Fondo Nacional de Ahorro será el establecido en el artículo 5º y demás normas pertinentes de la Ley 432 de 1998.»

Visto lo anterior, coexisten dos regímenes de cesantías, las retroactivas, que son dables para quienes se vincularon a la administración pública hasta el 30 de diciembre de 1996 y las anualizadas creadas por la Ley 50 de 1990, inicialmente para el sector privado y que la Ley 344 de 1996 extendió a los

⁷ «Por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 13 de la Ley 344 de 1996 y 5 de la Ley 432 de 1998, en relación con los servidores públicos del nivel territorial y se adoptan otras disposiciones en esta materia».

servidores públicos vinculados con posterioridad a su entrada en vigencia (31 de diciembre de 1996), incluidos los del nivel territorial.

Lo anterior, fue acogido por esta Corporación, que en sentencia de unificación jurisprudencial del 25 de agosto de 2016,⁸ en la cual se argumentó:

«[...] En ese orden, se puede decir que los empleados que ingresaron a la administración pública con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996, están cobijados por el régimen anualizado de liquidación de cesantías, al igual que los vinculados con anterioridad pero que se hubieran acogido al régimen anualizado, y para efecto de la liquidación y pago de esa prestación se rigen por lo que en esa materia consagra la Ley 50 de 1990 y normas concordantes, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 1582 de 1998.[...].»⁹

7.2. Régimen anualizado de cesantías y afiliación al Fondo Nacional del Ahorro

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que dado el caso que un empleado de un ente territorial vinculado previamente a la expedición de la Ley 344 de 1996 -y que hubiese gozado del régimen de retroactividad de cesantías-, se afilie al Fondo Nacional del Ahorro no necesariamente implica que dicha persona hubiese renunciado al régimen de retroactividad. Sin embargo, precisa lo anterior indicando que las actuaciones del servidor al retirar ocasionalmente sus cesantías del FNA y no oponerse expresamente a su administración conlleva a aceptar el régimen anualizado que la Ley dispuso para sus afiliados. En este sentido, en providencia del 7 de abril de 2022 el máximo tribunal de la jurisdicción contencioso administrativa manifestó:

“Al respecto vale la pena precisar que, desde las posesiones en la entidad demandada se cumplió, bajo un régimen distinto, con la obligación de liquidación y pago del auxilio de cesantías, y que en ningún caso le fue negado el acceso a este, pues recordemos todos los demandantes hicieron uso de sus cesantías durante el vínculo laboral, pues estas fueron usadas para el pago de créditos hipotecarios.

En este punto, vale la pena recordar que la jurisprudencia de esta Sección ya se ha pronunciado en casos similares,¹⁰ en el sentido de aclarar que, si bien era procedente el reconocimiento de las cesantías bajo el régimen retroactivo, las actuaciones del empleado al retirar ocasionalmente sus cesantías del Fondo Nacional del Ahorro y no oponerse a que estas fueran administradas por ese fondo, conllevan a aceptar el régimen que la ley dispuso para sus administrados, es decir el anualizado. Al respecto, se pone de presente lo resuelto en sentencia de 8 de marzo de 2018:

«Conforme a lo reseñado es preciso concluir que la señora Esmeralda Lamus Rodríguez no le asiste el derecho a la reliquidación de las cesantías definitivas conforme al régimen retroactivo de la Ley 6ª de 1945, porque bien es cierto que se vinculó a la ESE Hospital Santo Tomas de Villanueva con anterioridad a la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993 (4 de septiembre de 1985), está afiliada al Fondo Nacional del Ahorro, desde el 30 de septiembre de 1999.

⁸ C.E. Sección Segunda. Radicación 8001-23-31-000-2011-00628-01(0528-2014) CE-SUJ2-004-16. Sentencia del 25 de agosto de 2016.

⁹ C.E. Sección segunda, subsección A. Radicado 44001 23 33 000 2014 00038 01 (0189-2017). Sentencia del 7 de abril de 2022

¹⁰ “Al respecto véanse las sentencias del Consejo de Estado – Sección Segunda Radicado: 41001233300020130013501 (4402-2014) de fecha 5 de abril de 2017; Radicado: 4001233300020150004101(0261-2017) de fecha 26 de abril de 2018; Radicado 54001233300020160016401 (0557-2019) de fecha 17 de junio de 2021; Radicado: 54001233300020140034601 (1406-2018) de fecha 19 de agosto de 2021; y Radicado: 13001233300020120018101 (0141-2016) de fecha 4 de noviembre de 2021”.

Ahora, no obstante no obra en el expediente manifestación expresa de su voluntad a acogerse a ese sistema, el hecho de haber realizado retiros parciales de sus cesantías directamente del Fondo Nacional del Ahorro y emplear dicho auxilio para abonar a un crédito hipotecario desde el año 2000 hasta el 2010, permite a la Sala inferir que la demandante conocía de su vinculación al aludido fondo acogiéndose por tanto a las reglas y disposiciones que lo regulan.

Así las cosas, comoquiera que la demandante pertenece al sistema de cesantías del Fondo Nacional del Ahorro, no tiene derecho a la reliquidación de las mismas con base en el régimen retroactivo de la Ley 6ª de 1945.»¹¹

Ahora bien, es claro que Francisco Núñez Salinas, Wilfrido Celedón González, Arilda López Sierra, Libis Leonor Guerra Vega, Neira Luz Rodríguez Cataño, Pedro Herrera Manjarrez, Juana Isabel Damián Martínez, Natividad Saurith Maestre, Enrique Santo Maldonado Verdecia, Maricela Millán Fuentes, Marilis Leonor Quintero Quintero, Blanca Elena Ramírez Bernuy, Claudia María Ovalle Camelo y Urilda Ramírez Martínez se beneficiaron de la liquidación anualizada de sus cesantías, teniendo plena conciencia de que estas se encontraban en el Fondo Nacional del Ahorro, además de darles el uso ya mencionado para la compra de vivienda.

En ese sentido, esta Sala considera que ordenar el reconocimiento y pago del auxilio de cesantías bajo el régimen de retroactividad contraría, no solo la línea jurisprudencial que sobre el tema se ha plasmado en esta Corporación, sino que además resultaría ser una decisión equivocada a la luz de la finalidad del auxilio de cesantías, lo anterior se entiende porque el ahorro que estaban haciendo como trabajadores, y cuyo fin era el de satisfacer sus necesidades al momento de quedar cesantes, fue utilizado para la compra de vivienda.

Vale la pena resaltar que durante la relación laboral los demandantes no presentaron reclamo alguno por la forma en que fueron liquidadas y administradas sus cesantías durante todo el periodo laboral, por lo que se puede entender que con sus actuaciones tácitamente aceptaron las condiciones con las que percibieron y disfrutaron del auxilio”.¹²

8. CASO CONCRETO

8.1. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.- Que el día 13 de agosto de 1991 la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra se posesionó como liquidadora de impuestos del Municipio de Venadillo; que el día 22 de diciembre de 1993 se le inscribió en carrera administrativa como bibliotecaria de la casa de la cultura del Municipio de Venadillo; que según certificación de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo, labora al servicio de la Alcaldía Municipal de Venadillo en el cargo de Auxiliar Administrativa Código 407 – Grado 02 nombrada mediante Decreto, desde el 10 de agosto de 1991 hasta la fecha de expedición de la constancia (24 de marzo de 2020)	Documental: Copia del acta de posesión del 13 de agosto de 1991; copia de oficio del Departamento Administrativo de la Función Pública del 29 de diciembre de 1993; constancia del técnico administrativo de la oficina de talento humano del Municipio de Venadillo del 24 de marzo de 2020. (Págs. 33-35 del archivo 003).
2.- Que el día 10 de enero de 1992 el señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán se posesionó en el cargo de celador; que el día 22 de diciembre de 1993 se le inscribió en carrera	Documental: copia del acta de posesión del 10 de enero de 1992, copia de oficio del Departamento Administrativo de la Función Pública del 29 de diciembre de

¹¹ “Consejo de Estado – Sección Segunda. Radicado: 44001-23-33-000-2014-00155-02 (0816-2017) de fecha 8 de marzo de 2018”.

¹² C.E. Sección Segunda, Subsección A. Radicado 44001 23 33 000 2014 00038 01 (0189–2017). Sentencia del 7 de abril de 2022.

<p>administrativa como celador del Municipio de Venadillo; ; que según certificación de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo, labora al servicio del Municipio de Venadillo en el cargo de celador desde el 10 de enero de 1992 hasta la fecha de expedición de la constancia (11 de marzo de 2020); que según constancia del 24 de marzo de 2020 labora al servicio de la administración municipal de Venadillo desde el 16 de julio de 1994 en el cargo de Técnico Operativo Código 387 Grado 03</p>	<p>1993, certificación de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo (Págs. 81-84 del archivo 003 del expediente electrónico).</p>
<p>3.- Que la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra el 20 de diciembre de 2006, diligenció formulario de solicitud afiliación y traslado No. 511826 – FNA 1833201</p>	<p>Documental: Formulario de afiliación de la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra al Fondo Nacional del Ahorro No. 511826 – FNA 1833201. (Pág. 30 del archivo 003).</p>
<p>4.- Que a la señora Falla Bocanegra se le han efectuado los siguientes pagos por concepto de cesantías: i) Resolución No. 0153 de 2007, <i>“Por medio del cual se liquida, Reconoce y Pagan cesantías dentro del Programa Saneamiento Fiscal”</i>, por un valor de \$9.638.529,45 por el período comprendido entre el 13 de agosto de 1991 a 31 de diciembre de 2004 y con el fin – compra de vivienda; que el 26 de mayo de 2020 se le autorizó retiro parcial de las cesantías para mejoramiento de vivienda por valor de \$1.600.000; el 26 de agosto de 2021 se autorizó el retiro parcial de \$ 1.800.000 con el fin antes mencionado; y por último, le fue entregada la suma de \$4.102.854 el 31 de febrero de 2023, para mejora de vivienda</p>	<p>Documental: Certificación del 9 de abril de 2021 expedida por la secretaria general y de gobierno del Municipio de Venadillo – copia de la resolución No. 0153 del 28 de marzo de 2007, expedida por el alcalde municipal de Venadillo. Autorización dada por la Oficina de Talento Humano de Venadillo, evidencia de autorización generada por la entidad empleadora para el retiro de cesantías expedida por el FNA (Pág. 57 del archivo 003, págs. 19-21 del archivo 011, págs. 32, 38 y 39 del archivo 050 del expediente electrónico).</p>
<p>5.- Que mediante autorización del 4 de diciembre de 2020 la Secretaría General y de Gobierno del Municipio de Venadillo autorizó al señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán para que realizara el retiro parcial o definitivo de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda por el valor de \$15.000.000 que tiene depositadas a su nombre en el Fondo Nacional del Ahorro; que el día 13 de mayo de 2021 el señor Pablo Manjarrés Guzmán solicitó ante el Municipio de Venadillo el retiro de cesantías por un valor de \$1.800.000 para <i>“instalación de la luz a mi casa prefabricada en un lote de mi propiedad”</i>. Que el 24 de marzo de 2023, se entregó al accionante la suma de \$3.950.476 con abono a cuenta con la finalidad de mejora de vivienda.</p>	<p>Documental: Autorización de la secretaria general y de gobierno del Municipio de Venadillo calendada el 4 de diciembre de 2020 – autorización de la secretaria general y de gobierno del Municipio de Venadillo del 19 de diciembre de 2020 – solicitud del señor Pablo Manjarrés Guzmán de retiro de cesantías radicada ante el Municipio de Venadillo el 13 de mayo de 2021, radicado 0001547, Evidencia de autorización generada por la entidad empleadora para el retiro de cesantías expedida por el FNA (Pág. 116 del archivo 003, págs. 73-74 del archivo 011, págs.25 Archivo 050 del expediente electrónico).</p>
<p>6.- Que mediante escritos radicados ante el Municipio de Venadillo bajo los Nos. 0000988 y 000981 del 25 de febrero de 2020, los demandantes solicitaron el reconocimiento y pago de sus cesantías con sistema de retroactividad, igualmente, el pago de los excedentes dejados de pagar desde el momento en que ingresaron a la entidad y, hasta la fecha de presentación de la solicitud de manera indexada y de ahí en</p>	<p>Documental: Copia de solicitud presentada por la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra, radicada ante el Municipio de Venadillo el día 25 de febrero de 2020 con el número 0000988 – copia de solicitud presentada por el señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán el día 25 de febrero de 2020, radicada con el número 0000981 (Págs. 19-26, 61-68</p>

adelante mientras se mantuviera el vínculo laboral	del archivo 003 del expediente electrónico).
7.- Que el municipio de Venadillo a través de resoluciones Nos. 359 del 28 de agosto de 2020 (0001227 4/09/2020) y, 360 del 28 de agosto de 2020 (001228 del 4/09/2020), resolvió de manera negativa la solicitud elevada por los señores Sandra Victoria Falla Bocanegra y Pablo Abel Manjarrés Guzmán	Documental: copia de las resoluciones Nos. 359 (0001227 4/09/2020) y 360 (001228 del 4/09/2020) del 28 de agosto de 2020 proferidas por el alcalde municipal de Venadillo. (Págs. 36-40, 85-89 del archivo 003 del expediente electrónico).
8.- Que la anterior decisión fue recurrida vía recurso de reposición y, la administración a través de Resolución No. 828 del 24 de noviembre de 2020, confirmó la resolución No. 359 de 2020, respecto la solicitud de reliquidación presentada por el señor Sandra Falla Bocanegra y, a través de Resolución No. 829 de 2020 confirmó en todas y cada una de sus partes la resolución 360 del 28 de agosto de 2020, que se relaciona con la reclamación elevada por el señor Pablo Manjarrés	Documental: Copia de recursos de reposición interpuestos por los señores Sandra Victoria Falla Bocanegra y Pablo Abel Manjarrés Guzmán contra las resoluciones Nos. 359 y 360 del 20 de agosto de 2020 – copia de las resoluciones números 828 y 829 del 24 de noviembre de 2020. (Págs. 43-53, 92-102 del archivo 003 del expediente electrónico).

8.2. Análisis de los casos particulares

Con el objeto de obtener mayor claridad se efectuará el análisis individual de cada uno de los casos en cuestión, exponiendo las circunstancias de hecho atinentes a los mismos.

8.2.1. Sandra Victoria Falla Bocanegra

Conforme el material probatorio allegado, se tiene demostrado que la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra ha venido laborando en el Municipio de Venadillo desde el 13 de agosto de 1991 hasta la fecha de presentación de la demanda, advirtiéndose que según el acta de posesión fue nombrada mediante decreto No. 080 del 10 de agosto de 1991.¹³ En este sentido, de conformidad con certificación de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo del 24 de marzo de 2020, la señora Sandra Victoria Falla Bocanegra labora al servicio de la administración municipal de Venadillo, en calidad de auxiliar administrativo código 407 – grado 02 desde el 29 de marzo de 1990 hasta la fecha de dicha constancia.¹⁴

Por lo tanto, se advierte que previamente por medio de la Ley 6ª de 1945 (artículo 17), el Decreto 2767 de 1945 (artículo 1º), Ley 65 de 1946, el Decreto 2567 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947 se instituyó el régimen de cesantías retroactivo, acorde con el cual para su liquidación se tiene en cuenta todo el tiempo de servicio y el último salario devengado. De ello deviene que comoquiera que Sandra Victoria ingresó como servidora antes de la entrada en vigor de la Ley 344 de 1996 (31 de diciembre de 1996), en principio la cobijaba el sistema de cesantías retroactivas, puesto que conforme con el artículo 13 de la mentada Ley quienes ingresaron a los órganos y entidades del Estado luego de la promulgación de la misma les cobija el régimen anualizado de liquidación de cesantías. Así, no existe controversia entre

¹³ Págs. 33-35 del archivo 003 del expediente digital

¹⁴ Pág. 35 del archivo 003 del expediente electrónico

las partes con respecto del hecho según el cual la actora venía rigiéndose bajo el sistema de cesantías con retroactividad.

Así entonces, se evidencia que por medio de la resolución 0153 del 28 de marzo de 2007 el ente territorial le reconoció y pago a Sandra Falla la suma de \$9.638.529,45 por concepto de cesantías, por el período comprendido entre el 13 de agosto de 1991 al 31 de diciembre de 2004, las cuales fueron liquidadas por todo el tiempo de servicio con base en el último salario, es decir, acorde con el sistema de retroactividad.¹⁵

Igualmente, está establecido que el día 20 de diciembre de 2006 la accionante diligenció y radicó ante el Fondo Nacional del Ahorro el *“FORMULARIO DE SOLICITUD AFILIACIÓN Y TRASLADO”* No. 511826 – FNA 1833201.¹⁶ Del mismo modo, según refiere la certificación del 24 de marzo de 2020 de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo, se indica que *“las cesantías a que tiene derecho fueron consignadas en el Fondo Nacional Del Ahorro ‘FNA’ a partir del mes de Mayo de 2010”*.¹⁷

Ahora bien, conforme el extracto cuenta individual de cesantías del Fondo Nacional del Ahorro, allegado por dicha entidad y correspondiente a Sandra Victoria Falla Bocanegra, desde el año 2007 dicha persona ha estado vinculado a dicha entidad, específicamente desde el 30 de abril de 2007, cuando su empleador, el Municipio de Venadillo, efectuó la primera *“CONSOLIDACIÓN DE CESANTÍAS”* en dicha administradora. Posteriormente, de acuerdo con el mentado extracto, los días 22 de abril de 2008, 23 de febrero de 2009, 29 de abril de 2010, 13 de junio de 2011, 18 de enero de 2012, 22 de mayo de 2013, 12 de marzo de 2014, 31 de agosto de 2015, 2 de junio de 2016, 23 de febrero de 2018, 15 de febrero de 2019, y 19 de febrero de 2020, se efectuaron las respectivas consolidaciones de cesantías.¹⁸ De lo anterior se puede concluir razonablemente que para el año 2007 y acorde con el formulario del 20 de diciembre de 2006 la demandante estuvo efectivamente afiliada al Fondo Nacional del Ahorro.

De igual manera, se avizora que mediante solicitud radicada ante el Municipio de Venadillo el día 25 de febrero de 2020 con el número 0000988, Sandra Victoria solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías con el sistema de retroactividad, así como el pago de los excedentes correspondientes desde el momento en que ingresó a la entidad.¹⁹ Esta solicitud fue resuelta negativamente por el Municipio de Venadillo, conforme resolución No. 359 del 28 de agosto de 2020 (0001227 4/09/2020),²⁰ ante lo cual la accionante interpuso recurso de reposición confirmándose la misma en su totalidad mediante resolución No. 828 del 24 de noviembre de 2020,²¹ siendo precisamente contra estos actos administrativos que se dirige la pretensión de nulidad de la parte actora. Es así como de acuerdo con lo expuesto por la administración municipal en los actos administrativos atacados, se

¹⁵ Págs. 19-20 del archivo 011 del expediente electrónico

¹⁶ Pág. 30 del archivo 003 y carpeta 030, archivo 009, págs. 46-47 del expediente electrónico

¹⁷ Pág. 35 del archivo 003 del expediente electrónico

¹⁸ Carpeta 030, archivo 009, págs. 63-75 del expediente electrónico.

¹⁹ Págs. 19-26 del archivo 003 del expediente digital

²⁰ Págs. 36-40 del archivo 003 del expediente electrónico

²¹ Págs. 48-53 del archivo 003 del expediente virtual

sostiene que con fundamento en las pruebas documentales que Falla Bocanegra decidió de manera voluntaria en el año 2007 afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro (FNA), con lo cual aceptó su traslado al régimen de cesantías anualizadas.

De otro lado, y en relación con Sandra Victoria Falla Bocanegra se tiene establecido que: el 16 de diciembre de 2010 solicitó ante el FNA el retiro de \$3.400.000 de cesantías para mejora de vivienda;²² que el 21 de octubre de 2014 solicitó ante el FNA el retiro de \$4.467.624 de cesantías para mejora de vivienda;²³ que el día 30 de septiembre de 2015 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.100.000 para mejora de vivienda;²⁴ que el 30 de septiembre de 2015 el alcalde municipal de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías por valor de \$1.100.000 para mejora de vivienda;²⁵ que el día 3 de junio de 2016 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.000.000 para mejora de vivienda;²⁶ que el 3 de junio de 2016 el alcalde municipal de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías por valor de \$1.000.000 para mejora de vivienda; que el día 19 de abril de 2017 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.100.000 para mejora de vivienda;²⁷ que el 18 de abril de 2017 el alcalde municipal de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías para mejora de vivienda;²⁸ que el 18 de mayo de 2018 solicitó ante el FNA el retiro parcial de cesantías por valor de \$1.800.000;²⁹ que el 23 de mayo de 2018 el técnico administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda, que tiene depositadas a su nombre en el FNA;³⁰ que el 11 de mayo de 2019 el técnico administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda, que tiene depositadas a su nombre en el FNA;³¹ que el 13 de mayo de 2019 solicitó ante el FNA el retiro parcial de cesantías por valor de \$1.600.000;³² que el 26 de mayo de 2020 el técnico administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda, que tiene depositadas a su nombre en el FNA³³ y que el 27 de mayo de 2020 solicitó ante el FNA el retiro parcial de cesantías pro valor de \$1.600.000³⁴, que el 26 de agosto de 2021, le fue autorizado el retiro de \$1.800.000³⁵ y por último el 21 de febrero de 2023 se le abonó a su cuenta por parte del Fondo Nacional del Ahorro la suma de \$4.102.584³⁶

Así, de acuerdo con la relación de solicitudes de pago proporcionada por el Fondo Nacional del Ahorro,³⁷ se tiene acreditado que a Sandra Falla se le hicieron los siguientes pagos por concepto de sus cesantías:

²² Carpeta 030, archivo 001 del expediente electrónico

²³ Carpeta 030, archivo 002 del expediente electrónico

²⁴ Carpeta 030, archivo 003 del expediente electrónico

²⁵ Carpeta 030, archivo 003 del expediente digital

²⁶ Carpeta 030, archivo 004 del expediente electrónico

²⁷ Carpeta 030, archivo 005 del expediente electrónico

²⁸ Carpeta 030, archivo 005 del expediente electrónico

²⁹ Carpeta 030, archivo 006 del expediente electrónico

³⁰ Carpeta 030, archivo 006 del expediente electrónico

³¹ Carpeta 030, archivo 007 del expediente electrónico

³² Carpeta 030, archivo 007 del expediente electrónico

³³ Carpeta 030, archivo 008 del expediente electrónico

³⁴ Carpeta 030, archivo 008 del expediente electrónico

³⁵ Pág. 38 Archivo 050

³⁶ Pág. 49 Archivo 050

³⁷ Carpeta 030, archivo 012 del expediente electrónico

Fecha de Pago	Valor	Destino	Estado
14/01/2011	3.400.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
27/10/2014	4.467.624	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
9/10/2015	1.100.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
10/06/2016	1.000.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
25/04/2017	1.100.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
25/05/2018	1.800.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
16/05/2019	1.600.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
4/06/2020	1.600.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
30/08/2021	1.800.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA

8.2.2. Pablo Abel Manjarrés Guzmán

De acuerdo con el material probatorio allegado, se tiene acreditado que el señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán se posesionó el día 10 de enero de 1992 en el cargo de celador del Municipio de Venadillo, siendo inscrito en carrera administrativa el día 22 de diciembre de 1993. Efectivamente, conforme certificación del 11 de marzo de 2020 de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo, el demandante ha venido laborando al servicio del Municipio de Venadillo en el cargo de celador desde el 10 de enero de 1992 hasta la fecha de expedición de la constancia.³⁸

En este sentido, de conformidad con certificación de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo del 24 de marzo de 2020, el señor Pablo Abel Manjarrés Guzmán labora al servicio de la administración municipal de Venadillo desde el 16 de julio de 1994 en el cargo de Técnico Operativo Código 387 Grado 03.³⁹

Por lo tanto, tal como se señaló en relación con Sandra Falla Bocanegra, en este caso cabe igualmente advertir que previamente por medio de la Ley 6ª de 1945 (artículo 17), el Decreto 2767 de 1945 (artículo 1º), Ley 65 de 1946, el Decreto 2567 de 1946 y el Decreto 1160 de 1947 se instituyó el régimen de cesantías retroactivo, acorde con el cual para su liquidación se tiene en cuenta todo el tiempo de servicio y el último salario devengado. De ello deviene que comoquiera que Pablo Manjarrés Guzmán ingresó como servidor antes de la entrada en vigor de la Ley 344 de 1996 (31 de diciembre de 1996), en principio lo cobijaba el sistema de cesantías retroactivas, puesto que conforme con el artículo 13 de la mentada Ley quienes ingresaron a los órganos y entidades del Estado luego de la promulgación de la misma les cobija el régimen anualizado de liquidación de cesantías. Así, no existe controversia entre las partes con respecto del hecho según el cual el actor venía rigiéndose bajo el sistema de cesantías con retroactividad.

Ahora bien, de acuerdo con el hecho cuarto de la demanda, se afirma que el accionante se afilió en el año 2009 al Fondo Nacional del Ahorro, por lo que de forma arbitraria el Municipio de Venadillo procedió a liquidar y consignar las cesantías año por año.⁴⁰ Del mismo modo, en relación con la afiliación de Pablo Abel a dicha entidad, conforme respuesta de la misma se indica lo siguiente:

³⁸ Págs. 81-84 del archivo 003 del expediente electrónico

³⁹ Pág. 84 del archivo 003 del expediente electrónico

⁴⁰ Pág. 3 del archivo 003 del expediente electrónico

“... de acuerdo con las validaciones realizadas en nuestro sistema de información y atención al cliente, la afiliación del consumidor financiero se realizó el 14 de agosto de 2003 es de aclarar que la fecha efectiva de procesamiento es del 26 de abril de 2010, debido a que en esta fecha se realizó la acreditación de cesantías por parte de la entidad Alcaldía Municipal de Venadillo, según se evidencia en la siguiente captura de pantalla de nuestro aplicativo Cobis...”⁴¹

De lo anterior se infiere que la parte actora reconoce que el Pablo Manjarrés se afilió en el año 2010 al Fondo Nacional del Ahorro, sin que este hecho sea controvertido, pese a la carencia del formulario de afiliación en cuestión.

Del mismo modo, según refiere la certificación del 24 de marzo de 2020 de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo, se indica que *“las cesantías a que tiene derecho fueron consignadas en el Fondo Nacional Del Ahorro ‘FNA’ a partir del mes de Mayo de 2010”*.⁴²

Así entonces, conforme el extracto cuenta individual de cesantías del Fondo Nacional del Ahorro, allegado por dicha entidad y correspondiente a Pablo Abel Manjarrés Guzmán, desde el año 2010 dicha persona ha estado vinculado a dicha entidad, específicamente desde el 29 de abril de 2010, cuando su empleador, el Municipio de Venadillo, efectuó la primera *“CONSOLIDACIÓN DE CESANTÍAS”* en dicha administradora. Posteriormente, de acuerdo con el mentado extracto, los días 13 de junio de 2011, 18 de enero de 2012, 22 de mayo de 2013, 12 de marzo de 2014, 31 de agosto de 2015, 2 de junio de 2016, 23 de febrero de 2018, 15 de febrero de 2019, y 19 de febrero de 2020, se efectuaron las respectivas consolidaciones de cesantías.⁴³ De lo anterior se puede concluir razonablemente que para el año 2010 el demandante estuvo efectivamente afiliado al Fondo Nacional del Ahorro.

De igual manera, se avizora que mediante solicitud radicada ante el Municipio de Venadillo el día 25 de febrero de 2020 con el número 0000981, Pablo Abel solicitó el reconocimiento y pago de sus cesantías con el sistema de retroactividad, así como el pago de los excedentes correspondientes desde el momento en que ingresó a la entidad.⁴⁴ Esta solicitud fue resuelta negativamente por el Municipio de Venadillo, conforme resolución No. 360 del 28 de agosto de 2020 (001228 del 4/09/2020),⁴⁵ ante lo cual el accionante interpuso recurso de reposición confirmándose la misma en su totalidad mediante resolución No. 829 del 24 de noviembre de 2020,⁴⁶ siendo precisamente contra estos actos administrativos que se dirige la pretensión de nulidad de la parte actora. Es así como de acuerdo con lo expuesto por la administración municipal en los actos administrativos atacados, se señala que Manjarrés Guzmán decidió de manera voluntaria en el año 2010 afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro (FNA), con lo cual aceptó su traslado al régimen de cesantías anualizadas.

⁴¹ Pág. 4 del archivo 029 del expediente electrónico

⁴² Pág. 84 del archivo 003 del expediente electrónico

⁴³ Carpeta 031, archivo 001, Págs. 35-54 del expediente electrónico

⁴⁴ Págs. 61-68 del archivo 003 del expediente digital

⁴⁵ Págs. 85-89 del archivo 003 del expediente electrónico

⁴⁶ Págs. 97-102 del archivo 003 del expediente virtual

Así las cosas, se advierte que los días 4 y 19 de diciembre del 2020 la secretaría general y de gobierno del Municipio de Venadillo, autorizó al señor Pablo Manjarrés para que realizara el retiro parcial o definitivo de cesantías por valor de \$15.000.000 que tenía depositadas a su nombre en el Fondo Nacional del Ahorro.⁴⁷ Del mismo modo está probado que en diciembre de 2020 solicitó ante el FNA el retiro parcial de cesantías por valor de \$15.000.000 con objeto mejora de vivienda.⁴⁸ Asimismo, se evidencia que el día 13 de mayo de 2021 el señor Pablo Manjarrés Guzmán solicitó ante el Municipio de Venadillo el retiro de cesantías por un valor de \$1.800.000 para “*instalación de la luz a mi casa prefabricada en un lote de mi propiedad*”⁴⁹ y por último, que el 24 de marzo de 2023 le fue consignado por el Fondo Nacional del Ahorro con abono en cuenta la suma de \$3.956.476 para mejora de vivienda⁵⁰.

Así, de acuerdo con la relación de solicitudes de pago proporcionada por el Fondo Nacional del Ahorro,⁵¹ se tiene acreditado que a Pablo Manjarrés se le hicieron los siguientes pagos por concepto de sus cesantías:

Fecha de Pago	Valor	Destino	Estado
23/12/2020	15.000.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA
2/06/2021	1.800.000	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	GIRADA

8.2.3. Consideraciones jurídicas

Así las cosas, de conformidad con la jurisprudencia y normatividad reseñadas anteriormente, se tiene establecido que a los accionantes, por ser empleados públicos del nivel territorial que iniciaron sus labores antes de la entrada en vigencia de la Ley 344 de 1996, en principio estaban cobijados con el régimen de retroactividad en sus cesantías, a menos que se hubiesen acogido al sistema anualizado.

No obstante lo anterior, y pese a que en el expediente no obra manifestación expresa de la voluntad de los demandantes de acogerse al sistema anualizado, está acreditado que realizaron múltiples retiros parciales de sus cesantías directamente del Fondo Nacional del Ahorro para mejora de vivienda, lo cual permite colegir que conocían de su vinculación al mentado Fondo y en tal forma, se sometieron al régimen de pago de cesantías por año, por lo que no resulta procedente ordenar la reliquidación de sus cesantías conforme el régimen retroactivo.

En efecto, está demostrado que la señora Falla Bocanegra realizó 10 retiros parciales del auxilio de cesantías desde el año 2011 con objeto “mejora de vivienda”,

⁴⁷ Pág. 116 del archivo 003 y carpeta 031. Archivo 005, pág. 6 del expediente electrónico

⁴⁸ Carpeta 031. Archivo 005. Pág. 1 del expediente electrónico

⁴⁹ Pág. 74 del archivo 011 del expediente electrónico

⁵⁰ Pág. 25 del archivo 050 del expediente electrónico.

⁵¹ Carpeta 031, archivo 008 del expediente electrónico

durante los cuales se le hicieron entrega de los dineros correspondientes a las mismas, así como de los intereses a las cesantías, los cuales si hubiese continuado en el régimen de retroactividad no tenían que habersele pagado, no obstante, la actora los percibió y dispuso libremente de los mismos, sin que en ningún momento hubiese manifestado objeción alguna al respecto.

De lo anterior, se tiene establecido entonces que no resulta de recibo en esta instancia se pretenda desconocer el régimen anualizado del Fondo Nacional del Ahorro, siendo que efectivamente se aprovechó del mismo, pues se reitera, anualmente solicitó el pago de sus cesantías y recibió los intereses a las mismas, aceptando con esto desde hace más de 10 años, la pérdida del sistema de retroactividad y su afiliación implícita al nuevo.

Por otra parte, en relación con el señor Pablo Abel se evidencia que presentó reclamación administrativa el día 25 de febrero de 2020 ante el Municipio de Venadillo, en el entendido de que debía mantenerse en el sistema de retroactividad de las cesantías, solicitando *“Que el MUNICIPIO DE VENADILLO TOLIMA, profiera el acto administrativo que liquide y reconozca el PAGO DE CESANTÍAS BAJO EL SISTEMA RETROACTIVO... desde el 10 de enero de 1992 hasta la fecha de presentación de esta solicitud”*.⁵²

De igual manera, está probado que el Fondo Nacional del Ahorro por medio de comunicación del 5 de junio de 2019 dirigida al señor Pablo Manjarrés Guzmán -la cual fuere allegada por la parte accionante- le informa lo siguiente:

*“... como complemento a su petición, nos permitimos remitir la Constancia de Afiliación y el extracto individual de cesantías, documentos que refleja al detalle la información relacionada con sus cesantías, así: Extracto individual de cesantías por la entidad, ALCALDÍA MUNICIPAL DE VENADILLO, documento que además de la identificación del afiliado, refleja al detalle los movimientos de las cesantías: Consolidación de Cesantías, **Pago de Intereses**, valor generado por la protección contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda. Traslado de Vigencias Anteriores y saldo mensual, evidenciándose saldo a la fecha de \$13.111.093.00 M/cte., el estado de su cuenta es ACTIVO APORTES. Por último aclarar lo relacionado con los **INTERESES**. El reconocimiento por parte del Fondo Nacional del Ahorro y el abono en la cuenta de cesantías de cada servidor público, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12º de la Ley 432 de 1998, de un interés equivalente al 60% de la variación anual del índice de precios al consumidor, sobre las cesantías liquidadas por las entidades nominadoras correspondientes al año inmediatamente anterior o proporcional por la fracción de año que se liquide definitivamente”*.⁵³

En consecuencia, está demostrado que por lo menos desde el año 2019 el actor tenía conocimiento de que la liquidación de sus cesantías se estaba realizando acorde con el régimen anualizado, habiéndosele pagado intereses desde el año 2010 y proporcionándosele un extracto de cesantías, no obstante lo cual en diciembre del 2020 solicitó ante el FNA el retiro parcial de sus cesantías por valor de \$15.000.000 con objeto mejora de vivienda.⁵⁴ Ahora bien, de acuerdo con el

⁵² Pág. 61 del archivo 003 del expediente electrónico. Negrillas fuera de texto

⁵³ Págs. 70-71 del archivo 003 del expediente electrónico

⁵⁴ Carpeta 031. Archivo 005. Pág. 1 del expediente electrónico

extracto de cesantías aportado por el Fondo Nacional del Ahorro,⁵⁵ se tiene que para diciembre de 2020 esos 15 millones de pesos prácticamente correspondían a la totalidad de sus cesantías junto con sus intereses respectivos, es decir, el señor Pablo Abel pese a su reclamación administrativa de febrero del 2020, procedió a solicitar el auxilio de cesantías conjuntamente con sus intereses, sin tener en cuenta que según su propia reclamación no tenía derecho a los mismos.

Así pues y con fundamento en lo anterior, se tiene establecido que Pablo Manjarrés se benefició de los intereses a las cesantías a los cuales no tendría derecho, por lo que no resulta de recibo en esta instancia se pretenda desconocer el régimen anualizado del Fondo Nacional del Ahorro, siendo que efectivamente se aprovechó del mismo. Con mayor razón, si se tiene en cuenta que en el año 2021 y en el 2023 nuevamente solicitó ante el Municipio de Venadillo el retiro de sus cesantías por un valor de \$1.800.000 para *“instalación de la luz a mi casa prefabricada en un lote de mi propiedad”*,⁵⁶ las cuales según informó el FNA le fueron efectivamente pagadas, aceptando entonces tácitamente, con más de 10 años vinculado al FNA y 3 retiros de cesantías, que se había perdido la retroactividad.

Por lo tanto, anterior, y atendiendo la jurisprudencia señalada en el marco normativo de la presente sentencia, se advierte que pese a la reclamación administrativa elevada el 25 de febrero de 2020 el actor efectuó en diciembre del mismo año el retiro de las cesantías incluyendo los intereses, habiendo al año siguiente efectuado un retiro adicional, con lo que se puede razonablemente concluir que las actuaciones del empleado conllevaron a aceptar el régimen que la ley dispuso para los afiliados al Fondo Nacional del Ahorro, es decir, el anualizado.

9. RECAPITULACIÓN

El Despacho negará las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta la regla jurisprudencial preestablecida por el Consejo de Estado según la cual si bien los accionantes venían rigiéndose por el sistema de retroactividad en sus cesantías, sus acciones implícitamente conllevaron a la aceptación del régimen anualizado dispuesto legalmente para el Fondo Nacional del Ahorro, lo cual tiene fundamento en el material probatorio allegado, relacionado y analizado en estas diligencias.

10. CONDENA EN COSTAS.

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se registrarán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

⁵⁵ Carpeta 031, archivo 003 del expediente electrónico

⁵⁶ Pág. 74 del archivo 011 del expediente electrónico

Ahora bien, el artículo 365 del CGP dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones fueron despachadas favorablemente, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 agosto de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte demandante, **en la suma equivalente al 4% de lo pedido por cada uno de los demandantes.**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

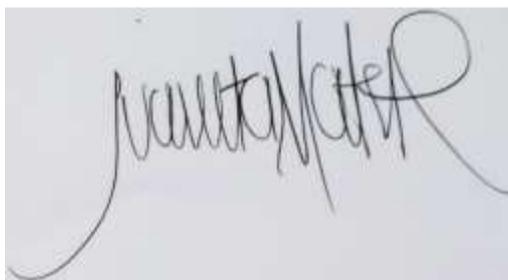
PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, con fundamento en las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte actora de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, para lo cual se fija la suma equivalente al 4% de lo pretendido por cada uno de los demandantes, como agencias en derecho a favor del ente territorial accionado.

TERCERO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo disponen los artículos 203 y 205 del C.P.A.C.A.

CUARTO: Archívese el expediente, previa anotación en el sistema correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES
JUEZ**