



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

**Asunto:** Acción de tutela N° 2022 – 430  
Sentencia Primera Instancia

**Fecha:** noviembre diez de dos mil veintidós

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto Nacional 2591 de 1991 se emite sentencia de primer grado en la actuación de la referencia.

**1.- Identificación del solicitante:** (Art. 29 Num. 1 D. 2591/91):

- Leonardo Hernández Aguirre identificado con C.C. No. 79´713.872 de Bogotá, quien actúa en nombre propio.

**2.- Identificación de quien provenga la amenaza o vulneración:** (Art. 29 Num. 2 D. 2591/91):

a) La actuación es dirigida por el tutelante en contra de:

- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.
- Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo.

**3.- Determinación del derecho tutelado:** (Art. 29 Num. 3 D. 2591/91):

El accionante indica que se trata de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, acceso y disposición de sus prestaciones sociales, contemplados en los artículos 13 y 29 de la Constitución Política.

**4.- Síntesis de la demanda:**

a) *Hechos:*

- Indicó que desde el cinco de octubre de la presente anualidad presentó solicitud de retiro de cesantías parciales ante la convocada Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, sin que hasta la fecha se procediera con su entrega.
- Manifestó que el trámite descrito cuenta con la autorización de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad de la cual es funcionario.
- En consecuencia, al basarse las accionadas en minucias burocráticas y desgredo administrativo, encaminadas a no permitirle el retiro de sus prestaciones sociales, se vulneran sus garantías constitucionales.

b) *Petición:* Ordenar a las accionadas que realicen las actuaciones necesarias dirigidas a obtener el depósito de las cesantías requeridas.

**5.- Informes:** (Art. 19 D.2591/91)



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

a) Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

- En escrito inicial indicó que dentro de sus competencias no se encuentra la entrega de las cesantías requeridas por sus funcionarios, razón por la que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva, lo que conlleva a que se deniegue la acción de tutela propuesta en contra de su representada.
- Posteriormente, luego de requerimiento realizado por este estrado judicial, manifestó que el accionante presentó solicitud de retiro de cesantías desde el pasado seis de septiembre del 2022, por lo que adjuntó los soportes necesarios.
- De acuerdo a lo anterior, se remitió certificación el cuatro de octubre del 2022, la cual resulta necesaria por parte del FNA, razón por la que se le indicó que debía acercarse a una oficina de la convocada para tramitar su solicitud.
- Arguye que con ocasión a que la certificación descrita fue expedida el diecinueve de septiembre del 2022, y el accionante se comunicó con el funcionario encargado de gestionar los retiros de cesantías el veinte de octubre hogaño, no es posible tramitar su solicitud, esto, por incumplimiento de lo dispuesto en la circular interna 038 del 2019, razón por la que no se vulneran derechos fundamentales del actor.

b) Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo.

- Indicó que su representada no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante, toda vez que la orden de pago requerida, respecto al retiro de cesantías parcial, se encuentra pendiente de autorizar por parte del empleador.
- Corolario, reitera resulta necesaria la aprobación del empleador con su clave multiusuario para realizar el giro de los recursos, o en su defecto eliminar el trámite y presentarlo de manera física en cualquier punto de atención.
- Circunstancias que le fueron puestas en conocimiento del accionante el primero de noviembre de la presente anualidad, a través del correo electrónico [leonardowshi@hotmail.com](mailto:leonardowshi@hotmail.com) con el fin que se culmine el trámite.

**6.- Pruebas:**

Las documentales existentes en el proceso.

**7.- Problema jurídico:**

¿Existe vulneración a los derechos implorados por el tutelante por cuenta de las accionadas?



## Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

### **8.-Derechos implorados y su análisis Constitucional:**

#### **Del debido proceso en las solicitudes de retiro parcial de cesantías.**

En principio resulta clara la improcedencia del mecanismo constitucional, cuando lo que se pretende a través de su amparo corresponde a pretensiones de índole económica, resultando necesario acudir para su concesión en mayor medida a los mecanismos ordinarios, no obstante, nuestra Honorable Corte Constitucional ha decantado;

*“Ahora bien, esta Corporación ha reiterado que la acción de tutela no procede cuando las pretensiones son de naturaleza económica, toda vez que el objeto de la acción es proteger derechos de carácter fundamental. Así, el conocimiento de controversias derivadas de una relación laboral a través de la acción de tutela resulta improcedente por regla general, en tanto que el ordenamiento prevé otros medios de defensa judicial para atender la solicitud. Ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y la Seguridad Social, el cual señala que los jueces laborales conocen de “[l]as controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos”. No obstante, si lo que se pretende involucra la defensa de un derecho fundamental que demande la intervención inmediata del juez constitucional para su efectiva protección, la acción de tutela resulta procedente de manera excepcional.<sup>1621</sup>*

(...)

**94.** *En síntesis, (i) aun cuando, por regla general, la acción de tutela es improcedente para exigir el reconocimiento de prestaciones económicas, ello es posible de manera excepcional si está comprometido el mínimo vital y la salud de quien solicita el amparo, es decir, la afectación debe trascender del plano legal al plano constitucional; (ii) es necesario que se acrediten las razones por las cuales el medio ordinario de defensa no es idóneo o hay riesgo de que ocurra un perjuicio irremediable; y (iii) es verificable la titularidad del derecho”<sup>1</sup>*

En consecuencia, se tiene que resulta el amparo constitucional requerido cuando se advierte la vulneración de un derecho fundamental, lo cual le imparte al asunto trascendencia constitucional que permite su procedencia.

Para el *sub lite*, se tiene que las convocadas vulneran la prerrogativa constitucional del accionante al debido proceso, tal como se enunciara más adelante. Ahora, nuestra honorable Corte Constitucional a lo largo de su desarrollo jurisprudencial ha definido el derecho fundamental al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico «...a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia...»<sup>2</sup>,

Respecto a ese “conjunto de garantías” el Alto Tribunal Constitucional lo ha sintetizado en sentencias como la T- 957 de 2011, C- 341 de 2014 y T-036 de 2018:

*“...Esta Corporación ha definido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una*

<sup>1</sup> Sentencia T-096/22 del quince de marzo del 2022, M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar

<sup>2</sup> Sentencia C-341 de 2014



### Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Lo anterior, con el objeto de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.*

*(...) Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un perjuicio irremediable, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que la posibilidad de acudir directamente a la acción de tutela ante la revocatoria unilateral de un acto administrativo de contenido particular y concreto sin la debida observancia del debido proceso, pretende asegurar que el administrado pueda continuar gozando de sus derechos, mientras la autoridad administrativa cumple con el mandato legal de demandar su propio acto ante la jurisdicción competente, pues no resulta constitucionalmente admisible que dicha carga sea trasladada al particular...”<sup>3</sup>*

*(...)*

*“...El debido proceso como derecho fundamental, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, y como primer elemento cabe resaltar su aplicación no solo para los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, cuando establece que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones, “en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[14]. ...”*

*(...)*

*“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos, de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.”*

### **9.-Procedencia de la acción de tutela para protección del derecho implorado:**

**Verificación de requisitos generales para el caso concreto:** En lo referente a **legitimación en la causa**, se evidencia identidad entre el tutelante y las autoridades comparecientes, de suerte que se tiene por cumplido tal requisito.

En el apartado de **subsidiariedad** se advierte que no obra acto administrativo que deniegue la entrega de las cesantías parciales requeridas por el accionante, dicho trámite se encuentra pendiente de resolución requiriendo actuaciones que practicar por cada una de las entidades convocadas, razón por la que no resulta aplicable dirigir al actor en acudir a mecanismos ordinarios, los cuales no resultan procedentes reiterase al no haberse finiquitado el trámite.

Respecto al requisito de **inmediatez**, el accionante refiere en los hechos en los que se sustenta la acción constitucional, que presentó desde el mes de septiembre solicitud de retiro de cesantías, del cual a la fecha no ha obtenido resultado. En consecuencia, se tiene

<sup>3</sup> Corte Constitucional Sentencia T- 957 de 2011 con ponencia del Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

que entre la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales y la presentación de la acción de tutela ha transcurrido un término razonable.

**10.- Consideraciones probatorias y jurídicas:**

**a.- Normas aplicables:** Artículos 13 y 29 de la Constitución Política de Colombia.

**b.- Caso concreto:**

Revisada la pretensión del actor y el devenir de la acción de tutela, advierte el Despacho que procederá el amparo constitucional requerido en contra de las convocadas Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo.

Para lo anterior, deberá tenerse en cuenta que de las respuestas ofrecidas por las convocadas, se logró constatar que el accionante desde el mes de septiembre de la presente anualidad presentó solicitud de retiro de cesantías parciales para mejora de vivienda, denegando su procedencia las encartadas al manifestar:

- Por parte del Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, señala que se requiere de la autorización del empleador del accionante, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1562 del 2019, a través de la clave multiusuario.  
O en su defecto eliminar el trámite virtual y presentarlo nuevamente de manera física en alguna de sus dependencias.
- Por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se arguye que le fue comunicado por el accionante el trámite de retiro de cesantías parciales, cuando ya había transcurrido un mes desde la expedición de la certificación, lo cual deviene en que el documento haya perdido vigencia conforme a lo dispuesto en su circular interna No. 038 del 2019.  
Aunado, que luego de la solicitud radicada en el mes de septiembre, no se ha presentado nueva solicitud<sup>4</sup>

Ahora, no obstante las anteriores manifestaciones, se tiene que dichas actuaciones vulneran el debido proceso del accionante, toda vez que:

**Por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia:**

Se encuentra acreditada dicha afectación, al sustentar su dicho en la vigencia de la certificación expedida durante un término de treinta días en virtud de la circular interna No. 038 del 2019.

---

<sup>4</sup> “una vez al funcionario se le informa tal situación no remite nueva solicitud” Ver folio 10 del archivo 015 contenido en la carpeta digital de la acción de tutela.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

Vigencia que no puede encausarse para el asunto de marras como negativa del trámite por parte de la accionada, cuando se advierte que la referida certificación fue requerida desde el seis de septiembre de la presente anualidad, resultando en consecuencia fechada el 19 de septiembre hogaño<sup>5</sup>.

Sin embargo, dicha certificación le fue comunicada al accionante hasta el cuatro de octubre del 2022, procediendo en consecuencia el señor Leonardo Hernández Aguirre, presentar el trámite virtual ante el FNA, al día siguiente, corolario, la demora administrativa acaecida por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, tendiente a la firma de la referida certificación, así como su posterior notificación al accionante, no puede atribuírsele posteriormente al señor Leonardo Hernández Aguirre, para denegarle el retiro parcial de cesantías requerido.

Aunado a lo anterior, deberá advertirse que a través de proveído calendado tres de noviembre del 2022, se requirió a dicha entidad a efectos de que se sirviera manifestar si de acuerdo a lo manifestado por la convocada FNA, únicamente se requería de su parte autorización del giro a través de su clave multiusuario.

Requerimiento respecto al cual no se realizó manifestación alguna, resultando procedente la aplicación de lo dispuesto en el artículo veinte del decreto 2591 de 1991, es decir, lo referente a la presunción de veracidad, el cual señala que en caso de no rendirse el informe requerido se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano la solicitud de amparo.

Por último, habrá de advertir la convocada Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que en caso de requerirse nueva certificación para el cumplimiento de lo señalado en la referida circular interna No. 038 del 2019, dispone en su poder de los documentos que fuesen radicados por el accionante desde el pasado mes de septiembre necesarios para su expedición, razón por la que transferir la carga de presentar nueva solicitud al accionante, aunado a lo expuesto en precedencia, transgrede su derecho fundamental al debido proceso.

Por parte del Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo:

Respecto a dicha convocada, si bien sustentó su negativa de impartir trámite al giro de cesantías parciales solicitadas por el accionante, con ocasión, de manifestar que resulta necesaria su autorización por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a través de su clave multiusuario, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1562 del 2019.

No comparte el Juzgado la respuesta que le fuese puesta en conocimiento al accionante a través de su correo electrónico [leonardowshi@hotmail.com](mailto:leonardowshi@hotmail.com) desde el pasado primero de noviembre del 2022, en donde se le indicó:

---

<sup>5</sup> Ver folio 01 del archivo 002 contenido en la carpeta digital de la acción de tutela.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

*“(…) el afiliado deberá informarle al empleador el trámite que adelantó para que esa entidad la autorice y pase al buzón del FNA para aprobación del giro (...)”<sup>6</sup>*

Pues dicha carga no se encuentra a cargo del accionante, una vez revisado lo dispuesto en la Ley 1071 del 2006, contrario sensu, dicha prerrogativa normativa dispone en su artículo 4° que;

*“Artículo 4°. Términos. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías definitivas o parciales, por parte de los peticionarios, la entidad empleadora o aquella que tenga a su cargo el reconocimiento y pago de las cesantías, deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley”*

Corolario, se entiende que debe existir canal de comunicación entre la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, el cual permita llevar a buen término las solicitudes de retiro de cesantías requeridas, reiterase carga que no se le puede imponer al accionante, pues no se encuentra atribuible a su cargo, proceder de dicha forma vulnera sus garantías constitucionales.

Ahora, este estrado judicial no tiene manifestación respecto de la autorización que arguye requerir el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, como necesario para realizar el giro, más aún cuando reiterase a través de proveído calendado noviembre tres de la presente anualidad, se le requirió en dicho sentido a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, sin que realizara manifestación al respecto dentro de la oportunidad concedida.

Síntesis de la decisión.

Corolario de todo lo expuesto en precedencia, se tiene que resulta procedente el amparo constitucional requerido por parte del señor Leonardo Hernández Aguirre identificado con C.C. No. 79'713.872 de Bogotá, en virtud a que las actuaciones administrativas dispuestas por las convocadas, encaminadas a denegar la solicitud de retiro de cesantías presentada, vulneran las garantías constitucionales del accionante, especialmente en lo que respecta al debido proceso, pues le imponen cargas las cuales no se encuentran a su cargo.

Aunado, no existen mecanismos ordinarios encaminados en obtener la concesión del trámite requerido por el accionante, entiéndase retiro de sus cesantías parciales para mejoramiento de vivienda, pues el mismo no ha finalizado ante el FNA, requiriéndose su autorización por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a través de su clave multiusuario, tal como se advierte de la documental que fuese aportada con la acción de tutela;

---

<sup>6</sup> Ver folio 14 del archivo 010 contenido en la carpeta digital de la acción de tutela.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Número de solicitud:	30405225	Fecha de solicitud:	05/10/2022
Estado:	TRAMITADA	Fecha de finalización del trámite:	05/10/2022
Nombre de la entidad:	UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACION COLOMBIA	Valor en pesos:	\$4,500,000.00
Tipo de solicitud:	PARCIAL	Valor en UVR:	14,205.7831
Motivo de solicitud:	PAGO DE CESANTIAS PARA MEJORA DE VIVIENDA	Usuario:	CC79713872
<b>Trámite de orden de pago</b>			
Número de orden:	130164218	Fecha de giro:	
Valor en pesos:	\$4,500,000.00	Estado:	ELABORADA 
Valor en UVR:	14,205.7831	Beneficiario:	HERNANDEZ AGUIRRE LEONARDO
Banco:	BANCO BBVA COLOMBIA SA	Número de cuenta:	0356289934
Tipo de cuenta:	AHORROS		

Razón por la que, se ordenará a la accionada Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, así como al Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, para que de manera conjunta y en el término de cinco días contados a partir de la notificación de la presente decisión, si aún no lo hubieren hecho, realicen las actuaciones necesarias encaminadas a realizar el giro de cesantías parciales solicitadas por el accionante para mejora de vivienda.

El señor Leonardo Hernández Aguirre identificado con C.C. No. 79713.872 de Bogotá, sírvase prestar la colaboración necesaria, que requieran las accionadas para el cumplimiento de la orden aquí impartida.

En consecuencia, el Juzgado Diecisiete (17) Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONCEDER** la acción de tutela impetrada por Leonardo Hernández Aguirre identificado con C.C. No. 79713.872 de Bogotá, quien actúa en nombre propio, en contra de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y al Fondo Nacional del Ahorro Carlos Lleras Restrepo, que en el término de cinco (5) días contados a partir del recibo de la comunicación de este fallo, procedan de manera conjunta a realizar cada de las actuaciones necesarias encaminadas a ejecutar el giro de cesantías parciales solicitadas por el accionante para mejora de vivienda.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

El señor Leonardo Hernández Aguirre identificado con C.C. No. 79713.872 de Bogotá, sírvase prestar la colaboración necesaria, que requieran las accionadas para el cumplimiento de la orden aquí impartida.

**CUARTO: NOTIFICAR** lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

**QUINTO: REMITIR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para eventual revisión, en el evento que no se impugne la presente decisión.

**NOTIFÍQUESE,**

**CESAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO**  
**JUEZ**

*A.L.F.*