



Arauca, Arauca, veintisiete (27) de julio del año dos mil veintiséis (2026)

REFERENCIA:	ACCIÓN DE TUTELA
RADICADO:	81 001 31 07 001 2026 00096 00
ACCIONANTE:	BRENDA KARINA GARCÉS GARCÉS EN REPRESENTACIÓN DE LA EMPRESA APISABANA S.A.S ZOMAC
ACCIONADAS:	SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA) – FONDO EMPRENDER

Examinado el escrito de tutela y al reunir los requisitos contenidos en el Decreto 2591 de 1991, este Despacho dispondrá su admisión.

- ANTECEDENTES

Refiere la accionante que, el Fondo Emprender – SENA aperturó la Convocatoria Nacional No. 154 "Emprendimiento Femenino", orientada a la financiación y fortalecimiento de iniciativas productivas, unidades económicas y planes de negocio liderados por mujeres a nivel nacional, bien sea de forma individual o asociativa.

Para tal fin, el Consejo Directivo Nacional (CDN) del SENA autorizó un presupuesto total de \$28.000.000.000 y de acuerdo con el numeral 3, Nota 4, de los términos de referencia, se fijó una regla imperativa de distribución presupuestal: el 80% destinado a iniciativas de carácter asociativo y el 20% restante a postulaciones individuales. Que dicha distribución se fundamentó expresamente en el artículo 23 (parágrafo 2º) de la Ley 2466 de 2025 modificatorio del artículo 34 de la Ley 789 de 2002 y en las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, regla que se mantuvo inalterada durante la totalidad de la etapa precontractual.

Sostuvo que, en representación de la empresa APISABANA S.A.S. ZOMAC, se postuló a la Convocatoria No. 154 en la modalidad individual, con el plan de negocio identificado con el ID 118122 en el sector agropecuario, con domicilio en Cravo Norte (Arauca), solicitando un monto de \$73.538.010. Que, conforme al *"Informe de Asignación de Recursos"* publicado oficialmente por el Fondo Emprender (pestaña "Forma Individual"), su proyecto obtuvo un puntaje de 91,51 puntos, resultando evaluado como "Viable", muy por encima del umbral mínimo de 65 puntos fijado en los términos de referencia y en el Acuerdo 010 de 2019. Sin embargo, no registró valor recomendado ni empleos a generar, por lo que, siendo viable, no fue objeto de asignación de recursos.

Que, mientras varias empresas postuladas en la misma modalidad y con igual puntaje sí fueron financiadas, su representada fue excluida bajo el argumento de agotamiento de recursos disponibles para la modalidad individual antes de alcanzar su puntaje.

Debido a lo anterior, expuso que el 7 de julio de 2026 radicó ante el SENA un derecho de petición e interpuso recurso de reposición solicitando



copia íntegra del acto de asignación, el listado desagregado de beneficiarios, la certificación de distribución ejecutada, copia de adendas y el sustento jurídico del reparto.

Que, mediante comunicación No. 01-9-2026-063268 del 17 de julio de 2026, el SENA dio respuesta de fondo admitiendo expresamente que *"el resultado final destinó aproximadamente el 85,0% de los recursos a iniciativas asociativas y el 14,9% a iniciativas individuales"*, confirmando así el incumplimiento de la regla 80/20 fijada en la Nota 4, sin que existiera adenda ni ampliación presupuestal del Consejo Directivo Nacional que lo justificara. En dicho documento, la entidad sostuvo que la regla 80/20 *"no obedece a una distribución matemática rígida e inamovible"*, postura que la accionante considera contraria al texto imperativo de las bases iniciales.

Respecto a los documentos solicitados en la petición, señaló que la entidad en la respuesta indicó: *"a disposición"* y se *"remitían"* el extracto del acta del Consejo Directivo Nacional, el informe oficial de asignación y las adendas, sin embargo, omitió adjuntar dichos documentos.

De acuerdo con lo expuesto, el 10 de julio de 2026, el Juzgado Quinto Administrativo Oral de Riohacha admitió la tutela No. 44-001-33-40-005-2026-00109-00 (*promovida por AIR BATALLA S.A.S., proyecto con 90,73 puntos*) por el desconocimiento de la regla 80/20 de la Convocatoria No. 154. En dicha providencia, se negó la medida provisional por falta de acreditación del buen derecho y la urgencia, vinculando a los interesados, y que, su empresa APISABANA S.A.S. ZOMAC tiene un interés directo, cierto y actual en dicho trámite al hallarse en la misma condición fáctica. Además, aporta una prueba documental clave posterior a la negativa de la cautela: el documento donde el SENA admite haber aplicado una distribución del 85% / 14,9%.

En consecuencia, sostiene que, los fondos corren el riesgo inminente de ejecutarse irreversiblemente. Como el numeral 9.4 de las bases no contempla el exceso en la distribución asociativa como causal de reintegro, los recursos de la modalidad individual se podrían perder definitivamente, dejando sin efecto práctico cualquier fallo futuro.

- **DE LA MEDIDA PROVISIONAL**

La parte actora en el escrito de tutela presentó solicitud de medida provisional en la cual solicita:

"IV. SOLICITUD DE MEDIDA PROVISIONAL

Con fundamento en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, solicito respetuosamente al Despacho ORDENAR, como medida provisional y desde la admisión de esta acción, al FONDO EMPRENDER – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA):

a) Suspender la suscripción, el perfeccionamiento y/o el traslado de recursos a la fiducia respecto de los contratos de cooperación correspondientes a los beneficiarios de la modalidad asociativa de la Convocatoria No. 154, en la



proporción que exceda el ochenta por ciento (80%) fijado en la Nota 4 del numeral 3 de los términos de referencia, hasta tanto se profiera decisión de fondo en la presente acción.

b) Suspender cualquier acto de cierre, liquidación o declaratoria de agotamiento de recursos de la Convocatoria No. 154 mientras se resuelve la presente acción.”

El artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, consagra la resolución de medidas provisionales cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho o para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público, que podrían hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante.

En cuanto a las finalidades de las medidas provisionales, la Corte Constitucional en sentencia T 103 de 2018, señaló:

(...) “La protección provisional está dirigida a: i) proteger los derechos de los demandantes con el fin de impedir que un eventual amparo se torne ilusorio; ii) salvaguardar los derechos fundamentales que se encuentran en discusión o en amenaza de vulneración; y iii) evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos objeto de análisis en el proceso, perjuicios que no se circunscriben a los que pueda sufrir el demandante.

*De ahí que, el juez está facultado para “ordenar lo que considere procedente” con arreglo a estos fines (inciso 2° del artículo transcrito). ... **Las medidas provisionales cuentan con restricciones, debido a que la discrecionalidad que entraña su ejercicio no implica un poder arbitrario u omnímodo. Por ello, la expedición de esa protección cautelar debe ser “razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada”.** (...)*

Las medidas provisionales constituyen un mecanismo transitorio para la protección inmediata de derechos fundamentales en casos de extrema gravedad y urgencia, a fin de evitar daños irreparables a las personas mientras se profiere el fallo, sin que ello implique crear expectativas frente a la decisión definitiva que se adopte dentro de la acción constitucional.

El juez constitucional se encuentra facultado para decretar medidas provisionales, de oficio o a petición de parte, cuando resulte necesario para salvaguardar los derechos fundamentales comprometidos. Dichas medidas deben tener un carácter estrictamente temporal y estar sustentadas en razones urgentes y convincentes, que evidencien la necesidad de intervenir de manera inmediata para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

Al examinar la solicitud de medida cautelar, este Despacho considera con base en las siguientes razones jurídicas y probatorias lo siguiente:

1. Inexistencia de Perjuicio Irremediable y Contenido Estrictamente Patrimonial.

La medida provisional en materia de tutela es una figura de carácter excepcionalísimo reservada para conjurar riesgos inminentes contra derechos fundamentales insustituibles (vida, salud, mínimo vital). En el presente caso, la pretensión de la accionante radica en la asignación



presupuestal para el financiamiento de un plan de negocio (APISABANA S.A.S. ZOMAC), lo cual configura una discusión de contenido eminentemente económico y patrimonial, que deberá ser analizada en la sentencia.

2. Ausencia de Apariencia de Buen Derecho

No se advierte una arbitrariedad ostensible o una vulneración iusfundamental flagrante por parte del SENA que justifique la parálisis del trámite administrativo. La asignación de recursos en convocatorias públicas no obedece a un automatismo matemático, sino a la aplicación de criterios normativos, presupuestales y de disponibilidad financiera conforme al orden de mérito y a la viabilidad técnica de los proyectos postulados.

Suspender la suscripción, el perfeccionamiento de contratos de cooperación o el giro a la fiducia afectaría de manera gravosa a los demás participantes y beneficiarios de la modalidad asociativa que obtuvieron su derecho legítimamente, vulnerando el interés general y la continuidad en la ejecución de las políticas públicas de emprendimiento.

3. Improcedencia de Medidas que Agotan el Objeto del Proceso

Acceder a la suspensión solicitada equivaldría a anticipar de manera prejuzgada el fondo del asunto sin haber agotado el contradictorio ni haber practicado y valorado la totalidad de las pruebas solicitadas a la entidad accionada, recuérdese que el trámite de la acción de tutela es ágil y expedito.

Por lo anterior, al sentir del Despacho, no se reúnen los requisitos establecidos en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, para la adopción de medidas provisionales y, por lo tanto, corresponde **NEGAR** la medida provisional solicitada.

Sin que haya lugar a más consideraciones, este Despacho **DISPONE**:

PRIMERO: ADMITIR LA ACCIÓN DE TUTELA promovida por la señora **BRENDA GARCÉS GARCÉS** en su condición de representante legal de APISABANA S.A., contra del **FONDO EMPRENDER – Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)**, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad.

SEGUNDO: NEGAR la medida provisional solicitada por la parte actora, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: VINCULAR a la acción constitucional a la Dirección general del SENA - Dirección Nacional de Empleo y Trabajo del SENA y a las personas interesadas dentro de la convocatoria Nacional No. 154 "Emprendimiento Femenino".



CUARTO: NOTIFÍQUESE a la **accionada y vinculadas**, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991 y **hágaseles** entrega de la copia del escrito de tutela con sus respectivos anexos.

QUINTO: Se ordena comunicar a las personas que participaron en la convocatoria Nacional No. 154 a quienes se notificará a través del FONDO EMPRENDER – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, quien deberá realizar publicación de este auto en la página oficial de la convocatoria o a través de su página oficial en caso de contar con dicho canal informativo.

El FONDO EMPRENDER – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA deberá acreditar ante este juzgado, soporte de la notificación a los vinculados personas interesadas dentro de la convocatoria Nacional No. 154, dentro de los dos (2) días siguientes contados a partir de la notificación de este proveído.

SEXTO: SOLICÍTESE a la entidad accionada y vinculadas, rendir informe al Despacho sobre los hechos que fundamentan la interposición de la presente acción de tutela, conforme lo dispone el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, para lo cual, se le concede el término de **DOS (2) DÍAS**, comunicación que deberá ser remitida al correo electrónico acconstjpcearau@cendoj.ramajudicial.gov.co.

SÉPTIMO: El informe solicitado se considerará rendido bajo gravedad de juramento y la omisión injustificada en rendirlo, les acarreará responsabilidad de conformidad con la ley y dará lugar a la aplicación del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

OCTAVO: TÉNGANSE como pruebas los documentos aportados por la parte actora, para ser valorados dentro de su oportunidad legal y demás que sean aportados por la accionada dentro del término de traslado.

NOVENO: ADVERTIR que, si el anterior informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 ídem.

DÉCIMO: NOTIFÍQUESE esta determinación por el medio más expedito y eficaz.

CÚMPLASE

(Firma Electrónica)

ALFONSO VERDUGO BALLESTEROS

Juez

Firmado Por:

Alfonso Verdugo Ballesteros
Juez Penal Circuito Especializado



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia

Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado

**Juzgado De Circuito
Penal Especializado
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: **8001f527e1685694c2d707708269c487f01868f9398bdf2b366bc0055074bbd0**
Documento generado en 27/07/2026 05:02:10 PM

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