

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE ARAUCA

Arauca, Arauca, agosto tres (03) de dos mil veintiséis (2026)

Asunto: Acción de tutela  
Radicado: 81-001-31-87-001-2026-00137-00  
Accionante: VICKY MARCELA ZAMBRANO NUÑEZ  
Accionado: UNIVERSIDAD DE PAMPLONA y MINISTERIO DEL TRABAJO  
Vinculado: JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE ARAUCA y los aspirantes para ocupar el cargo de ABOGADO DE LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

I. ANTECEDENTES

1.1. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a resolver la presente acción de tutela interpuesta por la señora **VICKY MARCELA ZAMBRANO NUÑEZ**, en contra del **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** y **MINISTERIO DEL TRABAJO**, en la cual alega la presunta vulneración de su derecho al debido proceso, al acceso a desempeñar funciones y cargos públicos, igualdad y al trabajo.

1.2. HECHOS

La señora **Vicky Marcela Zambrano Núñez** promovió acción de tutela en contra del Ministerio del Trabajo y la Universidad de Pamplona, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a cargos públicos por mérito y trabajo, con ocasión de su exclusión del concurso público para la selección de los integrantes de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

Manifestó que el Ministerio del Trabajo, mediante la Resolución No. 1061 del 10 de abril de 2026, convocó el referido concurso y delegó su operación en la Universidad de Pamplona. Indicó que el 26 de junio de 2026, se inscribió oportunamente bajo el No. 630 para el cargo de abogado de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Arauca, acogiéndose a la alternativa prevista en la convocatoria para acreditar experiencia en reemplazo del título de especialización.

Sostuvo que aportó certificaciones laborales que, en su criterio, acreditan más de siete años de experiencia profesional relacionada, correspondientes a servicios prestados en el INVISBU, el Hospital del Sarare E.S.E. y el Ministerio del Trabajo, con lo cual considera cumplido el requisito mínimo exigido por la convocatoria.

Expuso que el 8 de julio de 2026, la Universidad de Pamplona publicó los resultados preliminares de la verificación de requisitos mínimos, declarándola **"No Admitida"**, al considerar que el posgrado aportado no correspondía al exigido. Frente a dicha decisión presentó la reclamación No. 114, en la que solicitó que se valorara la alternativa de experiencia prevista en la convocatoria y las certificaciones allegadas.

Señaló que mediante respuesta del 15 de julio de 2026 la Universidad confirmó su condición de **"No Admitida"**. Afirmó que la entidad únicamente tuvo en cuenta la experiencia acreditada en el Hospital del Sarare E.S.E. y en el Ministerio del Trabajo, omitiendo valorar la certificación expedida por el INVISBU, circunstancia que, a su juicio, la llevó a concluir erróneamente que no cumplía con el requisito mínimo de experiencia.

Finalmente, indicó que el 16 de julio de 2026, quedó en firme la lista definitiva de admitidos y no admitidos y se programó la aplicación de las pruebas del concurso, situación que, en su criterio, configuraba un perjuicio irremediable al impedirle continuar en el proceso de selección y competir en igualdad de condiciones por el cargo convocado.

1.3. PRETENSIONES

*"(...) PRIMERA: TUTELAR mis derechos fundamentales al Debido Proceso, Acceso a Cargos Públicos por Mérito, Igualdad y Trabajo.  
SEGUNDA: ORDENAR a la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA y al MINISTERIO DEL TRABAJO revocar el estado de "NO ADMITIDO" asignado a mi postulación bajo la Inscripción No. 630.  
TERCERA: ORDENAR a las entidades accionadas realizar un nuevo y completo estudio de verificación de requisitos mínimos que valore, compute y sume formalmente la certificación de experiencia del INVISBU*

(folios 221013), declarando que cumplo con creces el requisito de experiencia bajo la alternativa aplicable a profesionales sin título de especialización.

**CUARTA:** Como consecuencia de lo anterior, **ORDENAR** mi inclusión inmediata en la lista de aspirantes **ADMITIDOS** para continuar en las etapas subsiguientes de aplicación de pruebas de la convocatoria. (...)"

Como medida provisional, pidió:

*"(...) Con el fin de evitar un perjuicio de imposible reparación, solicito de manera respetuosa y con carácter urgente al Despacho DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL del cronograma del concurso público para el cargo de Abogado (Junta Regional de Arauca) convocado mediante la Resolución No. 1061 de 2026, suspendiendo específicamente la aplicación de las pruebas de conocimiento y psicotécnicas programadas para el 26 de julio de 2026 frente a esta plaza en particular.*

*Subsidiariamente, solicito se ordene a las entidades accionadas admitirme de manera provisional para presentar la prueba escrita convocada el 26 de julio de 2026, garantizando que pueda rendir el examen mientras se tramita y decide de fondo el amparo constitucional. (...)"*

#### 1.4. ACTUACIÓN PROCESAL

Recibida la presente acción constitucional<sup>1</sup>, mediante proveído de julio 21 de 2026, se avocó el conocimiento de esta, ordenándose vincular a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, a la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Arauca y a todos a los aspirantes para ocupar el cargo de ABOGADO DE LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ. Se corrió el traslado respectivo a las entidades a fin de que ejercieran el derecho de contradicción. Además, se negó la media provisional solicitada de acuerdo con las consideraciones allí expuestas.

Posteriormente por auto de julio 27 de 2026, el Despacho decreto prueba de oficio con el fin de hacer el respectivo requerimiento a las partes respectivamente.

#### 1.5. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

##### 1.5.1 LA UNIVERSIDAD DE PAMPLONA

La entidad, a través del Director de la Oficina de Asesoría Jurídica<sup>2</sup>, solicitó declarar improcedente la acción de tutela al considerar que la controversia planteada por la accionante recaía sobre la legalidad de la Resolución No. 1061 del 10 de abril de 2026, mediante la cual el Ministerio del Trabajo convocó el concurso público para la conformación de las Juntas Nacional y Regionales de Calificación de Invalidez, asunto que debía ser debatido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y no mediante el mecanismo constitucional, al existir otros medios de defensa judicial y no acreditarse un perjuicio irremediable.

Indicó que la Universidad actuó únicamente como operador técnico del proceso de selección, en cumplimiento del Contrato Interadministrativo CI-MT-639-2025 y de las reglas fijadas por el Ministerio del Trabajo, sin competencia para modificar las condiciones de la convocatoria ni los requisitos establecidos en la Resolución No. 1061 de 2026.

Expuso que la accionante fue inadmitida en la etapa de verificación de requisitos mínimos porque las certificaciones laborales aportadas no acreditaban la experiencia profesional específica exigida para el perfil al cual aspiraba, relacionada con Derecho Laboral, Salud Ocupacional o Seguridad Social. Precisó que, tras resolver la reclamación presentada, se efectuó una nueva revisión de la documentación allegada, concluyéndose que no existían fundamentos técnicos, jurídicos o reglamentarios para modificar la decisión inicialmente adoptada.

Asimismo, sostuvo que en el desarrollo del concurso no se vulneraron los derechos al debido proceso, igualdad, acceso a cargos públicos por mérito, publicidad, transparencia, seguridad jurídica ni seguridad social, toda vez que las actuaciones se adelantaron con estricta observancia de la convocatoria, garantizando a todos los aspirantes las mismas reglas, oportunidades y mecanismos de participación.

Finalmente, solicitó negar las pretensiones de la tutela y, de manera subsidiaria, declarar su improcedencia, al considerar que no existe actuación atribuible a la Universidad que comporte la vulneración de derechos fundamentales y que las inconformidades formuladas corresponden a cuestionamientos sobre la legalidad de los actos administrativos expedidos por el Ministerio del Trabajo, los cuales deben ser controvertidos a través de los mecanismos ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico.

<sup>1</sup> Acta de reparto con secuencia No. 999 del 17 de julio de 2026

<sup>2</sup> Dr. José Vicente Carvajal Sandoval

### 1.5.2 JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ

La entidad en respuesta a la notificación indico:

*“(…) Se informa que somos las Junta Regional de Calificación de Invalidez de **Norte de Santander**, por lo tanto, no existe vinculación a esta Junta. Favor allegar oficio a la Junta Regional correspondiente para debida revisión y respuesta. (…)”*

### 1.5.3 ACCIONANTE

Mediante memorial<sup>3</sup> radicado el 24 de julio de 2026, la accionante solicitó dar impulso procesal a la presente acción de tutela y emitir fallo de manera inmediata, argumentando que el término concedido a las entidades accionadas para ejercer su derecho de defensa había vencido, por lo que el Despacho contaba con los elementos necesarios para adoptar una decisión de fondo.

Señaló que la controversia versaba sobre su exclusión del concurso público y que la proximidad de las pruebas de conocimiento y psicotécnicas, programadas para el 26 de julio de 2026, hacía inminente la configuración de un perjuicio irremediable. En consecuencia, pidió como pretensión principal que se proferiera sentencia de fondo antes de la realización de las pruebas y, subsidiariamente, que se ordenara a la Universidad de Pamplona y al Ministerio del Trabajo habilitar provisionalmente sus credenciales para presentar el examen mientras se resolvía definitivamente la acción constitucional.

### 1.5.4. MINISTERIO DEL TRABAJO

A través de apoderado judicial<sup>4</sup>, solicitó declarar improcedente o, subsidiariamente, negar el amparo respecto de esa entidad. Expuso que la inconformidad de la accionante se origina en la presunta omisión de valorar una certificación laboral expedida por el INVISBU durante la etapa de verificación de requisitos mínimos del concurso convocado mediante la Resolución No. 1061 de 2026 para la conformación de las Juntas de Calificación de Invalidez. Señaló que, si bien el Ministerio expidió la citada resolución y estructuró la convocatoria, la ejecución material del proceso fue encomendada a la Universidad de Pamplona mediante convenio interadministrativo, correspondiéndole a esta la administración de la plataforma, la recepción y validación de documentos, la verificación de requisitos mínimos, la valoración de la experiencia profesional, la resolución de reclamaciones y la publicación de resultados.

En ese sentido, afirmó que no intervino en la revisión de los documentos aportados por la accionante ni en la contabilización de su experiencia profesional, por lo que carece de legitimación material por pasiva frente a los hechos alegados. Agregó que la acción de tutela no puede sustituir la valoración técnica propia del operador del concurso y que, aun si se llegara a advertir alguna omisión en la evaluación de la certificación discutida, ello no conllevaría la admisión automática de la aspirante, sino, en todo caso, una nueva valoración técnica por parte de la Universidad de Pamplona.

Finalmente, solicitó declarar que no vulneró los derechos fundamentales invocados y, de manera subsidiaria, que cualquier revisión de la certificación cuestionada fuera realizada por la Universidad de Pamplona, como responsable de la ejecución técnica del proceso de selección.

Anexó, Resolución 1061 de 2026, “Por medio de la cual se convoca a concurso público y objetivo para la selección de los integrantes y miembros de las Juntas de Calificación de Invalidez y se establecerá la lista de elegibles de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del decreto 1352 de 2013 y lo ordenado en la sentencia del medio de control de cumplimiento, proferida el 12 de diciembre de 2023 por la Subsección A, sección primera, Tribunal Administrativo de Cundinamarca”, documento que fue aportado para respaldar los argumentos expuestos en la contestación.

### 1.5.5. ACCIONANTE

En cumplimiento del requerimiento efectuado por el Despacho mediante auto de pruebas, manifestó bajo la gravedad del juramento que la certificación laboral expedida por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga – INVISBU sí fue cargada oportunamente en la plataforma del concurso durante la etapa de inscripción, bajo el archivo denominado "Experiencia03", correspondiente a experiencia profesional (relacionada) el 26 de junio de 2026. Sostuvo que, pese a ello, en el primer reporte de resultados fue declarada "No Admitida" únicamente por no acreditar el requisito de formación académica, sin que se efectuara valoración alguna de la experiencia alternativa exigida.

3 Allegado al Despacho el 24 de julio de 2026

4 Dr. Daniel Mauricio Quiceno Arcila

Indicó que, al presentar la reclamación No. 114, expuso de manera detallada que la certificación del INVISBU acreditaba cincuenta y cinco (55) meses de experiencia profesional relacionada y explicó las razones por las cuales dicha experiencia satisfacía los requisitos del perfil convocado, sin embargo, afirmó que al resolver dicha reclamación la Universidad de Pamplona únicamente valoró la experiencia acreditada en el Hospital del Sarare y el Ministerio del Trabajo, así como las certificaciones de Gerom Ingeniería S.A.S. y Canal TRO Ltda., guardando silencio respecto de la certificación expedida por el INVISBU, pese a haber sido oportunamente cargada y sustentada, omisión que, en su criterio, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso e igualdad y dio lugar al defecto fáctico alegado en la acción de tutela.

En respaldo de sus afirmaciones allegó (i) constancia de inscripción expedida por la plataforma del concurso, en la que consta el cargue del documento correspondiente al INVISBU; (ii) la consulta inicial de resultados en la que figura como "No Admitida" por el requisito de educación; (iii) copia de la certificación laboral del INVISBU; (iv) el comprobante de la reclamación No. 114, en la que sustentó la experiencia allí acreditada; y (v) la respuesta emitida por la Universidad de Pamplona a dicha reclamación, con el fin de demostrar que la referida certificación no fue objeto de valoración expresa.

#### **1.5.6. LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**

La entidad a través del director Administrativo y Financiero<sup>5</sup>, solicitó ser desvinculada de la presente acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva. Señaló que no tiene competencia ni participación en el concurso público convocado mediante la Resolución No. 1061 de 2026, para la selección de los integrantes y miembros de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, toda vez que la planeación, organización, administración y ejecución del proceso de selección corresponde exclusivamente al Ministerio del Trabajo y a la Universidad de Pamplona.

En consecuencia, indicó que no intervino en la elaboración de la convocatoria, la recepción de inscripciones, la verificación de requisitos mínimos, la evaluación de los aspirantes, la resolución de reclamaciones, la conformación de listas de elegibles, ni en las decisiones relacionadas con la selección o designación de los participantes, razón por la cual solicitó su desvinculación del trámite constitucional.

#### **1.5.7. UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**

La entidad, a través del Director de la Oficina de Asesoría Jurídica<sup>6</sup>, en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Despacho mediante auto de pruebas, rindió informe sobre la valoración otorgada a la certificación laboral expedida por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga – INVISBU. Explicó que, de conformidad con el artículo 12 del Decreto 2463 de 2001 y las reglas previstas en la Resolución No. 1061 de 2026, para el perfil de abogado de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, los aspirantes que no acreditaran título de especialización en derecho laboral, seguridad social o salud ocupacional debían demostrar cuatro (4) años de experiencia profesional específica relacionada con dichas disciplinas.

Precisó que la acreditación de experiencia profesional no era suficiente por sí sola, pues las funciones desempeñadas debían guardar una relación objetiva, directa y material con las competencias propias del cargo convocado. Tras verificar la certificación aportada por la accionante, manifestó que las actividades desarrolladas en el INVISBU consistieron principalmente en apoyo jurídico y administrativo, tales como la proyección y revisión de actos administrativos, contestación de acciones constitucionales y derechos de petición, seguimiento a procesos judiciales y administrativos, apoyo a la gestión contractual, elaboración de documentos contractuales, publicación de información en SECOP y demás labores propias de la gestión jurídica de la entidad. Sostuvo que dichas funciones no evidenciaban el ejercicio de actividades relacionadas con el derecho laboral, la seguridad social, la salud ocupacional o el Sistema General de Riesgos Laborales, ni guardaban correspondencia funcional con las competencias exigidas para integrar las Juntas de Calificación de Invalidez. En consecuencia, afirmó que, aunque la certificación acreditaba experiencia profesional como abogada, esta no podía ser contabilizada como experiencia profesional específica para efectos del cumplimiento de los requisitos mínimos de la convocatoria, razón por la cual no fue posible tenerla en cuenta dentro de la etapa de verificación de requisitos. Finalmente, indicó que con dicho informe daba cumplimiento a lo ordenado por el Despacho y allegó como anexo la certificación laboral expedida por el INVISBU, documento en el que se describen los contratos suscritos por la accionante, el tiempo de ejecución y las funciones desempeñadas, las cuales sirvieron de fundamento para concluir que la experiencia allí acreditada no correspondía materialmente al perfil exigido por la convocatoria.

---

<sup>5</sup> Dr. Javier Fernando Castro Díaz

<sup>6</sup> Dr. José Vicente Carvajal Sandoval

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, el inciso 2° del numeral 2° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, este Despacho es competente para conocer de la presente acción constitucional.

### 2.2. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho determinar si la Universidad de Pamplona y el Ministerio del Trabajo vulneraron los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso al desempeño de funciones y cargos públicos de la señora Vicky Marcela Zambrano Núñez, al declararla "No Admitida" dentro de la etapa de verificación de requisitos mínimos del concurso público para la conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, por considerar que no acreditó la experiencia profesional específica exigida para el cargo. Igualmente, se analizará si la controversia corresponde a un desacuerdo frente a la valoración realizada dentro del trámite del concurso.

### 2.3 DE LA SUBSIDIARIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Frente a la necesidad de preservar el principio de subsidiariedad de la tutela, es del caso tener en cuenta que aquella es improcedente si quien ha tenido a su disposición las vías judiciales ordinarias de defensa, no las utiliza, ni oportuna, ni adecuadamente, acudiendo en su lugar a la vía constitucional<sup>7</sup>, de ahí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales debe haber agotado los medios de defensa disponibles por la normatividad para tal efecto<sup>8</sup>, así se pretende asegurar que una acción tan expedita, no sea considerada, en sí misma, una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que supla aquellos diseñados por el legislador<sup>9</sup>.

En cuanto a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, la Corte Constitucional en sentencia T-912 de 2006, indicó que:

*"En segundo lugar, cuando la tutela se interpone como mecanismo transitorio, habida cuenta de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo, es preciso demostrar que esta es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que esta por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) por que las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) por la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad."*

Criterio que fue reiterado por la misma Corporación en sentencia T-026 de 2010 cuando señaló:

*"uno de los factores de procedencia de la acción de tutela, radica en la inexistencia o ineficacia del medio de defensa judicial ordinario, situación que podrá determinarse por el juez de tutela (...) El inciso 3° del artículo 86 de la Constitución somete la acción de tutela al principio de subsidiariedad, esto es, que el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En desarrollo de la norma superior, en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 fueron consagradas las causales de improcedencia de la acción de tutela (núm. 1°)".*

El máximo tribunal Constitucional con el fin de analizar la afectación del derecho al debido proceso, en el procedimiento administrativo (antes vía gubernativa) ha hecho remisión a las causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales por tratarse de las formas más usuales de vulneración. Sin embargo, ha insistido en que siendo la jurisdicción contenciosa administrativa el ámbito propio para tramitar los reproches de los ciudadanos contra las actuaciones de la administración, la procedencia de la acción de tutela resulta aún más excepcional que contra decisiones judiciales. Así mismo señaló que el examen constitucional debe ser más estricto, en aras de evitar un uso abusivo del recurso de amparo contra decisiones administrativas que cuentan con su propio procedimiento de control judicial<sup>10</sup>.

#### 2.3.1 LA ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO

La guardiana de la Constitución en sentencia SU 712 de 2013, con ponencia del Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, al referirse a la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dijo:

*"Cuando se hace uso de la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable la*

<sup>7</sup> Sentencia T-1222 de 2001

<sup>8</sup> Sentencia T-606 de 2004

<sup>9</sup> Sentencia SU-622 de 2001

<sup>10</sup> Sentencia T488 de 2014.

*jurisprudencia ha fijado los criterios de inminencia, gravedad, urgencia e imposterabilidad de la intervención, como los referentes para aceptar la procedencia del amparo ante la presencia de otras vías de defensa judicial, cuyo alcance ha sido explicado en los siguientes términos:*

*“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser imposterables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable”<sup>11</sup>.*

*Ahora bien, cuando existen otros mecanismos ordinarios de defensa judicial, pero los mismos no se reflejan suficientemente idóneos para asegurar la protección efectiva de los derechos vulnerados o amenazados, la tutela puede erigirse incluso como mecanismo principal.*

*Los numerosos pero uniformes pronunciamientos dictados por esta corporación al respecto insisten en la necesidad de evaluar tanto la posibilidad teórica de hacer uso de los medios ordinarios como su eficacia material<sup>12</sup>, postura que reafirman recientes decisiones de la Sala Plena de la Corte<sup>13</sup>.”*

De lo anterior se puede concluir, que la tutela como mecanismo subsidiario y residual solo procede contra actos administrativos de contenido particular y concreto, cuando se demuestre un perjuicio irremediable, de lo contrario la tutela deviene improcedente por existir otro mecanismo de defensa judicial.

### 2.3.2 DE LA ACCIÓN DE TUTELA CONTRA CONCURSO DE MÉRITOS

La H. Corte Suprema de Justicia en sentencia de tutela STC de 24 de septiembre de 2013, dictada dentro del radicado. 00676-01, señaló:

*“(…) [E]stribaba la [antecedente] conclusión en que si la protesta formulada refiere, a la determinación adoptada por el organismo acusado, de inadmitir a la actora al concurso (…) se infiere que del pretendido análisis no puede ocuparse el Juez de tutela (…)”.*

*“(…) Lo que se acaba de exponer radica en que, repetidamente lo ha dicho la Corte, por tratarse de actos administrativos, el debate acerca de su legalidad cumple suscitarlo ante los Jueces especializados competentes, a través de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo, de acuerdo con las circunstancias y particularidades que a juicio de la persona interesada, experimentó la situación que generó lo resuelto por la administración y que es materia de inconformidad, a fin de generar las determinaciones con las cuales se obtenga el restablecimiento del derecho o la reparación directa a que hubiere lugar (…)”*

Así mismo, la H. Corte Constitucional en sentencia T-586 de 2017, con ponencia del Dr. Alberto Rojas Ríos, al respecto manifestó:

*“Dada la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, quien pretenda controvertir en sede judicial un acto administrativo debe acudir a las acciones que para tales fines existen en la jurisdicción contenciosa administrativa. Sin embargo, esta Corporación también ha señalado que hay, al menos, dos excepciones a la regla antes señalada: (i) cuando la persona afectada no cuenta con un mecanismo judicial distinto a la acción de tutela, que sea adecuado para resolver las implicaciones constitucionales del caso, y que goce con suficiente efectividad para la protección de sus derechos fundamentales y (ii) cuando se trata de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable<sup>14</sup>. ”*

Igualmente, la guardiana de la carta, en fallo T-682 de 2016, con ponencia del Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, al referirse a la procedencia excepcional de la acción de tutela en concurso de méritos cuando a pesar de existir otro medio de defensa judicial, éste no resulta idóneo para evitar un perjuicio irremediable, dijo:

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1316 de 2001. Estos criterios fueron fijados desde la Sentencia T-225 de 1993 y han sido en las Sentencias C-531 de 1993, T-403 de 1994, T-485 de 1994, T- 015 de 19 95, T-050 de 1996, T-576 de 1998, T-468 de 1999, SU-879 de 2000, T-383 de 2001, T-743 de 2002, T-514 de 2003, T-719 de 2003, T-132 de 2006, T-634 de 2006, T-629 de 2008, T-191 de 2010, entre muchas otras.

<sup>12</sup> En sentido similar pueden consultarse las Sentencias T-001 de 1992, T-007 de 1992, T- 441 de 1993, T-202 de 1994, T- 287 de 1995, T-640 de 1996, SU-039 de 1997, T-272 de 1997, T-554 de 1998, SU-086 de 1999, SU-646 de 1999, T-716 de 1999, T-156 de 2000, T-418 de 2000, T-815 de 2000, SU-1052 de 2000, T-482 de 2001, T-1062 de 2001, SU-1184 de 2001, T-033 de 2002, T-135 de 2002, T-408 de 2002, T-500 de 2002, T-179 de 2003, T-982 de 2004, T-1168 de 2008, T-104 de 2009, T-715 de 2009, T-502 de 2010, SU-917 de 2010 y SU-339 de 2011, entre muchas otras.

<sup>13</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-339 de 2011. La Corte declaró procedente y concedió la tutela presentada en el proceso de escogencia del Director Ejecutivo de Administración Judicial, por cuanto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho - mecanismo ordinario de defensa judicial- no brindaba la idoneidad y eficacia necesarias para asegurar la protección oportuna de los derechos al debido proceso, trabajo e igualdad en el acceso a cargos y funciones públicas. Dijo al respecto: “De conformidad con la precisión introducida por esta última disposición, para que la acción de tutela se torne improcedente no basta la mera existencia de otro medio de defensa judicial, es necesario igualmente constatar la eficacia de este último para la protección de los derechos fundamentales, apreciación que en definitiva implica realizar un estudio ponderado del mecanismo ‘ordinario’ previsto por el ordenamiento jurídico en cuanto a su idoneidad para conseguir el propósito perseguido, esto es, hacer cesar la vulneración o amenaza de los derechos constitucionales y, adicionalmente, examinar detenidamente la situación del solicitante”.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, sentencias T-600 de 2002 y T-572 de 2015.

*“3.3. En relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que, en principio, la acción de tutela debe declararse improcedente. No obstante, lo anterior, el precedente de la Corte ha señalado que los medios de control de la jurisdicción contencioso-administrativa, bien sea a través de la acción electoral, de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de la acción de reparación directa, no son los mecanismos idóneos y eficaces, en razón del prolongado término de duración que este tipo de procesos pudiese tener.”<sup>15</sup>*

*3.4. Específicamente, en lo que tiene que ver con la procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos que reglamentan o ejecutan un proceso de concurso de méritos, se ha precisado, por parte del precedente de la Corporación, que existen dos casos en los cuales la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo: (i) “aquellos casos en los que la persona afectada no tiene un mecanismo distinto de la acción de tutela, para defender eficazmente sus derechos porque no está legitimada para impugnar los actos administrativos que los vulneran o porque la cuestión debatida es eminentemente constitucional”. (ii)” cuando, por las circunstancias excepcionales del caso concreto, es posible afirmar que, de no producirse la orden de amparo, podrían resultar irremediablemente afectados los derechos fundamentales de la persona que interpone la acción. Estos casos son más complejos que los que aparecen cobijados por la excepción anterior, pues en ellos existen cuestiones legales o reglamentarias que, en principio, deben ser definidas por el juez contencioso administrativo pero que, dadas las circunstancias concretas y la inminente consumación de un daño iusfundamental deben ser, al menos transitoriamente, resueltas por el juez constitucional.”<sup>16</sup>*

*3.5. La procedencia de la acción de tutela para anular los actos de las autoridades públicas cuando desconocen los mecanismos de selección establecidos en los concursos públicos tiene una inescindible relación con la necesidad de proteger los derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y debido proceso, los cuales en la mayoría de las ocasiones, no pueden esperar el resultado de un proceso ordinario o contencioso administrativo.”*

### **2.3.3 SOBRE LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA.**

La procedibilidad de la acción de tutela instaurada en contra de decisiones adoptadas en procesos de selección de empleados de carrera ha sido tratada tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado.

Inicialmente, la Corte Constitucional en sentencia SU—617 de 2013, estableció la procedencia excepcional del amparo constitucional, en el entendido que los actos administrativos de trámite no expresaban en conjunto la voluntad de la administración, pues se constituían como un conjunto de actuaciones intermedias, que precedían la formación de la decisión administrativa, es decir, la que se consignaba en el acto administrativo definitivo y que, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas; con lo anterior, se hizo hincapié en que los actos de trámite no eran susceptibles de recursos en vía gubernativa, pues el control se daba frente al acto definitivo, interponiendo recursos procedentes contra él o invocando alguna causal de anulación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Posteriormente, el Consejo de Estado<sup>17</sup> admitió la existencia de una procedencia excepcional, siempre y cuando no se haya expedido la lista de elegibles, ya que los actos anteriores a la expedición de la lista constituyen actos preparatorios y no definitivos:

*“No obstante, la razón por la cual, hoy en día se acepta la procedencia de acción de tutela contra los actos proferidos dentro de los concursos de méritos, radica, no en que dichos mecanismos no sean eficaces, pues para ello se cuenta con la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares, sino, porque esos actos, expedidos durante el trámite del concurso, si bien pueden definir la situación de ciertos aspirantes, son actos preparatorios, que no son enjuiciables ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia SU-617 de 2013, señaló: “Sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela frente a los actos administrativos de trámite, es importante precisar con respecto a su definición que estos no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas. (...) Con el fin de garantizar la eficiencia y celeridad de las funciones que le competen a la administración, el artículo 75 del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA, Ley 1437 de 2011) ha previsto que los actos de trámite no sean susceptibles, por regla general, de recursos de vía gubernativa, de forma que su control solamente es viable frente al acto definitivo, bien sea anteponiendo los recursos procedentes contra él, o bien denotando alguna causal de anulación ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo”. Pues bien, a partir de lo anterior, la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo para cuestionar dichos actos, por cuanto no se cuenta con otro medio de defensa judicial para hacerlo, y por ello, partiendo de la procedencia de la acción de tutela en estos casos, esta Sección fijó reglas claras sobre el tema, en el siguiente sentido: “(...) ésta Sala ha precisado que la tutela será procedente, en estos casos, solamente si no se ha configurado una lista definitiva de elegibles, dado que una vez la mencionada lista se encuentre en firme, se podría atentar contra los derechos subjetivos de sus integrantes, los cuales pueden tener situaciones*

<sup>15</sup> Ver entre otras sentencias T-509 de 2011, T-748 de 2013 y T-748 de 2015.

<sup>16</sup> T-315 de 1998.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. M.P. Alberto Yepes Barreiro, providencia del 16 de junio de 2016, rad. N.º AC 05001-23-31-000-2016-00891-01.

*jurídicas consolidadas, motivo por el cual ha considerado que no es pertinente la modificación y mucho menos la suspensión de la lista. (...)”. En síntesis, esta Sala considera que la acción de tutela procede de forma excepcional contra actuaciones proferidas dentro de los concursos públicos de méritos, siempre y cuando no se haya emitido lista de elegibles, caso contrario en el cual resulta improcedente el amparado, ante la existencia de situaciones consolidadas y derechos adquiridos por cada uno de los concursantes designados en cargos de carrera”.*

También, la Corte Constitucional señaló en sentencia T-059 de 2019:

*«...se ha centrado en identificar la eficacia en concreto de los medios de defensa ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico frente a este tipo de situaciones y, en ese sentido, en la sentencia T-388 de 1998, sostuvo que en atención al término prolongado que tardaban en ser resueltas las pretensiones en la Jurisdicción de lo contencioso Administrativo, el restablecimiento del derecho no garantizaba el acceso al cargo para el cual se concursó, sino que se logra únicamente una compensación económica por los daños que causaron al afectado».*

Postura que ya se sostenía de antaño, como se aprecia en la sentencia SU-913 de 2009, en la que se precisó que:

*“en materia de concurso de méritos para la provisión de cargos de carrera se ha comprobado que no se encuentra solución efectiva ni oportuna acudiendo a un proceso ordinario o contencioso administrativo, en la medida que su trámite llevaría a extender en el tiempo de manera injustificada la vulneración de derechos fundamentales que requieren de protección inmediata. Esta Corte ha expresado, que para excluir a la tutela en estos casos, el medio judicial debe ser eficaz y conducente, pues se trata nada menos que de la defensa y realización de derechos fundamentales, ya que no tendría objeto alguno enervar el mecanismo de tutela para sustituirlo por un instrumento previsto en el ordenamiento legal que no garantice la supremacía de la Constitución en el caso particular”.*

Como se puede observar, la Corte Constitucional ha considerado que la acción de tutela es un mecanismo idóneo para amparar oportuna y eficazmente los derechos fundamentales que puedan resultar siendo afectados como consecuencia de posibles irregularidades en el concurso de selección de empleados de carrera, amén de la falta de eficacia de los medios de defensa que brinda la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo —como se refirió en la ya citada sentencia T-059 de 2019— frente a las necesidades de quienes inician un proceso en virtud de la selección de empleados de carrera, además tampoco permiten amparar los derechos fundamentales que se puedan ver afectados cuando en dichas convocatorias se cometen irregularidades; y por ello, jurisprudencialmente se ha permitido a los ciudadanos el uso de la acción de tutela como un mecanismo a través del cual se persiga la salvaguarda de sus derechos fundamentales, esto, como una excepcionalidad que aplica frente a los actos preparatorios y no definitivos.

Las inconformidades surgidas a raíz de los procesos de selección de empleados de carrera deben ir dirigidas con fundamento en hechos que realmente se desvíen del fin garantista, meritario y honesto que debe perseguir este tipo de selección de funcionarios públicos.

El artículo 125 de la Constitución Política prescribe que el ingreso y ascenso a los empleos de carrera, se debe realizar luego del cumplimiento de los requisitos y las condiciones que la ley haya fijado para determinar los méritos y la calidad de los aspirantes.

Asimismo, la Corte Constitucional al interpretar este artículo ha destacado la importancia del mérito en la provisión de los cargos públicos y estableciendo como regla general los empleos de carrera, pues permiten consolidar correctamente el mérito y así, la garantía del óptimo funcionamiento en el servicio público, el derecho de acceso al desempeño de funciones y cargos públicos, e inclusive, los derechos subjetivos de los trabajadores al servicio del Estado.

A partir de esa interpretación, la Corte precisó en sentencia C—046 de 2018, que el artículo 125 de la Constitución Política contiene cuatro pilares:

*“Así pues, de la norma Superior se desprenden cuatro pilares fundamentales que pueden entrecerse de su literalidad, estos son: a) la carrera administrativa como regla general para asegurar el principio de mérito en la función pública; b) el concurso meritocrático como mecanismo de garantía de este principio; c) el margen de configuración legislativa en cuestión de mérito y; d) la posibilidad de una estructura de la función pública con cargos de libre nombramiento y remoción, elección popular, oficiales y demás determinados en la ley, como excepciones a la regla general”.*

Uno de los objetivos de estructurar la carrera administrativa en torno al principio del mérito, es garantizar a todos los ciudadanos el derecho de acceso a cargos públicos, el cual consagra nuestra Carta Magna en el numeral séptimo del artículo 40. Este derecho es comprendido más allá de la ventaja subjetiva que a simple vista parece brindar, y se convierte en un espacio de legitimación democrática, es por ello por lo que debe ser entendido como un derecho distinto al del trabajo. Así, el derecho a acceder a un cargo público es una garantía que tiene todo ciudadano de presentarse a concursar luego de haber cumplido con los requisitos que se hayan previsto en la convocatoria.

En sentencia T—625 de 2000, la Corte Constitucional indicó que la garantía del acceso a cargos públicos se materializa en cabeza del ganador del concurso, pues es a quien le asiste el derecho de ser nombrado; de tal modo que, aunado a la posibilidad de acceder a un empleo, está la garantía del deber estatal de impedir que terceros restrinjan dicha opción:

*“La vulneración del derecho al trabajo se produce cuando una acción u omisión arbitraria de las autoridades limita injustificadamente el ejercicio de una actividad laboral legítima”.*

De manera que los lineamientos normativos y jurisprudenciales protegen a los ganadores del concurso por encima de cualquier calidad que puedan tener los demás aspirantes, ya que así se logra hacer efectivo el mérito.

Cabe destacar que el concurso público, por su importancia, debe cumplir con cada una de las etapas que lo constituye, cada fase debe acatar los principios generales del artículo 209 de la Constitución, y los especiales de la Ley 909 de 2004. La Corte Constitucional, en sentencia SU-446 de 2011, estableció la importancia de cada etapa de los concursos públicos, refiriéndose principalmente a la convocatoria:

“3.3 (...) ”

*1. Convocatoria. es la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes.*  
(...)

*3.4. Dentro de este contexto, la convocatoria es, entonces, “la norma reguladora de todo concurso y obliga tanto a la administración, como a las entidades contratadas para la realización del concurso y a los participantes”.*

De ese modo, se entiende que la convocatoria por tener carácter de norma reguladora para todos los actos que intervienen en el desarrollo del concurso (entidad, universidad ejecutora y participantes) genera al postulante una expectativa de buena fe y confianza legítima en la administración. Así que, para el Estado es un deber el acatarlo, pues de no hacerlo, tal y como ya se ha mencionado, se vulnerarían principios democráticos constitucionales como el de transparencia, publicidad e imparcialidad.

La Corte Constitucional en sentencia C-1040 de 2007, traza una postura que fue reiterada en el fallo C-878 de 2008, en la que señaló que cuando el Estado desacata las reglas establecidas en las convocatorias, se pasan por alto principios y derechos fundamentales:

*“(...)el principio de transparencia de la actividad administrativa se empaña si en contravía de las legítimas expectativas del aspirante, su posición en el concurso se modifica durante su desarrollo; el principio de publicidad (art. 209 C.P.) se afecta si las reglas y condiciones pactadas del concurso se modifican sin el consentimiento de quien desde el comienzo se sujetó a ellas; los principios de moralidad e imparcialidad (idem) de la función administrativa se desvanecen por la inevitable sospecha de que un cambio sobreviniente en las reglas de juego no podría estar motivado más que en el interés de favorecer a uno de los concursantes; el principio de confianza legítima es violentado si el aspirante no puede descansar en la convicción de que la autoridad se acogerá a las reglas que ella misma se comprometió a respetar, se vulnera el principio de la buena fe (art. 83 C.P.) si la autoridad irrespeto el pacto que suscribió con el particular al diseñar las condiciones en que habría de calificarlo; el orden justo, fin constitutivo del Estado (art. 22 C.P.) se vulnera si la autoridad desconoce el código de comportamiento implícito en las condiciones de participación del concurso, y, en fin, distintos principios de raigambre constitucional como la igualdad, la dignidad humana, el trabajo, etc, se ven comprometidos cuando la autoridad competente transforma las condiciones y requisitos de participación y calificación de un concurso de estas características. Adicionalmente, el derecho que todo ciudadano tiene al acceso a cargos públicos, consagrado en el artículo 40 constitucional, se ve vulnerado si durante el trámite de un concurso abierto en el que se debe operar el principio de transparencia, se modifican las condiciones de acceso y evaluación (...)”.*

### 2.3.5. EL DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS

El debido proceso, incorporado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política de 1991, debe ser entendido como una garantía constitucional mediante la cual se busca proteger los derechos de los ciudadanos en las actuaciones judiciales o administrativas a las que estos se sometan, y a su vez, con él se persigue la debida aplicación de la justicia.

La Corte Constitucional definió 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 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”.*<sup>18</sup>

Así, se ha precisado que este derecho fundamental tiene por objetivo “(i) asegurar el ordenado

<sup>18</sup> Corte Constitucional. Sentencias C - 214 de 1994 y T - 051 de 2016

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”<sup>19</sup>.

### 3. CASO CONCRETO

En el presente asunto, la señora Vicky Marcela Zambrano Núñez solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso al desempeño de funciones públicas, al considerar que la Universidad de Pamplona vulneró tales garantías al excluirla de la etapa de verificación de requisitos mínimos dentro del concurso público para la conformación de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, por estimar que no acreditó los requisitos exigidos para el cargo de abogado de la Junta Regional de Calificación de Invalidez de Arauca.

La accionante sostiene que la entidad accionada dejó de valorar la certificación expedida por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga –INVISBU–, documento que, en su criterio, acredita más de cuatro años de experiencia profesional y que debía ser tenido en cuenta para suplir el requisito de especialización previsto en la convocatoria.

En el asunto bajo examen, corresponde al Despacho establecer si la decisión adoptada por la Universidad de Pamplona de mantener a la accionante en estado de "No Admitida", dentro de la etapa de verificación de requisitos mínimos del concurso público convocado mediante la Resolución No. 1061 de 2026, constituyó una actuación arbitraria que vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso al desempeño de cargos públicos, o si, por el contrario, obedeció al ejercicio legítimo de la facultad técnica de valoración que le fue atribuida como operador del proceso de selección.

Para resolver dicho interrogante, resulta indispensable precisar que el debate constitucional no gira en torno a la existencia de una omisión absoluta en la valoración del material probatorio aportado por la accionante. Por el contrario, las pruebas recaudadas durante el trámite permiten establecer que la certificación expedida por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga –INVISBU–, sí fue incorporada oportunamente a la plataforma del concurso y posteriormente examinada por la Universidad de Pamplona. En consecuencia, la controversia no radica en la falta de valoración del documento, sino en el alcance que la entidad accionada otorgó a la experiencia allí acreditada frente a los requisitos específicos previstos en la convocatoria.

Esta precisión resulta relevante, pues delimita el objeto del control constitucional. En efecto, la acción de tutela no constituye un mecanismo para sustituir la valoración técnica efectuada por las autoridades encargadas de adelantar concursos de méritos, salvo que se evidencie que aquella fue producto de actuaciones caprichosas, irrazonables o manifiestamente contrarias a las reglas previamente establecidas. Por ello, el análisis del Despacho debe orientarse a verificar si la decisión cuestionada encuentra sustento objetivo en las condiciones fijadas en la convocatoria y en el contenido de la certificación laboral aportada por la accionante.

En efecto, durante el trámite de la presente acción este Despacho decretó prueba de oficio con el propósito de establecer si la certificación del INVISBU había sido cargada oportunamente por la accionante y si la misma fue objeto de valoración dentro de la etapa de verificación de requisitos mínimos. Como respuesta a dicho requerimiento, la Universidad de Pamplona informó que la certificación sí fue revisada durante el proceso de evaluación, sin embargo, precisó que las funciones allí descritas no acreditaban experiencia específica en las disciplinas exigidas para el empleo convocado. Así las cosas, quedó descartada la existencia de una omisión probatoria y el debate constitucional se circunscribe a determinar si esa valoración técnica resulta objetiva y razonable a la luz de las reglas de la convocatoria.

Para resolver dicho interrogante, resulta necesario recordar que el perfil del cargo establecía que, para quienes no acreditaran título de especialización en derecho laboral, seguridad social o salud ocupacional, era indispensable demostrar cuatro (4) años de experiencia en alguna de esas disciplinas. En consecuencia, la convocatoria no exigía simplemente experiencia profesional como abogado, sino experiencia materialmente relacionada con las áreas expresamente previstas como requisito alternativo de formación.

Al revisar las especificaciones para la etapa de Verificación de Requisitos Mínimos previstas en el **Anexo Técnico PERFILES CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES**, el cual establece:

“(…)2. CONFORMACIÓN JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ.

“(…) Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo A, son: Bogotá y Cundinamarca,

Valle del Cauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Santander, Norte de Santander, Magdalena, Córdoba, Sucre, Cesar, Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Huila, Tolima, Boyacá y Meta.

Las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez Tipo B, son: Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés,

Adicionalmente se debe contar con un miembro de la junta denominado director Administrativo y Financiero según artículo 6 y 9 del decreto 1352 del 2013 y un miembro denominado abogado de conformidad al artículo 12 literales A, B y C numeral 3 del Decreto 2463 de 2001.

Un (1) Abogado según literal A con título de especialización en Derecho Laboral en Salud Ocupacional o Seguridad Social y 5 años de experiencia en alguna de esas disciplinas o 7 años de experiencia específica en alguna de ellas para quienes no acrediten el título de especialización. Y según literal B y C Un (1) Abogado con título de especialización en Derecho Laboral, Salud Ocupacional o Seguridad Social y 2 años de experiencia en alguna de esas disciplinas o 4 años de experiencia específica en alguna de esas disciplinas para quienes no acrediten el título de especialización.

En concordancia con lo anterior se presenta a continuación tabla que contiene perfiles y requisitos de los miembros e integrantes de las juntas nacionales de calificación de invalidez.

| Cargo / Perfil | Cantidad | Formación Académica                                                                              | Experiencia                                                                                                                                                       |
|----------------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Abogado        | 1        | Título en Derecho con Especialización en Derecho Laboral o Salud Ocupacional o Seguridad Social. | 5 años de experiencia en alguna de esas disciplinas o 7 años de experiencia específica en alguna de ellas para quienes no acrediten el título de especialización. |

En relación con la experiencia establecido en el artículo 12 Decreto 2463 de 2001 para el abogado en su calidad de miembro de las juntas regionales de calificación de invalidez se establece la siguiente tabla.

| PERFIL ABOGADO                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Clasificación                                                                                                                                                                                                              | Experiencia                                                                                                                                            |
| Numeral 3 literal C del artículo 12 del decreto 2463 del 200220 para las juntas regionales de Arauca, Chocó, Guajira, Putumayo, Guaviare, Vaupés, Caquetá, Casanare, Guainía, Vichada, Amazonas y San Andrés y Providencia | 2 años de experiencia específica o 4 años de experiencia en estas disciplinas, para quienes no acrediten el título de especialización correspondiente. |

Bajo ese entendido, el Despacho procedió a confrontar las funciones certificadas por el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Bucaramanga –INVISBU– con el perfil previsto en el Anexo Técnico de la Resolución No. 1061 de 2026.

| Requisito previsto en la convocatoria           | Funciones acreditadas en la certificación del INVISBU                                                                                                                             | Valoración del Despacho                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Experiencia en derecho laboral                  | No se certifican funciones relacionadas con relaciones laborales, contratación de personal, régimen laboral o conflictos de trabajo                                               | No se acredita experiencia específica en derecho laboral.                                                                                  |
| Experiencia en seguridad social                 | No se evidencian actividades relacionadas con pensiones, prestaciones económicas, afiliaciones al Sistema General de Seguridad Social o reconocimiento de derechos prestacionales | No se acredita experiencia específica en seguridad social                                                                                  |
| Experiencia en salud ocupacional                | No se describen funciones relacionadas con riesgos laborales, seguridad y salud en el trabajo, medicina laboral o calificación de pérdida de capacidad laboral                    | No se acredita experiencia específica en salud ocupacional.                                                                                |
| Elaboración y revisión de actos administrativos | Sí se certifica la proyección y trámite de actos administrativos relacionados con subsidios de vivienda, reubicaciones y demás actuaciones propias del                            | Corresponde al ejercicio general de la profesión de abogado, pero no demuestra experiencia en las disciplinas exigidas por la convocatoria |

20 Un (1) abogado con título de especialización en derecho laboral, salud ocupacional o seguridad social, con 2 años de experiencia específica o 4 años de experiencia en estas disciplinas, para quienes no acrediten el título de especialización correspondiente

|                                                                                  |                                                                                                                             |                                                                                                                                                      |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                  | INVISBU                                                                                                                     |                                                                                                                                                      |
| Representación judicial y contestación de acciones constitucionales y judiciales | Sí se acredita la elaboración de respuestas a tutelas, derechos de petición y actuaciones judiciales propias de la entidad. | Demuestra experiencia en litigio institucional, sin embargo, esa experiencia no trató temas de derecho laboral, seguridad social o salud ocupacional |
| Asesoría jurídica institucional                                                  | Sí se acredita el apoyo jurídico permanente a la entidad y la atención de requerimientos de autoridades y entes de control  | Evidencia experiencia profesional como abogada, pero no satisface el requisito específico previsto en el perfil del cargo                            |

De lo anterior se desprende que la Universidad de Pamplona no desconoció la experiencia profesional acreditada por la accionante ni cuestionó su condición de abogada o el tiempo de ejercicio profesional certificado. Lo que determinó fue que dicha experiencia no correspondía materialmente a las áreas específicas previstas por la convocatoria como requisito alternativo al título de especialización. Esa conclusión no obedece a una apreciación subjetiva o discrecional, sino al examen del contenido funcional de la certificación allegada y a la confrontación de este con los requisitos objetivos previamente establecidos para el cargo.

En lo que respecta al requisito de Experiencia Profesional Relacionada, la resolución N° 1061 de 10 de abril de 2026, Hoja N° 14 en el Artículo 12, dispuso:

*“(…) **ARTÍCULO 12. DEFINICIONES.** Para todos los efectos de la presente resolución, se adoptarán las definiciones contenidas en el anexo técnico de la convocatoria denominado “CRITERIOS DE EVALUACIÓN CONVOCATORIA JUNTA NACIONAL Y REGIONALES DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ, EN CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6 DEL DECRETO 1352 DE 2013 Y DE LAS ÓRDENES JUDICIALES VIGENTES”.*

*Para todos los efectos de la presente Resolución y para el desarrollo de las diferentes etapas del proceso de selección, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:*

*(…)*

**3. Experiencia.** *Se entiende como los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, ocupación o actividad relacionada con el desempeño de las funciones propias de los perfiles convocados para integrar las Juntas de Calificación de Invalidez.*

**4. Experiencia Profesional.** *Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para participar en el proceso de selección.*

**5. Experiencia Profesional Relacionada.** *Es la adquirida en el ejercicio de empleos, cargos, contratos o actividades que tengan relación directa con las funciones, actividades o competencias requeridas para el desempeño como integrante de las Juntas de Calificación de Invalidez. (…)* Resaltado por el Despacho.

Del análisis comparativo realizado se concluye que la experiencia acreditada por la accionante evidencia una sólida trayectoria en el ejercicio profesional del derecho y en la gestión jurídica dentro de una entidad pública. No obstante, las funciones certificadas fueron desarrolladas en el marco de la actividad misional del INVISBU, orientada a la ejecución de programas de vivienda de interés social y a los procedimientos administrativos asociados a dicha finalidad. En consecuencia, aunque algunas de las actividades descritas guardan similitud con funciones propias del cargo convocado, la certificación no permite establecer objetivamente que hubieran sido ejercidas en las **disciplinas de derecho laboral, seguridad social o salud ocupacional**, exigidas expresamente por la convocatoria como requisito alternativo para quienes no acreditaran el título de especialización.

En criterio del Despacho, el hecho de que la accionante hubiese elaborado actos administrativos, ejercido representación judicial o prestado asesoría jurídica institucional no basta para acreditar experiencia específica en las áreas requeridas. Tales actividades hacen parte del ejercicio general de la profesión de abogado y pueden desarrollarse en múltiples ramas del derecho. Por ello, lo relevante no es la naturaleza de las funciones desempeñadas, sino la materia jurídica sobre la cual recayó el ejercicio profesional certificado.

En este caso, la certificación expedida por el INVISBU no evidencia que la accionante hubiera intervenido en asuntos relacionados con relaciones laborales, régimen prestacional, Sistema General de Seguridad Social, riesgos laborales, seguridad y salud en el trabajo, pensiones, calificación de pérdida de capacidad laboral u otras materias propias de las disciplinas expresamente señaladas en la convocatoria. Por el contrario, el contenido de la certificación refleja que su actividad estuvo dirigida a la gestión jurídica de los programas de vivienda de interés social y de los procedimientos administrativos derivados de esa función institucional.

Esta conclusión se ve reforzada por la propia argumentación expuesta por la accionante durante la reclamación administrativa. En efecto, al sustentar el cumplimiento de los requisitos del cargo, diferenció expresamente la experiencia obtenida en el Hospital del Sarare E.S.E. y en el Ministerio del Trabajo, indicando que dichas certificaciones correspondían a funciones relacionadas con el sector salud, la gestión del talento humano, los riesgos laborales y el Sistema General de Seguridad Social Integral, razón por la cual las consideró experiencia directa y específica para el empleo convocado. En contraste, respecto de la experiencia adquirida en el INVISBU, no sostuvo que las funciones desempeñadas hubiesen versado sobre esas disciplinas, sino que argumentó la existencia de semejanzas entre las actividades desarrolladas y las funciones previstas para el cargo.

Sin embargo, dicha circunstancia no desvirtúa la decisión adoptada por la Universidad de Pamplona. La similitud funcional entre dos empleos no equivale, por sí misma, a la acreditación de experiencia específica cuando la convocatoria exige que esta haya sido adquirida en determinadas disciplinas del derecho. Admitir la tesis propuesta por la accionante implicaría considerar suficiente cualquier experiencia profesional en el ejercicio de la abogacía, vaciando de contenido la exigencia específica prevista en las reglas del concurso.

En ese contexto, el Despacho considera que la valoración efectuada por la Universidad de Pamplona se ajustó al contenido objetivo de las certificaciones aportadas y a las condiciones establecidas en la convocatoria, sin que se advierta una interpretación arbitraria, caprichosa o manifiestamente irrazonable de los requisitos exigidos. Lo que se evidencia es una discrepancia de la accionante frente al criterio técnico aplicado por la entidad evaluadora para determinar el alcance de la experiencia acreditada, circunstancia que, por sí sola, no configura una vulneración del debido proceso ni autoriza al juez de tutela a sustituir la valoración realizada en el marco de un concurso de méritos.

En armonía con lo anterior, debe tenerse en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-130 de 2014, en la cual se indicó que el objeto de la acción de tutela es la protección de los derechos fundamentales de manera efectiva, inmediata, concreta y subsidiaria, cuando estos resulten vulnerados por acción u omisión de una autoridad o de un particular. Sin embargo, este mecanismo resulta improcedente cuando no existe conducta del accionado que permita atribuirle vulneración a las garantías fundamentales del accionante.

Por tal razón, este Despacho negará la protección del derecho fundamental de petición invocado por la tutelante, al no encontrarse configurada vulneración alguna por parte de las entidades accionadas, conforme a las consideraciones previamente expuestas.

En virtud de lo expuesto, el Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Arauca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, trabajo y acceso al desempeño de funciones y cargos públicos invocados por la señora **VICKY MARCELA ZAMBRANO NÚÑEZ**, contra la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** y el **MINISTERIO DEL TRABAJO** de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** que, a partir del día siguiente a la notificación de la presente providencia, publique en el portal web dispuesto para el Proceso de Selección para la conformación de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, convocado mediante la Resolución No. 1061 del 20 de abril de 2026, la presente decisión, dirigida a los participantes inscritos para el cargo de **ABOGADO DE LA JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**.

La comunicación podrá realizarse a través de la sección **"Acciones Constitucionales"** del sitio web oficial dispuesto para el referido proceso de selección. **ADVERTIR** a la **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA** que deberá remitir a este Despacho, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al cumplimiento de la orden, un informe acompañado de los soportes que acrediten la publicación efectuada, so pena de incurrir en las consecuencias previstas en la ley.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión por el medio más expedito. Si el presente fallo no fuere impugnado, **ENVÍESE** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y en caso de no ser seleccionada **ARCHÍVESE**.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JAIME ENRIQUE BERNAL LADINO**

Juez  
N.P

Firmado Por:  
**Jaime Enrique Bernal Ladino**  
Juez  
Juzgado De Circuito  
Ejecución 001 De Penas Y Medidas De Seguridad  
Arauca - Arauca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,  
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8a655e2adadfb45151fe005ab8645775188015a83b6640f917c9aef3d5c7ef4**

Documento generado en 03/08/2026 05:15:51 PM

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