

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO QUINCE PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE  
CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ

Radicación: 11001-31-09-015-2026-00261-00.  
Accionada: MINISTERIO DEL TRABAJO - DIRECCIÓN DE  
RIESGOS LABORALES y Otro  
Accionante: **CARMELINA QUINTERO GÓMEZ**  
Motivo: Primera instancia.

Bogotá D.C., Ocho (08) de Julio de Dos Mil Veintiséis (2026)

**ASUNTO**

Resolver la acción de tutela instaurada por **CARMELINA QUINTERO GÓMEZ**, en contra del MINISTERIO DEL TRABAJO - DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES y la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA-, por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales al Debido Proceso, Igualdad, Acceso a Cargos Públicos y Seguridad Social.

**FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN**

La accionante **CARMELINA QUINTERO GÓMEZ**, acude al presente mecanismo constitucional, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales, con ocasión del concurso público convocado para la selección de los integrantes de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

En síntesis y para lo aquí atañe, indicó la accionante que mediante la Resolución 1061 del 10 de abril de 2026 el Ministerio del Trabajo convocó el referido concurso en cumplimiento de una orden judicial. Sin embargo, sostuvo, que la convocatoria fue expedida en un contexto de vacío normativo, arguyendo que el Consejo de Estado había declarado la nulidad de varias disposiciones del Decreto 1352 de 2013 que regulaban la estructura y composición de las Juntas de Calificación de Invalidez, mientras que el Decreto 2463 de 2001, que anteriormente regulaba estos aspectos, había sido derogado. A pesar de ello, afirmó que el Ministerio estableció nuevamente perfiles, cargos y composición de las juntas mediante una simple resolución administrativa, apoyándose en la costumbre y en normas derogadas, lo cual, en su criterio, desconoce el principio de reserva de ley y la Jurisprudencia Constitucional y Contencioso-Administrativa sobre la materia.

Manifestó que la designación de la Universidad de Pamplona como institución encargada de desarrollar el concurso, no estuvo precedida de un procedimiento transparente que permitiera verificar los criterios técnicos utilizados para su escogencia, pese a que la normativa exige que el proceso sea adelantado por una universidad de reconocido prestigio.

Cuestionó además, múltiples aspectos operativos de la convocatoria, señalando que ésta no contiene un cronograma claro con fechas ciertas para cada una de las etapas del concurso; que no se han publicado oportunamente los criterios específicos de evaluación, los anexos técnicos ni un cuadernillo guía que permita a los aspirantes prepararse adecuadamente; y que buena parte de la información esencial fue delegada a publicaciones posteriores de la Universidad de Pamplona, afectando, en su criterio, los principios de publicidad, transparencia e igualdad.

Igualmente, sostuvo que la convocatoria modificó los parámetros previstos por la ley para la selección de los aspirantes. Afirmó que el artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012 contempla como criterios de ponderación la experiencia profesional mínima de cinco años y un examen escrito sobre el Manual de Pérdida de Capacidad Laboral e Invalidez; sin embargo, la resolución convirtió la experiencia en un requisito eliminatorio y sustituyó el examen escrito por una prueba de juicio situacional basada en casos hipotéticos. Además, introdujo pruebas psicotécnicas de personalidad y aptitudes que representan el cuarenta por ciento de la calificación total, pese a que, según la accionante, tales pruebas no tienen respaldo legal expreso.

De otro lado, cuestionó que las decisiones adoptadas en diferentes etapas del proceso prácticamente no admitan recursos administrativos y que exista la intención de realizar las evaluaciones mediante mecanismos virtuales, situación que, en su criterio, genera riesgos de desigualdad para los aspirantes con limitaciones de conectividad, reduce las garantías de control sobre la identidad de quienes presentan las pruebas y facilita posibles irregularidades o fraudes.

Afirmó que el Ministerio estructuró inicialmente un proceso contractual para desarrollar el concurso y posteriormente lo abandonó para abrir uno nuevo con condiciones sustancialmente diferentes, reduciendo plazos de ejecución, eliminando la aplicación presencial de pruebas, modificando las exigencias técnicas al operador y alterando aspectos relevantes de la organización del concurso, sin que existiera una explicación pública suficiente para tales cambios.

En cuanto a las pretensiones, solicitó que se amparen los derechos fundamentales por ella invocados; que se suspenda el concurso hasta que se corrijan las irregularidades denunciadas; deprecando que el Ministerio ajuste la convocatoria a un marco normativo compatible con el principio de reserva de ley; que se publique integralmente

la información necesaria para garantizar la transparencia del proceso; que la prueba de conocimientos se adecue a lo previsto en la ley; que se establezcan mecanismos efectivos de reclamación y recursos frente a las decisiones adoptadas durante el concurso; que el Ministerio justifique las modificaciones introducidas en los procesos contractuales utilizados para su desarrollo; y que las pruebas se realicen de manera presencial y simultánea en distintas regiones del país, garantizando condiciones de igualdad, seguridad y transparencia para todos los participantes.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Este Juzgado avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y en tal sentido ordenó oficiar al MINISTERIO DEL TRABAJO - DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES y la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, concediéndoles un término de dos (02) días para que ejercieran su derecho de defensa y dieran respuesta a cada uno de los aspectos señalados por la accionante.

Así mismo y en aras de conformar en debida forma el contradictorio se ordenó vincular a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ y CUNDINAMARCA.

### **RESPUESTA DE LAS ACCIONADAS y VINCULADAS**

#### **JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA**

El Director Administrativo y Financiero, solicitó ser desvinculada de la presente acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva. Arguyó que no es la entidad convocante ni organizadora del concurso público convocado mediante la Resolución 1061 de 2026 para la selección de los integrantes de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, pues la planeación, estructuración, administración y ejecución de dicho proceso corresponden exclusivamente al Ministerio del Trabajo y a la Universidad de Pamplona.

Precisó que no participó en la elaboración de las reglas de la convocatoria, la recepción de inscripciones, la verificación de requisitos, la aplicación y calificación de pruebas, la atención de reclamaciones, la conformación de listas de elegibles ni en las decisiones relacionadas con la selección o designación de los aspirantes. Por tanto, afirmó que carece de cualquier injerencia en los hechos que motivan la solicitud de amparo.

Asimismo, sostuvo que tampoco tiene competencia para suspender el concurso ni para intervenir en la ejecución del contrato interadministrativo derivado del proceso MT-SI-026-2025, pues tales decisiones corresponden únicamente a las entidades

responsables del proceso de selección. En consecuencia, manifestó que no se encuentra en capacidad jurídica ni material de atender las pretensiones de la accionante insistiendo no ser la responsable de los actos cuestionados ni tener facultades para cumplir las medidas solicitadas.

### **UNIVERSIDAD DE PAMPLONA**

El Director de la Oficina de Asesoría Jurídica, solicitó que la acción de tutela sea declarada improcedente y que se nieguen todas las pretensiones de la accionante. Sostuvo que la controversia planteada no versa sobre una vulneración concreta y actual de derechos fundamentales, sino sobre la legalidad de la Resolución 1061 del 10 de abril de 2026, acto administrativo mediante el cual el Ministerio del Trabajo convocó el concurso para la selección de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez. Afirmó que la accionante cuenta con mecanismos judiciales ordinarios ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluidos los medios de control de nulidad y las medidas cautelares correspondientes, por lo que no se satisface el requisito de subsidiariedad de la tutela ni se acredita un perjuicio irremediable.

Explicó que su actuación se ha limitado al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Contrato Interadministrativo suscrito con el Ministerio del Trabajo y de la Resolución 1061 de 2026, resaltando que no es la entidad que expidió la convocatoria ni tiene competencia para definir la estructura de las Juntas, crear cargos, establecer perfiles, fijar requisitos o expedir actos administrativos relacionados con el concurso.

Señaló que cualquier cuestionamiento sobre la legalidad de la convocatoria, la supuesta vulneración del principio de reserva de ley, la utilización de criterios históricos del Decreto 2463 de 2001 o los efectos de las decisiones del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional corresponde exclusivamente al Ministerio del Trabajo y al Juez Contencioso Administrativo.

Frente a los hechos de la demanda, aceptó que la convocatoria fue expedida en cumplimiento de órdenes judiciales, reconociendo que actualmente no existe una disposición legal o reglamentaria vigente que defina formalmente la integración de las Juntas; sin embargo, sostuvo que la administración ha acudido históricamente a los criterios del Decreto 2463 de 2001 para garantizar la continuidad del servicio. También negó que exista mora administrativa, falta de publicidad, ausencia de cronograma, vulneración del debido proceso o desconocimiento de los principios de igualdad y transparencia, afirmando que la información, guías, instructivos y criterios de evaluación han sido divulgados conforme al cronograma del proceso y a través de los canales oficiales.

Rechazó igualmente los cuestionamientos relacionados con la metodología de las pruebas, la inclusión de pruebas psicotécnicas, la verificación de requisitos mínimos como etapa eliminatoria y la modalidad tecnológica del proceso. Indicó que todos esos aspectos fueron definidos en la Resolución 1061 de 2026 y que constituyen mecanismos válidos de evaluación dentro del concurso, cuya legalidad no puede ser debatida por vía de tutela. Añadió que las eventuales dificultades técnicas de la plataforma fueron atendidas oportunamente y obedecieron a ajustes necesarios para garantizar la estabilidad y seguridad del sistema.

Respecto de los derechos fundamentales invocados por la tutelante, sostuvo que no se ha vulnerado el debido proceso, porque ha actuado conforme a las reglas previamente establecidas y publicadas; no ha desconocido la igualdad, ya que todos los aspirantes están sometidos a las mismas condiciones; no ha restringido el acceso a cargos públicos por mérito, puesto que la convocatoria busca precisamente garantizar una selección objetiva y transparente; y tampoco ha afectado el derecho a la seguridad social, dado que el proceso de selección pretende fortalecer el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez y no limitar el acceso a prestaciones del sistema.

Finalmente, se opuso a todas las pretensiones de la demanda, insistiendo en que no existe vulneración de derechos fundamentales atribuible a esa Academia; insistiendo que el concurso se desarrolla conforme a la normativa vigente y que cualquier discusión sobre la legalidad de la Resolución 1061 de 2026 debe resolverse a través de los mecanismos ordinarios ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

#### **MINISTERIO DEL TRABAJO - DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

Pese a haber sido notificado en debida forma, resolvió guardar silencio.

#### **JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ**

De entrada, solicitó ser desvinculada de la presente acción de tutela al considerar que carece de legitimación en la causa por pasiva. Señaló que los hechos y cuestionamientos formulados por la accionante están dirigidos exclusivamente contra el MINISTERIO DEL TRABAJO y la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, entidades responsables de la estructuración, reglamentación, contratación y ejecución del concurso público convocado mediante la Resolución 1061 de 2026.

Indicó que no participó en la expedición de dicha resolución ni en la definición de las reglas del concurso, los perfiles de los aspirantes, los criterios de evaluación, el cronograma, la modalidad de aplicación de las pruebas o la contratación del operador

encargado del proceso. Asimismo, precisó que no tiene facultades legales para modificar, suspender o revocar las decisiones adoptadas dentro de la convocatoria.

Explicó que, conforme al artículo 142 del Decreto Ley 19 de 2012, la Ley 1562 de 2012 y el Decreto 1352 de 2013, la competencia para adelantar el proceso de selección de los integrantes de las Juntas de Calificación de Invalidez corresponde al Ministerio del Trabajo, a través de una institución de educación superior, por lo que cualquier inconformidad relacionada con el concurso debe dirigirse contra las entidades encargadas de su organización y ejecución.

## **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

### **De la competencia**

Este Despacho es competente para proferir la decisión de primera instancia dentro de la acción de amparo promovida, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en virtud a que la misma fue instaurada en la ciudad de Bogotá, además de ser correctamente repartida según las previsiones del artículo 1°, numeral 1° del Decreto 1382 de 2000, dado que las accionadas son el MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES y la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA.

### **De la acción de tutela y del problema jurídico a resolver**

Prevé el artículo 86 de la Constitución Nacional que *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (...)".*

Antes de abordar el estudio de los derechos que la accionante aduce como vulnerados, resulta importante hacer alusión al principio de subsidiariedad, sobre los cuales en esencia se edifica la acción que nos ocupa.

La subsidiariedad es un requisito que se traduce en la inexistencia de mecanismos judiciales o administrativos que resulten idóneos y eficaces para la satisfacción de las pretensiones del interesado. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha reiterado que si bien es cierto, los aspirantes dentro de un concurso de méritos tienen a su disposición las vías ordinarias para debatir sus inconformidades frente a los parámetros y lineamientos del concurso, no es menos que, en ocasiones, los mismos no resultan propicios para evitar la vulneración de sus derechos ante la inmediatez de

su trámite, resultando lesivo tener que esperar los resultados de la vía a agotar que por lo general resulta extensa y dispendiosa, veamos:

*“En relación con los concursos de méritos para acceder a cargos de carrera, en numerosos pronunciamientos esta Corporación ha reivindicado la pertinencia de la acción de tutela pese a la existencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que no ofrece la suficiente solidez para proteger en toda su dimensión los derechos a la igualdad, al trabajo, al debido proceso y al acceso a los cargos públicos. En algunas ocasiones los medios ordinarios no resultan idóneos para lograr la protección de los derechos de las personas que han participado en concursos para acceder a cargos de carrera”<sup>1</sup>.*

*“En lo que se refiere a las decisiones que se adoptan dentro de un concurso de méritos, esta Corporación ha sostenido que si bien los afectados pueden acudir a las acciones señaladas en el Estatuto Procesal Administrativo para controvertirlas, en algunos casos las vías ordinarias no resultan idóneas y eficaces para restaurar los derechos fundamentales conculcados, ya que no suponen un remedio pronto e integral para los aspirantes y la mayoría de veces debido a la congestión del aparato jurisdiccional, el agotamiento de las mismas implica la prolongación de la vulneración en el tiempo. **La acción de tutela es un mecanismo excepcional de defensa de los derechos fundamentales de las personas participan en un proceso de selección de personal público y son víctimas de un presunto desconocimiento de cualquiera de sus derechos fundamentales**”<sup>2</sup> (Resaltado por el despacho).*

### Caso Concreto

De manera preliminar, este Despacho anuncia que el amparo solicitado está llamado a ser declarado improcedente, no porque desde ahora se descarte la eventual existencia de cuestionamientos jurídicos frente a las actuaciones censuradas por la accionante – aspecto cuyo análisis corresponde a las autoridades competentes dentro de los mecanismos ordinarios previstos por el ordenamiento jurídico, sino porque la acción de tutela no constituye el instrumento judicial idóneo para ventilar las controversias planteadas en el presente asunto, a la luz del principio de subsidiariedad que orienta este mecanismo constitucional.

En ese orden, aunque el Ministerio del Trabajo – Dirección de Riesgos Laborales guardó silencio frente al traslado conferido dentro de la presente actuación, tal circunstancia no exime a esta Judicatura de verificar, el cumplimiento de los presupuestos de procedencia de la acción constitucional.

En efecto, en el presente asunto se advierte que las inconformidades formuladas por la accionante no se encuentran dirigidas contra una actuación concreta, particular e individualizada que le haya ocasionado una afectación actual y específica de sus derechos fundamentales. Por el contrario, sus reparos recaen, principalmente, sobre el contenido, alcance y legalidad de la Resolución No. 1061 del 10 de abril de 2026, expedida por el Ministerio del Trabajo, mediante la cual se convocó el concurso público

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 112 A de 2014

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 180 de 2015.

y objetivo para la conformación de la Junta Nacional y las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez.

La accionante cuestiona aspectos tales como la conformación de las juntas, los perfiles convocados, la metodología de evaluación, la inclusión de pruebas psicotécnicas, los criterios de ponderación, la modalidad de aplicación de las pruebas, la ausencia de recursos frente a determinadas decisiones y, en general, la validez jurídica de las reglas que estructuran el concurso. Tales reparos constituyen verdaderos cuestionamientos de legalidad frente a un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, cuya discusión corresponde, por disposición del ordenamiento jurídico, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En ese contexto, la tutelante dispone de medios de defensa judicial idóneos y eficaces para controvertir la legalidad de la convocatoria y de las disposiciones que la regulan, particularmente los medios de control previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dentro de los cuales puede incluso solicitar la adopción de medidas cautelares tendientes a suspender provisionalmente los efectos del acto administrativo que considera contrario al ordenamiento jurídico. Por tanto, la tutela no puede erigirse en un mecanismo alternativo o sustitutivo de los procedimientos judiciales ordinarios establecidos para debatir la validez de los actos administrativos.

Al respecto, debe recordarse que la acción de tutela no fue concebida para provocar el inicio de procesos paralelos a los ordinarios ni para sustituir las competencias asignadas por el legislador a otras autoridades judiciales. Su finalidad, conforme al artículo 86 de la Constitución Política, consiste exclusivamente en brindar una protección inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial o cuando, existiendo, resulte ineficaz para conjurar una vulneración actual o inminente.

Ahora bien, se insiste que tampoco se evidencia la configuración de un perjuicio que habilite la procedencia excepcional del amparo como mecanismo transitorio. La accionante se limitó a expresar preocupaciones e hipótesis sobre eventuales afectaciones futuras derivadas del desarrollo del concurso, pero no acreditó la existencia de un daño cierto, inminente, grave y urgente que haga necesaria la intervención inmediata del juez constitucional.

De hecho, las presuntas vulneraciones alegadas se sustentan en la eventual ilegalidad de algunas disposiciones de la convocatoria y en las consecuencias que podrían derivarse de su aplicación, lo que evidencia que el debate planteado es eminentemente normativo y administrativo. No se demuestra que la accionante haya

sido excluida del proceso, privada de participar en él o sometida a una actuación concreta que afecte de manera actual sus garantías fundamentales.

Así las cosas, acceder a las pretensiones de la demanda implicaría que el juez de tutela examinara la legalidad de un acto administrativo, valorara la conveniencia o pertinencia de las reglas del concurso, reinterpretara sus disposiciones e incluso modificara aspectos estructurales de la convocatoria. Una intervención de tal naturaleza desbordaría el ámbito propio de la acción de tutela y supondría sustituir indebidamente los mecanismos ordinarios de control judicial previstos para el debate de la legalidad de los actos administrativos.

En consecuencia, al existir medios ordinarios de defensa judicial idóneos para discutir las inconformidades planteadas, y al no encontrarse acreditada la ocurrencia de un perjuicio irremediable que justifique la intervención excepcional del juez constitucional, la presente acción de tutela resulta improcedente y, por ende, el amparo solicitado no está llamado a prosperar.

Finalmente, se **ORDENARÁ** al Representante Legal y/o quien haga sus veces del MINISTERIO DEL TRABAJO-DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES y/o la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, para que comuniquen y notifiquen el presente fallo de tutela, y en la plataforma respectiva para tal fin, a los aspirantes dentro del concurso público para la selección de los integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las treinta y dos (32) Juntas Regionales de Calificación de Invalidez convocado mediante la resolución 1061 del 20 de abril de 2026, quienes podrán resultar afectados con la decisión que aquí se adoptare, de lo anterior, deberán allegar el respectivo soporte a esta sede judicial.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, Administrando Justicia en Nombre de la República y por Mandato Constitucional,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela interpuesta por la accionante **CARMELINA QUINTERO GÓMEZ**, en contra del MINISTERIO DEL TRABAJO DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES y la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DESVINCULAR** del presente diligenciamiento a la JUNTA NACIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ y a la JUNTA REGIONAL DE CALIFICACIÓN DE INVALIDEZ DE BOGOTÁ y CUNDINAMARCA, al carecer de legitimación en la causa por pasiva respecto de los hechos y pretensiones objeto de la presente acción.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes y demás intervinientes por el medio más expedito, en los términos previstos en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991

**CUARTO: ORDENAR** al Representante Legal y/o quien haga sus veces del MINISTERIO DEL TRABAJO-DIRECCIÓN DE RIESGOS LABORALES y/o la UNIVERSIDAD DE PAMPLONA, para que comuniquen y notifiquen el presente fallo de tutela, y en la plataforma respectiva para tal fin, a los aspirantes dentro del concurso público para la selección de los integrantes y miembros de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez y de las treinta y dos (32) Juntas Regionales de Calificación de Invalidez convocado mediante la resolución 1061 del 20 de abril de 2026, quienes podrán resultar afectados con la decisión que aquí se adoptare, de lo anterior, deberán allegar el respectivo soporte a esta sede judicial.

**QUINTO: REMITIR** las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si no fuere impugnado el presente fallo.

**SEXTO:** Contra esta decisión procede la impugnación ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,**

---



**JUAN GUILLERMO SALAZAR ARBOLEDA**

**JUEZ**