



Rama Judicial

República de Colombia

## JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE IBAGUÉ

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

<b>Radicado:</b>	<b>73001-33-33-006-2021-00106-00</b>
<b>Medio de control:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>Demandante:</b>	<b>ASTRID AMAYA HERNÁNDEZ y BENIGNO ARANZÁLES GUTIÉRREZ</b>
<b>Demandado:</b>	<b>MUNICIPIO DE VENADILLO</b>
<b>Asunto:</b>	<b>RETROACTIVIDAD DE CESANTÍAS</b>

### 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 **ASTRID AMAYA HERNÁNDEZ** y **BENIGNO ARANZÁLES GUTIÉRREZ** en contra del **MUNICIPIO DE VENADILLO**.

#### 1. PRETENSIONES

- **En cuanto al demandante Benigno Aranzales Gutiérrez:**

**1.1.** Que se declare la nulidad de la resolución 355 del 28 de agosto de 2020, mediante la cual niega una solicitud de reliquidación de cesantías del señor Benigno Aranzález Gutiérrez 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 824 del 24 de noviembre de 2020, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición y se confirma la decisión recurrida.

**1.3.** Que se declare que el señor Benigno Aranzales Gutiérrez 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 marzo 29 de 1990.

- **En cuanto a la demandante Astrid Amaya Hernández:**

**1.4.** Que se declare la nulidad de la resolución 353 del 28 de agosto de 2020, mediante la cual niega una solicitud de reliquidación de cesantías de la señora Astrid Amaya Hernández 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 822 del 24 de noviembre de 2020, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición y se confirma la resolución No. 353 de 2020.

**1.6.** Que se declare que la señora Astrid Amaya Hernández tiene derecho a que se le reliquiden las cesantías con el régimen de retroactividad, el cual se encontraba establecido en la Ley al momento de su nombramiento en enero 12 de 1994.

**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 Benigno Aranzáles Gutiérrez y la señora Astrid Amaya Hernández 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 accionantes y proceder a consignar al Fondo Nacional del Ahorro (FNA) el saldo adeudado por indebida aplicación del régimen de cesantías.

**1.11.** Que el saldo que se adeuda a los demandantes 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 Benigno Aranzáles Gutiérrez**

**2.1.** Que el señor Benigno Aranzáles Gutiérrez labora en el Municipio de Venadillo, desde el 29 de marzo de 1990, y como auxiliar administrativo a la fecha.

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

**2.3.** Que el señor Benigno ante la oportunidad de créditos, 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 2006, sin que esto significara un cambio de régimen.

**2.4.** Que el Municipio de Venadillo en forma arbitraria y sin que el trabajador haya presentado renuncia escrita al régimen de retroactividad, una vez que éste se afilia en el año 2006 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 el demandante no ha renunciado al régimen de retroactividad de sus cesantías ante el Municipio de Venadillo.

**2.6.** Que el accionante no ha recibido el pago debido de sus cesantías desde el ingreso a laborar y a la fecha, por cuanto desde el año 2006 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. 00000985 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 29 de marzo de 1990, 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. 355 del 28 de agosto de 2020 resuelve la solicitud de reliquidación de cesantías en el sentido de negar la misma, la cual fuera 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. 00002622 de fecha 15 de septiembre de 2020, solicitando revocar la decisión tomada y reconocer los derechos reclamados.

**2.10.** El Municipio de Venadillo, Tolima, mediante resolución 824 de noviembre de 2020, confirma la decisión contenida en la resolución No. 355 del 28 de agosto de 2020.

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

- **Frente a Astrid Amaya Hernández:**

**2.12.** Que la señora Astrid Amaya Hernández laboró en el Municipio de Venadillo, Tolima, desde el 12 de enero de 1994, cuando fue vinculada como secretaria del área de la Secretaría de Hacienda, código 440 grado 05.

**2.13.** Que la accionante, fue afiliada por parte del Municipio de Venadillo al Fondo Nacional del Ahorro desde el 21 de febrero de 2007, sin que esto significara un cambio de régimen.

**2.14.** Que, el 14 de junio de 2019, el Fondo Nacional del Ahorro dio respuesta a la solicitud con radicado 02-4707-201905211047628, remitiendo el respectivo formulario de afiliación con fecha del 21 de febrero de 2007 y extracto individual de cesantías.

**2.15.** Que la demandante no ha recibido el debido pago de las cesantías hasta la fecha ni las dejadas de percibir, ante lo cual es necesario que se siga reconociendo el derecho prestacional de manera permanente e ininterrumpida bajo el sistema de cesantías retroactivas; con esta situación se ha ocasionado que se vea afectada en su sistema de seguridad social y económicamente.

**2.16.** Mediante oficio radicado ante la Alcaldía Municipal de Venadillo bajo el No. 000000979 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 12 de enero de 1994 y hasta la fecha de presentación de la demanda y de ahí en adelante mientras se mantenga el vínculo laboral.

**2.17.** El Municipio de Venadillo mediante resolución No. 353 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.

**2.18.** Ante la negativa de la solicitud y estando dentro de los términos de ley, la señora Astrid interpuso recurso de reposición, escrito radicado bajo el No. 00002620 de fecha 15 de septiembre de 2020, solicitando revocar la decisión tomada y reconocer los derechos reclamados.

**2.19.** El Municipio de Venadillo mediante resolución 822 de noviembre de 2020, confirmó la decisión contenida en la resolución No. 353 del 28 de agosto de 2020.

### **3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA<sup>1</sup>**

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 el señor Benigno Aranzales Gutiérrez se afilió de manera libre y voluntaria al Fondo Nacional del Ahorro desde el mes de diciembre de 2006, lo que implica la transferencia del régimen de retroactividad en las cesantías al de anualidad. De igual manera, la señora Astrid Amaya también se afilió voluntaria y libremente desde el mes de febrero de 2007, lo cual conlleva el mismo efecto.

---

<sup>1</sup> Archivo 011 del expediente electrónico

Sostiene que por lo tanto 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 consignándolas 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 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 y 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 debida 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 accionante<sup>2</sup>**

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 corresponde al empleador, Municipio de Venadillo, quien de una forma arbitraria y unilateral cambió el régimen de cesantías, causándole perjuicios a los accionantes.

##### **4.2 La parte accionada**

Durante el término legal para alegar de conclusión, la parte accionada guardó silencio.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Archivo 034 del expediente electrónico

<sup>3</sup> Archivo 035 del expediente electrónico

## **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 originó 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 simplemente cambiaron de administradora de cesantías, afiliándose al Fondo Nacional del Ahorro.

#### **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.

#### **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:

*“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.<sup>4</sup> Posteriormente, el artículo 1º del Decreto 2767 de 1945 extendió dicho auxilio a los empleados de los departamentos, intendencias, comisarías y municipios.<sup>5</sup>*

*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,<sup>6</sup> 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.*

*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:*

<sup>4</sup> «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. [...]»

<sup>5</sup> «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.»

<sup>6</sup> «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”.

«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 1998<sup>7</sup> 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 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,<sup>8</sup> 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 1º del Decreto 1582 de 1998.[...].<sup>9</sup>

## **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

<sup>7</sup> «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».

<sup>8</sup> 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.

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

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 lo siguiente:

*“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,<sup>10</sup> 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. Ahora, no obstante no obra en el expediente manifestación expresa de su voluntad 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.»<sup>11</sup>*

*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*

<sup>10</sup> “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”.

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

*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”.<sup>12</sup>*

## 8. CASO CONCRETO

### 8.1. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1.- Que los señores Benigno Aranzalez Gutiérrez y Astrid Amaya Hernández, prestan sus servicios en el municipio de Venadillo, el señor Benigno Aranzales fue nombrado a través de Decreto 033 del 29 de marzo de 1990, y, se posesionó en la misma fecha como servicios generales de la cárcel de Venadillo, luego el 17 de abril de 1990, se posesionó en el cargo de servicios generales de la Inspección de Policía del Lugar, en la actualidad desempeña el cargo de Secretario de Inspección de Policía Código 440 grado 04; en tanto, la señora Astrid Amaya Hernández fue nombrada provisionalmente a través de Decreto 013 del 12 de enero de 1994 y, tomó posesión en la misma fecha en el cargo de auxiliar de Kardex de la Secretaria de Hacienda Municipal, fungiendo en la actualidad como Secretaria código 440 Grado 05.	<b>Documental:</b> copias de acta de posesión del 29 de marzo de 1990 del señor Benigno Aranzales como servicios generales de la cárcel del Municipio de Venadillo, acta de posesión del 17 de abril de 1990 del señor Benigno Aranzales como servicios generales de la inspección de policía de Venadillo, certificación de la oficina de talento humano del Municipio de Venadillo, acta de posesión del 12 de enero de 1994 de Astrid Amaya Hernández como auxiliar de Kardex de la secretaria de hacienda, decreto de nombramiento del 12 de enero de 1994 de Astrid Amaya como auxiliar de Kardex de la secretaria de hacienda, certificación de la oficina de Talento Humano de la señora Astrid Amaya. (Págs. 39-41, 89-91, del archivo 003 y Págs. 17, 18 y 56 del archivo 011 del expediente electrónico).
2.- Que el señor Benigno Aranzales Gutiérrez, el 20 de diciembre de 2006, diligenció formulario de solicitud afiliación y traslado No. 511836 – FNA1370228 por medio del cual se afilió al Fondo Nacional del Ahorro	<b>Documental:</b> formulario de afiliación del señor Benigno Aranzales Gutiérrez al Fondo Nacional del Ahorro No. 511836 – FNA1370228. (Págs. 29 del archivo 003 y 19 del archivo 011).
3.- Que la señora Astrid Amaya Hernández el 21 de febrero de 2007, diligenció formulario de solicitud afiliación y traslado No. 561924– FNADOC0007243 por medio del cual se afilió al Fondo Nacional del Ahorro	<b>Documental:</b> formulario de afiliación de la señora Astrid Amaya Hernández al Fondo Nacional del Ahorro No. 561924 – FNADOC0007243. (Págs. 79 del archivo 003 y 57 del archivo 011).
4.- Que al señor Benigno Aranzalez Gutiérrez se le han efectuado los siguientes pagos por concepto de cesantías: i) Resolución No.126 del 7 de julio de 1994, por valor de \$408.048, por el periodo comprendido del 21 de marzo de 1990 al 31 de marzo de 1994; ii) Resolución 0324 del 5 de julio de 2007, por valor de \$10.000.000, por el periodo comprendido entre el 17 de abril de 1990 al 30 de diciembre de 2004; iii) Resolución 0392 del 11 de septiembre de 2009, por valor de \$5.000.000, por el periodo entre el 29 de marzo de 1990 al 31 de diciembre de 2005; iv) Resolución No.529	<b>Documental:</b> certificación del 9 de abril de 2021 expedida por la secretaria general y de gobierno del Municipio de Venadillo. (Págs. 63 y 64 del archivo 003 – págs. 44 y 45 del archivo 011).

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

<p>del 25 de julio de 2015, por medio de la cual se liquida, reconoce y ordena el pago de la totalidad del saldo de cesantías acumuladas por la Alcaldía Municipal de Venadillo Tolima”, por valor de \$2.294.511</p>	
<p><b>5.-</b> Que a la señora Astrid Amaya Hernández se le han efectuado los siguientes pagos por concepto de cesantías: i) Resolución No.0463 del 15 de diciembre de 2006, por valor de \$6.000.000, por el periodo comprendido 12 de enero de 1994 al 30 de diciembre de 2004; ii) Resolución 0478 del 11 de julio de 2013, por medio de la cual se liquida, reconoce y ordena el pago del total de cesantías adeudadas por la Alcaldía Municipal”, por valor de \$4.332.497, por concepto de cesantías del periodo comprendido entre el 1 de agosto de 1995 al 31 de diciembre de 2005 y \$3.899.248 por concepto de intereses de cesantías del periodo comprendido 12 de enero de 1994 al 30 de enero de 2013, para un total de \$8.231.745</p>	<p><b>Documental:</b> Certificación del 9 de abril de 2021 expedida por la secretaria general y de gobierno del Municipio de Venadillo. (Págs. 113 y 114 del archivo 003 – págs. 82 y 83 del archivo 011).</p>
<p><b>6.-</b> Que mediante escritos radicados ante el Municipio de Venadillo bajo los Nos. 0000985 y 000979 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 adelante mientras se mantuviera el vínculo laboral</p>	<p><b>Documental:</b> copia de solicitud presentada por el señor Benigno Aranzales, radicada ante el Municipio de Venadillo el día 25 de febrero de 2020 con el número 0000985 – copia de solicitud presentada por la señora Astrid Amaya Hernández, radicada ante el Municipio de Venadillo el día 25 de febrero de 2020 con el número 0000979 (Págs. 19-27, 68-76 del archivo 003 – Págs. 20-27, 58-65 del archivo 011 del expediente electrónico).</p>
<p><b>7.-</b> Que el municipio de Venadillo a través de resoluciones Nos. 355 del 28 de agosto de 2020 (0001223 4/09/2020) y, 353 del 28 de agosto de 2020 (001221 del 4/09/2020), resolvió de manera negativa la solicitud elevada por los señores Benigno Aranzales Gutiérrez y Astrid Amaya Hernández</p>	<p><b>Documental:</b> Copia de las resoluciones Nos. 355 (0001223 4/09/2020) y 353 (001221 del 4/09/2020) del 28 de agosto de 2020 proferidas por el alcalde municipal de Venadillo. (Págs. 42-46, 92-96 del archivo 003 – Págs. 28-32, 66-70 del archivo 011 del expediente electrónico).</p>
<p><b>8.-</b> Que la anterior decisión fue recurrida vía recurso de reposición y, la administración a través de Resolución No. 824 del 24 de noviembre de 2020, confirmó la resolución No. 355 de 2020, respecto la solicitud de reliquidación presentada por el señor Benigno Aranzales Gutiérrez y, a través de Resolución No. 822 de 2020 confirmó en todas y cada una de sus partes la resolución 353 del 28 de agosto de 2020, que se relaciona con la reclamación elevada por la señora Astrid Amaya Hernández</p>	<p><b>Documental:</b> copia de recursos de reposición interpuestos por los señores Benigno Aranzales Gutiérrez y Astrid Amaya Hernández contra las resoluciones Nos. 355 y 353 del 20 de agosto de 2020 – copia de las resoluciones números 824 y 822 del 24 de noviembre de 2020. (Págs. 49-53, 54-59, 99-103, 104-109 del archivo 003 – Págs. 33-37, 38-43, 77-81, 71-76 del archivo 011).</p>

## 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. Benigno Aranzáles Gutiérrez

Conforme el material probatorio allegado, se tiene demostrado que el señor Benigno Aranzales ha venido laborando en el Municipio de Venadillo desde el 29 de marzo de 1990 hasta la fecha de presentación de la demanda, advirtiéndose que fue nombrado mediante el Decreto 033 del 29 de marzo de 1990 y se posesionó en la misma fecha como servicios generales de la cárcel de Venadillo; luego, se evidencia que el 17 de abril de 1990 se posesionó en el cargo de servicios generales de la Inspección de Policía.<sup>13</sup> Bajo este aspecto, de conformidad con la certificación de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo del 24 de marzo de 2020, el actor labora en calidad de secretario de inspección de policía código 440 – grado 04<sup>14</sup>.

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 Benigno Aranzales 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 rige el régimen anualizado de liquidación de cesantías. Así, no existe controversia entre las partes con respecto al hecho según el cual el actor venía rigiéndose bajo el sistema de cesantías con retroactividad.

Así entonces, se evidencia que la Junta Directiva de la Caja de Previsión Social del Municipio de Venadillo, por medio de la Resolución 126 del 7 de julio de 1994, le reconoció y pagó a Benigno Aranzales la suma de \$544.065 pesos por concepto de sus cesantías, las cuales fueron liquidadas con el último salario por todo el tiempo de servicio, el cual según dicha resolución corresponde del 21 de marzo de 1990 al 31 de marzo de 1994.<sup>15</sup>

Igualmente, está establecido que el día 20 de diciembre de 2006 el accionante diligenció y radicó ante el Fondo Nacional del Ahorro el “*FORMULARIO DE SOLICITUD AFILIACIÓN Y TRASLADO*” No. 511836 – FNA1370228.<sup>16</sup> 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*”.<sup>17</sup>

Ahora bien, conforme el extracto de cuenta individual de cesantías del Fondo Nacional del Ahorro, allegado por el Municipio de Venadillo y correspondiente a Benigno Aranzales Gutiérrez, desde el año 2007 dicha persona ha estado vinculado

<sup>13</sup> Págs. 39 y 40 del archivo 003 del expediente digital

<sup>14</sup> Pág. 41 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>15</sup> Pág. 41 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>16</sup> Págs. 29 del archivo 003, 19 del archivo 011 y 38-39 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>17</sup> Pág. 41 del archivo 003 del expediente electrónico

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 18 de febrero de 2020, 26 de febrero de 2021, 11 de febrero de 2022 y 22 de febrero de 2023 se efectuaron las respectivas consolidaciones de cesantías.<sup>18</sup> De lo anterior se puede concluir razonablemente que desde el año 2007 y acorde con el formulario del 20 de diciembre de 2006 el demandante estuvo efectivamente afiliado al Fondo Nacional del Ahorro.

Así las cosas, se aprecia que por medio de la resolución No. 0324 del 5 de julio de 2007, la administración municipal de Venadillo dispuso reconocer a favor de Benigno Aránzales la suma de \$13.555.482 por concepto de cesantías por el tiempo laborado entre el 17 de abril de 1990 y el 30 de diciembre de 2004, descontando los valores reconocidos mediante la resolución 126 de 1994, observándose que la liquidación de estas cesantías se efectuó aplicando el régimen de retroactividad.<sup>19</sup>

Luego, se advierte que mediante la resolución No. 0392 del 11 de septiembre de 2009, proferida por el alcalde municipal de Venadillo, se resolvió reconocer a favor del señor ACCIONANTE, la suma de \$8.449.075 por concepto de cesantías por el período comprendido entre el 29 de marzo de 1990 y el 31 de diciembre de 2005, liquidándose las mismas con base en el último sueldo por toda la vida laboral.<sup>20</sup>

Posteriormente, se observa que el 25 de julio de 2015 a través de la resolución No. 529, “*POR EL CUAL SE LIQUIDA, RECONOCE Y ORDENA EL PAGO DE LA TOTALIDAD DEL SALDO DE CESANTÍAS ACUMULADAS POR LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE VENADILLO TOLIMA AL SEÑOR BENIGNO ARANZALES GUTIÉRREZ, AUXILIAR ADMINISTRATIVO – SECRETARIO INSPECCIÓN DE POLICÍA*”, se resolvió reconocer, la suma de \$2.294.511 por la totalidad de las cesantías acumuladas a dicha fecha,<sup>21</sup> notificándosele personalmente dicha resolución el mismo día en que fuere proferida.<sup>22</sup>

De igual manera, se avizora que mediante solicitud radicada ante el Municipio de Venadillo el día 25 de febrero de 2020 con el número 0000985, el señor Aranzales Gutiérrez pidió 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.<sup>23</sup> Esta solicitud fue resuelta negativamente por el Municipio de Venadillo, conforme resolución No. 355 del 28 de agosto de 2020 (0001223 4/09/2020),<sup>24</sup> ante lo cual el accionante interpuso recurso de reposición confirmándose la misma en su totalidad mediante resolución No. 824 del 24 de noviembre de 2020,<sup>25</sup> siendo precisamente contra estos actos administrativos que

<sup>18</sup> Págs. 93-116 del archivo 040 y pág. 118 del archivo 042 del expediente electrónico.

<sup>19</sup> Págs. 42-44 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>20</sup> Págs. 47-49 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>21</sup> Págs. 53-54 del archivo 003 y 50-51 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>22</sup> Pág. 52 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>23</sup> Págs. 19-27 del archivo 003 del expediente digital

<sup>24</sup> Págs. 42-46 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>25</sup> Págs. 54-59 del archivo 003 del expediente virtual

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 sostiene que ArÁnzales Gutiérrez decidió de manera voluntaria en el año 2006 afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro, con lo cual aceptó su traslado al régimen de cesantías anualizadas.

De otro lado, se tiene establecido que el demandante: el 27 de julio de 2010 solicitó ante el FNA el retiro de \$2.500.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>26</sup> el 24 de mayo de 2011 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.200.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>27</sup> el día 25 de julio de 2015 la técnico administrativo de la Oficina de Talento Humano certificó que a dicha fecha se le adeudaba un saldo acumulado por concepto de cesantías, para reconocimiento y pago de las mismas;<sup>28</sup> el 16 de septiembre de 2015 solicitó ante el FNA retiro de cesantías para mejora de vivienda por un valor de \$1.500.000;<sup>29</sup> el 17 de septiembre de 2015 el alcalde municipal de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías por \$1.500.000;<sup>30</sup> el 8 de junio de 2016 el alcalde municipal de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías por \$1.000.000;<sup>31</sup> el 13 de junio de 2016 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.000.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>32</sup> el día 29 de marzo de 2017 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.000.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>33</sup> el 29 de marzo de 2017 el alcalde de Venadillo autorizó el retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda;<sup>34</sup> el 6 de marzo de 2018 el Técnico Administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo autorizó retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda, depositadas en el FNA;<sup>35</sup> el 8 de marzo de 2018 solicitó ante el FNA el retiro de \$2.000.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>36</sup> el 6 de abril de 2018 el Técnico Administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo autorizó para que realizara el retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda, que tiene depositadas a su nombre en el FNA;<sup>37</sup> el 11 de abril de 2018 solicitó ante el FNA el retiro de \$2.000.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>38</sup> el 2 de marzo de 2019 el Técnico Administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo autorizó al actor para que realizara el retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda, que tiene depositadas a su nombre en el FNA;<sup>39</sup> el 2 de marzo de 2019 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.500.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>40</sup> el día 19 de febrero de 2020 el técnico administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo autorizó al actor el *“Retiro Parcial de Cesantías con destino a Mejoramiento de Vivienda, que tiene depositadas a su nombre en el Fondo Nacional del Ahorro FNA”*;<sup>41</sup> el 20 de febrero de 2020 solicitó ante el FNA el retiro de \$1.500.000 de cesantías para mejora de vivienda;<sup>42</sup> el 16

<sup>26</sup> Pág. 42 del archivo 042

<sup>27</sup> Pág. 50 del archivo 042

<sup>28</sup> Pág. 53 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>29</sup> Pág. 4 del archivo 042

<sup>30</sup> Pág. 7 del archivo 042

<sup>31</sup> Pág. 80 del archivo 042

<sup>32</sup> Pág. 78 del archivo 042

<sup>33</sup> Pág. 18 del archivo 042

<sup>34</sup> Pág. 20 del archivo 042

<sup>35</sup> Pág. 31 del archivo 042

<sup>36</sup> Pág. 29 del archivo 042

<sup>37</sup> Pág. 26 del archivo 042

<sup>38</sup> Pág. 24 del archivo 042

<sup>39</sup> Pág. 15 del archivo 042

<sup>40</sup> Pág. 13 del archivo 042

<sup>41</sup> Pág. 55 del archivo 011 y Pág. 54 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>42</sup> Pág. 33 del archivo 042

de marzo de 2021 solicitó ante el Alcalde Municipal que se autorizara el pago de las cesantías que se encuentran consignadas en el Fondo Nacional del Ahorro, a fin de realizar mejoramiento de vivienda;<sup>43</sup> el día 19 de marzo de 2021 la Secretaría General y de Gobierno del Municipio de Venadillo autorizó el retiro parcial de cesantías con destino a mejoramiento de vivienda, por un valor de un \$1.800.000 que tiene depositadas a su nombre en el FNA;<sup>44</sup> el 4 de marzo de 2022 solicitó ante el Municipio de Venadillo, el retiro parcial de las cesantías del año 2021 por un valor de \$2.001.183;<sup>45</sup> el día 8 de marzo de 2022 el FNA efectuó el pago por cesantías para mejora de vivienda por un valor de \$2.001.183;<sup>46</sup> el 8 de marzo de 2022 la Secretaría General y de Gobierno del Municipio de Venadillo le autorizó el retiro parcial de cesantías para mejoramiento de vivienda al accionante por un valor de \$2.001.183;<sup>47</sup> el 2 de marzo de 2023 el actor solicitó ante el alcalde municipal de Venadillo el retiro parcial de cesantías por \$2.000.000 para mejoramiento de vivienda<sup>48</sup> y el día 2 de marzo de 2023 el FNA efectuó el pago por cesantías para mejora de vivienda por un valor de \$2.001.261.<sup>49</sup>

### **8.2.2. Astrid Amaya Hernández**

De acuerdo con el material probatorio allegado, se tiene acreditado que la señora Astrid Amaya Hernández ha venido laborando en el Municipio de Venadillo desde el 12 de enero de 1994 hasta la fecha de presentación de la demanda, advirtiéndose que fue nombrada mediante la Resolución No. 0013 del 13 de enero de 1994<sup>50</sup> como auxiliar de Kardex de la Secretaría de Hacienda y que se posesionó en la misma fecha,<sup>51</sup> fungiendo en la actualidad como Secretaria código 440 Grado 05 de dicho ente territorial.<sup>52</sup>

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 Astrid Amaya Hernández 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 rige el régimen anualizado de liquidación de cesantías. Así, no existe controversia entre 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 el alcalde municipal de Venadillo, por medio de la resolución No. 0463 del 15 de diciembre de 2006, le reconoció a Astrid Amaya Hernández la suma de \$7.676.965.69 pesos por concepto de sus cesantías, las

<sup>43</sup> Págs. 60-69 del archivo 040

<sup>44</sup> Pág. 70 del archivo 040

<sup>45</sup> Pág. 71 del archivo 040

<sup>46</sup> Pág. 73 del archivo 040

<sup>47</sup> Pág. 84 del archivo 040

<sup>48</sup> Pág. 85 del archivo 040

<sup>49</sup> Pág. 90 del archivo 040

<sup>50</sup> Pág. 90 del archivo 003 del expediente digital

<sup>51</sup> Pág. 89 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>52</sup> Pág. 91 del archivo 003 del expediente electrónico

cuales fueron liquidadas con el último salario por todo el tiempo de servicio solicitado, el cual según dicho acto administrativo corresponde del 21 de marzo de 1990 al 31 de marzo de 1994,<sup>53</sup> equivalente a 3949 días, determinándose pagar del valor reconocido la suma de \$6.000.000 pesos.<sup>54</sup>

Igualmente, está establecido que el día 21 de febrero de 2007 la actora diligenció y radicó ante el Fondo Nacional del Ahorro el *“FORMULARIO DE SOLICITUD AFILIACIÓN Y TRASLADO”* No. 561924 - FNADOC0007243.<sup>55</sup> 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”*.<sup>56</sup>

Ahora bien, conforme el extracto cuenta individual de cesantías del Fondo Nacional del Ahorro, allegado por el Municipio de Venadillo y correspondiente a Astrid Amaya Hernández, desde el año 2008 dicha persona ha estado vinculada a dicha entidad, específicamente desde el 22 de de abril de 2008, 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 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, 19 de febrero de 2020, 26 de febrero de 2021, 11 de febrero de 2022 y 17 de febrero de 2023 se efectuaron las respectivas consolidaciones de cesantías.<sup>57</sup> De lo anterior se puede concluir razonablemente que para el año 2008 y acorde con el formulario del 21 de febrero de 2007 la demandante estuvo efectivamente afiliada al Fondo Nacional del Ahorro.

De otro lado, y en relación con Astrid Amaya Hernández se tiene establecido que el día 11 de julio de 2013, la Secretaría General y de Gobierno del Municipio de Venadillo le certificó que se le adeuda un saldo por concepto de cesantías, por los servicios prestados a la administración municipal en el período comprendido del 1º de agosto de 1995 al 31 de diciembre de 2005, más los intereses a las cesantías liquidados al 30 de junio de 2013.<sup>58</sup> En este sentido, se avizora petición calendada el 6 de julio de 2013, suscrita por Amaya Hernández ante el alcalde de Venadillo, solicitando:

*“autorizar un anticipo de cesantías con el fin de ser utilizadas en arreglos locativos del predio ubicado en la Carrera 4 No. 7-38 de mi propiedad. Igualmente me permito anexar contrato de obra 01 de Julio 02 de 2003, por valor de \$8.176.000.00; fotocopia de la escritura pública 3371 del 26 de Noviembre de 2012, fotocopia de la tarjeta de técnico profesional expedido por el Sena”*.<sup>59</sup>

Así las cosas, se aprecia que por medio de la resolución No. 0478 del 11 de julio de 2013, *“POR EL CUAL SE LIQUIDA, RECONOCE Y ORDENA EL PAGO TOTAL DE CESANTÍAS ADEUDADAS POR ALCALDÍA MUNICIPAL DE VENADILLO*

<sup>53</sup> Pág. 41 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>54</sup> Págs. 16-18 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>55</sup> Pág. 79 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>56</sup> Pág. 91 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>57</sup> Págs. 93-116 del archivo 040 y 7 del archivo 045 del expediente electrónico.

<sup>58</sup> Pág. 89 del archivo 011 del expediente electrónico

<sup>59</sup> Pág. 90 del archivo 011 del expediente electrónico

*TOLIMA A LA SEÑORA ASTRID AMAYA HERNÁNDEZ SECRETARIO GRADO 440-GRADO 05 EN ENCARGO*”, la administración municipal de Venadillo dispuso reconocerle la suma de \$4.332.497 por concepto de cesantías del período comprendido entre el 1 de agosto de 1995 al 31 de diciembre de 2005, así como la suma de \$3.899.248 por concepto de **intereses a las cesantías** del período comprendido del 12 de enero de 1994 al 30 de junio de 2013 para un total de \$8.231.745, deduciéndose el anticipo concedido previamente por medio de la resolución No. 0463 del 2006. Esta resolución le fue notificada a la accionante en la fecha 11 de julio de 2013.<sup>60</sup>

De igual manera, se avizora que mediante solicitud radicada ante el Municipio de Venadillo el día 25 de febrero de 2020 con el número 0000979, la señora Amaya Hernández 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.<sup>61</sup> Esta solicitud fue resuelta negativamente por el Municipio de Venadillo, conforme resolución No. 353 del 28 de agosto de 2020 (001221 del 4/09/2020),<sup>62</sup> ante lo cual la accionante interpuso recurso de reposición confirmándose la misma en su totalidad mediante resolución No. 822 del 24 de noviembre de 2020,<sup>63</sup> 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, con fundamento en las pruebas documentales se sostiene que Amaya Hernández decidió de manera voluntaria en el año 2007 afiliarse al Fondo Nacional del Ahorro, con lo cual aceptó su traslado al régimen de cesantías anualizadas.

Así entonces, se aprecia que el día 14 de junio de 2019 el Fondo Nacional del Ahorro, por medio de la comunicación con referencia “02-4707-201905211047628” remitió a la accionante formulario de afiliación de fecha 21 de febrero de 2007, así como extracto individual de cesantías, documento en el cual consta lo siguiente:

*“...además de la identificación del afiliado refleja los movimientos de la cuenta de cesantías, valor y fecha de la consolidación de cesantías, **pago de intereses**, pago de cesantías, traslado de vigencias anteriores, valor generado por la protección contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y saldo mensual, entre otros datos”.*<sup>64</sup>

Copia de este extracto suministrado a la actora obra de páginas 81 a 86 del archivo 003 del expediente virtual.

Por otra parte, se advierte que de acuerdo con comunicación del 15 de mayo del año en curso emitida por el Fondo Nacional del Ahorro, se refiere lo siguiente en relación con los retiros de cesantías efectuados por la accionante:

*“... se indica que la demandante mediante la plataforma FONDO EN LINEA radicó solicitud de retiro de las cesantías, los cuales fueron desembolsados con las siguientes órdenes de pago*

<sup>60</sup> Pág. 39 del archivo 040 del expediente electrónico

<sup>61</sup> Págs. 68-76 del archivo 003 del expediente digital

<sup>62</sup> Págs. 92-96 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>63</sup> Págs. 104-109 del archivo 003 del expediente virtual

<sup>64</sup> Págs. 77-78 del archivo 003 del expediente electrónico

- No. 2037497.0 fechado el 28 de septiembre de 2011 por la suma de \$3,000,000
- No. 1000028977736001.0, marzo 6 del 2020 por la suma de \$2,000,000
- No. 12896662.0, agosto 4 de 2021 \$10,000,000, estos soportes se deben solicitar al empleador, teniendo en cuenta la plataforma utilizada”.<sup>65</sup>

Ciertamente, de conformidad con la documentación remitida por el Fondo Nacional del Ahorro está demostrado que la demandante solicitó el día 26 de septiembre de 2011 el retiro parcial de \$3.000.000 de sus cesantías con objeto “*mejora de vivienda*”,<sup>66</sup> que el 28 de febrero de 2020 el técnico administrativo de la Oficina de Talento Humano del Municipio de Venadillo, le autorizó el retiro parcial de cesantías a su nombre en el Fondo Nacional del Ahorro, por valor de \$2.000.000;<sup>67</sup> que el 2 de marzo de 2020 solicitó igualmente ante el FNA el retiro parcial de \$2.000.000 de sus cesantías con el mismo objeto y por último el 4 de agosto de 2021 le fueron entregados \$10.000.000.<sup>68</sup>

### **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 los cobijaría 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 sistema anualizado, por lo que no resulta procedente ordenar la reliquidación de sus cesantías conforme el régimen retroactivo.

En efecto, está demostrado que el señor Benigno Aranzales realizó 11 solicitudes de retiros parciales del auxilio de cesantías desde el año 2010 con objeto “*mejora de vivienda*”, 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, el actor percibió dichos intereses y dispuso libremente de ellos, sin que hubiese manifestado objeción 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.

<sup>65</sup> Págs. 2 y 3 del archivo 045 del expediente electrónico

<sup>66</sup> Pág. 4 del archivo 045 del expediente electrónico

<sup>67</sup> Pág. 10 del archivo 045 del expediente electrónico

<sup>68</sup> Pág.7 del archivo 045 del expediente electrónico

Por otra parte, en relación con la señora Astrid Amaya Hernández se evidencia que la misma realizó 3 solicitudes parciales de retiro del auxilio de cesantías para los años 2011, 2020 y 2021, efectuándosele el desembolso respectivamente los días 28 de septiembre de 2011, 6 de marzo de 2020 y 4 de agosto de 2021. Estos retiros tuvieron como objeto “*mejora de vivienda*”, y al igual que sucede con el señor Benigno, se le hizo entrega de los dineros correspondientes a sus cesantías, así como de los intereses a las mismas, los cuales si hubiese continuado en el régimen de retroactividad no tenían que habersele pagado, no obstante lo cual la demandante percibió dichos intereses y dispuso libremente de ellos, sin que hubiese tampoco manifestado objeción al respecto.

Así las cosas, se infiere que Amaya Hernández se benefició de los intereses a las cesantías a los cuales no tendría derecho, incluso con posterioridad a la radicación de su reclamación administrativa por medio de la cual aducía ser regida por el sistema de la retroactividad, razón por la cual no resulta de recibo que en esta instancia se pretenda desconocer el régimen anualizado del Fondo Nacional del Ahorro, cuando previamente aceptó e de manera tácita el mismo.

En este orden de ideas, se aprecia que el día 14 de junio de 2019 el Fondo Nacional del Ahorro, por medio de la comunicación con referencia “02-4707-201905211047628” remitió a la accionante el extracto individual de cesantías,<sup>69</sup> documento en el cual consta el pago de intereses a la actora, los cuales se venían cancelando desde el 22 de abril de 2008.<sup>70</sup> En efecto, según extracto de cesantías allegado a este despacho judicial por el FNA -con fecha de corte 5 de junio de 2019- en las fechas 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 y 2 de junio de 2016 se realizó el pago de intereses a la cesantías a la accionante.<sup>71</sup>

De lo anterior se tiene que cuando se le realizó el pago de cesantías a la accionante en septiembre de 2011, ya la misma venía percibiendo intereses a las cesantías, las cuales no son compatibles con el sistema de retroactividad, no obstante lo cual no refirió inconformidad alguna.

Del mismo modo, se observa que en el año 2019 se le proporciona a la actora extracto de sus cesantías, en el cual constaba el pago de intereses anteriormente relacionados, no obstante lo cual en los años 2020 y 2021 solicitó retiros parciales de cesantías con objeto mejora de vivienda.

Así pues y con fundamento en lo anterior, se tiene establecido que Astrid Amaya 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.

<sup>69</sup> Págs. 77-78 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>70</sup> Págs. 81-86 del archivo 003 del expediente electrónico

<sup>71</sup> Carpeta 046, archivo 28977736-- del expediente electrónico

Por lo tanto, se advierte que

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 la actora efectuó en ese mismo año retiro parciales de cesantías, las cuales le fueron pagadas el 6 de marzo de esa anualidad; posteriormente, en el año 2021 efectuó retiro parcial de sus cesantías por el valor de \$10.000.000 los cuales le fueron desembolsados el 4 de agosto de dicho año, 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 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 regirán 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.

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 accionantes.**

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:

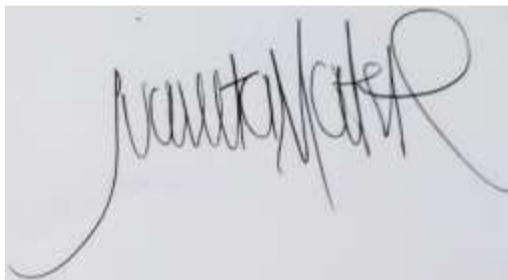
**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda, con fundamento en las razones expuestas en este proveído.

**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**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juanita del Pilar Matiz Cifuentes', is centered on a light gray rectangular background.

**JUANITA DEL PILAR MATIZ CIFUENTES  
JUEZ**