



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTIOCHO ADMINISTRATIVO DEL
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, D. C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D. C., veinticinco (25) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Expediente No. 11001-33-35-028-2026-00374-00
Accionante: Gustavo Eliecer Zarate Arias
Accionada: Universidad de Pamplona y Ministerio de Trabajo -
Dirección de Riesgos Laborales
Referencia: Acción de tutela

Gustavo Eliecer Zarate Arias, identificado con cédula núm. 72.428.240, actuando en causa propia, interpuso acción de tutela contra la **Universidad de Pamplona y Ministerio de Trabajo - Dirección de Riesgos Laborales**, en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 86 de la Constitución Política, con el objeto de que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, acceso a información pública, igualdad, acceso a cargos públicos y petición.

Como sustento del escrito de tutela, expuso que el Ministerio de Trabajo, mediante Resolución núm. 1061 del 10 de abril de 2026, convocó concurso público y abierto para la selección de los integrantes y miembros de la Junta Nacional y de las Juntas Regionales de Calificación de Invalidez, cuya ejecución correspondió a la Universidad de Pamplona, en virtud del Contrato Interadministrativo CI-MT-639-2025.

Señaló que se encuentra inscrito y admitido en este concurso público con la inscripción número 502.

Dijo que presentó de manera virtual, el 26 de julio de 2026, las pruebas de conocimiento, personalidad y aptitudes, y en los resultados preliminares obtuvo las siguientes calificaciones: 72.22 en la prueba de Conocimientos (eliminatória), 80.63 en la prueba de Personalidad (clasificatoria) y 27.78 en la prueba de Aptitudes (clasificatoria).

Refirió que dentro del término previsto en el artículo 24 de la Resolución núm. 1061 de 2026 presentó reclamación identificada con el número 227, en la cual: i) solicitó la exhibición de prueba y un nuevo término para complementar esta y ii) manifestó una serie de irregularidades técnicas con la prueba de conocimientos.

Alegó que en esta reclamación señaló que, en preguntas puntuales jurídicas relacionadas con el Régimen de Impedimentos y Recusaciones de los integrantes de las Juntas, las opciones de respuesta atribuían al abogado atribuciones de sustituir, reemplazar o requerir el nombramiento de un suplente, cuando estas facultades no están atribuidas a estos profesionales del derecho.

Añadió que en otra pregunta relacionada con la notificación por medios electrónicos de una demanda laboral se incluyó como opciones de respuesta acciones de invalidar

la notificación, cuando la norma que regula el procedimiento no contempla esta facultad a los abogados que representan las Juntas.

Reiteró que en esta solicitud solicitó: (i) la exhibición virtual e individual del cuadernillo, mi hoja de respuestas y la clave de las tres pruebas; (ii) un nuevo término para complementar la reclamación tras la exhibición; (iii) la revisión y anulación de los enunciados que no se ajustaran al marco normativo vigente; (iv) la corrección del puntaje derivada de dicha anulación; (v) una respuesta individual, clara, precisa, congruente y de fondo, no masiva; y (vi) información sobre el análisis estadístico y psicométrico aplicado a mis pruebas, incluida la de aptitudes.

Mencionó que la Universidad de Pamplona, el 20 de agosto de 2026, contestó la reclamación y negó lo siguiente: la exhibición del material relacionado con la prueba de conocimientos, la concesión de un término para complementar la reclamación y la revisión de la pertinencia de los ítems de la prueba. Igualmente, negó la recalificación del puntaje, todo lo anterior de conformidad con las reglas del concurso previstas en la Resolución núm. 1061 de 2026 y la reserva de los documentos.

Arguyó que la respuesta no es de fondo y no otorga la posibilidad de controvertir los resultados, toda vez que no allegó la totalidad de las preguntas, las respuestas y la “clave de las tres pruebas”, con lo que impide el pleno ejercicio del derecho de contradicción.

Informó que, en atención a un derecho de petición propuesto por otra aspirante, la Universidad de Pamplona allegó a la peticionaria un archivo denominado “*Perfiles expertos Conocimientos Juntas de Invalidez*”, en el cual relacionó el perfil profesional de los “constructores” de las pruebas.

Aseveró que de la anterior información y respecto de los “constructores” abogados que hicieron parte de la conformación de las pruebas, ninguno cuenta con especialización en derecho a la seguridad social, derecho pensional, sistema general de riesgos laborales o el régimen jurídico de las Juntas de Calificación de Invalidez.

Explicó que esta aparente falta de formación profesional incidió en las irregularidades que advirtió en las preguntas realizadas en la prueba de conocimientos.

Concluyó que contra la contestación a la reclamación no procede recurso alguno, por lo que se esta ante la inminente consolidación de una decisión definitiva ante si situación particular, sin que se haya dado respuesta congruente y de fondo.

En el acápite de fundamentos normativos de la demanda, el accionante indicó que la presente acción constitucional no pretende la anulación de la regla general del concurso o la modificación de las preguntas, puesto que esto fue objeto de demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple, cuyo conocimiento correspondió al Consejo de Estado.

Como perjuicio irremediable, sostuvo que se constituye en la medida en que se conformará la lista de elegibles del concurso, sin que se haya permitido conocer el sustento probatorio de su calificación.

Por lo anterior solicitó, como medida provisional, lo siguiente:

De conformidad con el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, las medidas provisionales tienen como finalidad evitar que la vulneración de los derechos fundamentales se agrave o que el fallo de tutela pierda eficacia. En el presente caso concurren los presupuestos para su procedencia, pues existe una apariencia razonable de vulneración del debido proceso y un riesgo inminente de consolidación de un perjuicio de carácter constitucional.

Existe un riesgo cierto que mientras se resuelve la presente acción de tutela, la Universidad y el Ministerio del Trabajo culminen consolidando los resultados del concurso y adopten decisiones definitivas que hagan ineficaz una eventual sentencia a mi favor. Si ello ocurre, el acceso a los elementos técnicos indispensables para comprender el resultado de la prueba de conocimientos: prueba o cuadernillo, respuestas registradas, claves o respuestas utilizadas para calificar los ítems, la identificación de preguntas anuladas, modificadas o recalificadas si las hubiere, carecería de utilidad práctica, pues el accionante ya habría perdido la oportunidad de ejercer una contradicción técnica dentro del procedimiento previsto por la convocatoria.

Por consiguiente, con el propósito de evitar que la continuidad del concurso cause afectación irreversible de los derechos fundamentales, se solicita:

1. Suspender los efectos definitivos de la prueba de conocimientos y de la respuesta dada por la Universidad de Pamplona, ante la reclamación realizada por el accionante.

Subsidiariamente: Ordenar la suspensión de la publicación de listas de elegibles hasta que exista fallo de primera instancia.

La medida solicitada es necesaria, idónea y proporcional, no se pretende suspender el concurso ni afectar los derechos de los demás aspirantes. Su único propósito es preservar la situación jurídica del accionante mientras se decide la presente acción y garantizar que una eventual sentencia de tutela pueda producir efectos reales.”

II. CONSIDERACIONES

2.1. El artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 dispuso:

“ARTICULO 7o. MEDIDAS PROVISIONALES PARA PROTEGER UN DERECHO. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.

El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso. (...)”

La Corte Constitucional, en relación con la procedencia de las medidas provisionales, consideró:

“En este sentido, para que proceda el decreto medidas provisionales se requiere:

a) Que, con base en los elementos de juicio existentes en el proceso, se advierta la probabilidad de que el amparo prospere porque surja una duda razonable sobre la legalidad de la actuación de la cual se deriva la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados.

b) Que concurra alguna de las siguientes hipótesis: (i) que sea necesario evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se concrete en una vulneración o; (ii) cuando, constatada la ocurrencia de una violación, sea imperioso precaver su agravación.”¹.

El Consejo de Estado indicó que, ante la falta de una prueba manifiesta de la violación de los derechos fundamentales invocados y la complejidad del asunto, no resulta procedente el decreto de una medida provisional. Veamos:

“En este sentido y revisado el expediente, la Sala considera que no resulta viable la procedencia de la suspensión con miras a amparar los derechos objeto de la acción incoada, pues para ello se requiere de una prueba manifiesta de la violación de los derechos fundamentales del actor.

Lo anterior es reafirmado por la complejidad de los supuestos fácticos que sustentan la demanda, los cuales se refieren a la solicitud de suspender la publicación de los boletines por parte del Banco de la República, hecho requiere de un estudio más estructurado sobre la violación predicada, teniendo en cuenta que los derechos cuya protección se invocan comprenden pluralidad de aspectos y cuyo análisis hace indispensable la valoración de la totalidad del material probatorio adjuntado por el actor, así como del que pueda allegar los accionados en su oportunidad, impidiendo de esta manera que se determine prima facie la notoriedad del perjuicio cierto e inminente que presupone la medida.”².

2.2. De las medidas provisionales en el caso concreto

Para el caso concreto, el despacho advierte que no concurren los requisitos exigidos por la Ley y la jurisprudencia para ordenar la suspensión de los efectos del resultado de la prueba de conocimiento y de la decisión que confirmó el resultado de esta prueba, así como la suspensión de la conformación y publicación de la lista de elegibles al interior del concurso conformado Mediante la Resolución núm. 1061 de 2026, por cuanto, con las pruebas allegadas con la demanda no está constatada la ocurrencia de la violación que permita, por el momento, precaver una posible agravación.

En efecto, en esta etapa procesal, y sin perjuicio de lo que se llegue a demostrar en el transcurso del proceso, el Despacho no advierte elementos de juicio o una duda razonable sobre la legalidad de la actuación de la cual se deriva la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales invocados; por el contrario, decretar una medida provisional de esta magnitud supondría el desconocimiento de los derechos fundamentales de los demás participantes del concurso, a quienes no se les ha otorgado la oportunidad de defensa y contradicción.

¹ A-253 de 2013.

² Consejo de Estado, C. P. Marco Antonio Velilla Moreno, sentencia del 25 de abril de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2011-00451-00.

Del material probatorio aportado con la solicitud de tutela no se advierte, *prima facie*, la existencia de una duda razonable sobre la legalidad o constitucionalidad de la actuación administrativa, en particular sobre el puntaje obtenido en la prueba de conocimientos y la confirmación de este resultado, contenido en el Oficio sin consecutivo del 19 de agosto de 2026, expedido por la Universidad de Pamplona.

En consecuencia, no se satisface el requisito de apariencia de buen derecho, en tanto no se configura, por ahora, una afectación ostensible, directa o evidente de los derechos fundamentales invocados.

Aunado a lo anterior, el despacho considera que se requiere un estudio más estructurado de la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados, lo cual se efectuará en la sentencia que se profiera, con los documentos aportados, no solo por el accionante, sino por la entidad accionada y vinculada en los informes rendidos, al amparo del derecho al debido proceso (defensa y contradicción), y se reitera que en este momento procesal, no se evidencia ilegalidad de las actuaciones de la Universidad de Pamplona, de conformidad con la norma reguladora del concurso.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que la acción de tutela cuenta con un trámite preferente y sumario, que implica la adopción de las medidas necesarias para la protección de los derechos fundamentales de las personas, en un término prudencial y reducido.

Por lo anterior, se negará la solicitud de medida provisional aludida y como quiera que la acción reúne todos los requisitos formales exigidos en el Decreto 2591 de 1991, será admitida.

En consecuencia, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO. Negar la medida provisional solicitada por la parte actora, según lo expuesto en esta providencia.

SEGUNDO. - Admitir la acción de tutela presentada por **Gustavo Eliecer Zarate Arias** en contra de la **Universidad de Pamplona y Ministerio de Trabajo - Dirección de Riesgos Laborales**.

TERCERO. – Notificar por el medio más expedito la presente providencia a la **ministra de Trabajo, Natalia Eugenia López Fuentes, a la directora de riesgos laborales de este Ministerio y a la rectora de la Universidad de Pamplona, Laura Patricia Villamizar Carrillo y/o quienes hagan sus veces o a sus delegados (a)**, haciéndoles entrega de la copia de la demanda y sus anexos.

CUARTO. - Conceder a las entidades accionadas el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente providencia, para que ejerzan su derecho de defensa y contradicción, alleguen pruebas y/o soliciten la práctica de las que consideren necesarias.

QUINTO. - Tener como pruebas los documentos que acompañan el escrito de tutela.

SEXTO. – De conformidad con el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, solicitar a la **Universidad de Pamplona y Ministerio de Trabajo** que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente proveído, rindan informe sobre los hechos referidos en el escrito de tutela.

SÉPTIMO. - Ordenar a la **Universidad de Pamplona y Ministerio de Trabajo - Dirección de Riesgos Laborales** a publicar la presente providencia junto con el escrito de tutela en su página web, a efectos de informar y comunicar esta decisión a quienes se inscribieron en el concurso abierto de méritos para proveer los empleos vacantes de carrera administrativa en la Contraloría General de la República, para que en el término cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la publicación, si a bien lo tienen, se pronuncien. **Deberán acreditar el cumplimiento de esta orden.**

OCTAVO. – Requerir al accionante para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente proveído: allegue copia de los anexos de la demanda, debido a que el documento identificado en el índice 2 de SAMAI “PRUEBA_25_8_2026, 14_15_51”, se encuentra en su mayoría en blanco y no se puede visualizar todo su contenido.

NOVENO. - Por Secretaría, informar a la parte accionante y a la accionada, que los memoriales deberán radicarse en la ventanilla virtual del aplicativo SAMAI³, accediendo con el número único del proceso y/o al correo electrónico admin28bt@cendoj.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
DAVID ENRIQUE LONDOÑO LONDOÑO
JUEZ

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Juez 28 Administrativo del Circuito de Bogotá en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.

³ <https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>