

Riohacha, Distrito Especial, Turístico y Cultural, veinticuatro (24) de julio de dos mil veintiséis (2026).

Acción constitucional:	Tutela.
Accionante:	Olivia Pareja De Mejía ¹
Accionado:	FONDO EMPRENDER – Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).
Vinculados:	Dirección general del SENA - Dirección Nacional de Empleo y Trabajo del SENA y las personas interesadas dentro de la convocatoria Nacional No. 154 "Emprendimiento Femenino".
Radicación:	44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Instancia:	Primera.

ASUNTO

1. Siendo competente para decidir la acción constitucional de la referencia² y cumplidos los actos procesales de ley, procede el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Riohacha a proferir sentencia de primera instancia dentro de la acción de tutela de la referencia, previo los siguientes

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos³

2. Como supuestos fácticos de la acción constitucional, en síntesis, la parte actora expone los siguientes:

3. Manifiesta que, el FONDO EMPRENDER – SENA abrió mediante los términos de referencia respectivos, la Convocatoria Nacional No. 154 "Emprendimiento Femenino" cuyo objeto es financiar iniciativas productivas, unidades productivas, unidades económicas, modelos o planes de negocios orientados a la creación o el fortalecimiento en todos los sectores económicos, presentados por mujeres, de todo el territorio nacional, que se postulen de manera individual o asociativa.

4. Afirma que, la convocatoria contó con un presupuesto disponible de \$28.000.000.000, autorizado por el Consejo Directivo Nacional (CDN) del SENA.

¹ Quien indica actúa en calidad de representante legal de la sociedad AIR BATALLA S.A.S.

² Por disposición de los artículos 86 constitucional y 37 del Decreto 2591 de 1991 y respetando las reglas de reparto dispuestas por el Decreto 333 de 2021.

³ Folios 1-6 índice 003 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

5. Sostiene que, los términos de referencia de la Convocatoria No. 154, en su numeral 3 ("Presupuesto de la convocatoria y recursos a asignar por iniciativa"), Nota 4, establecen de manera expresa e imperativa lo siguiente:

"los recursos de las convocatorias del Fondo Emprender tendrán la siguiente distribución: El 80%, para iniciativas productivas, unidades productivas, unidades económicas, modelos o planes de negocios presentados de forma asociativa [...] El 20% para iniciativas productivas, unidades productivas, unidades económicas, modelos o planes de negocios, presentados de manera individual." Dicha regla de reparto se fundamenta expresamente en el artículo 23, parágrafo 2° de la Ley 2466 de 2025, que modificó el artículo 34 de la Ley 789 de 2002, y en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida".

6. Afirma que, durante el trámite de la convocatoria el SENA expidió la Adenda No. 01 y la Adenda No. 02, ambas dirigidas exclusivamente a modificar el cronograma del numeral 2.6 de los términos de referencia, en razón de la suspensión de términos administrativos dispuesta por la Resolución No. 1-01035 del 27 de marzo de 2026 y del alto volumen de propuestas recibidas.

7. Indica que, la Adenda No. 02 suscrita el 5 de mayo de 2026 por la Directora (E) de Empleo y Trabajo del SENA, en su condición de delegada de la Dirección Ejecutiva del Fondo Emprender, señala expresamente en su Nota 1: "Se aclara que las demás condiciones de los términos de referencia de la convocatoria permanecen iguales". En consecuencia, la regla de distribución 80%/20% de la Nota 4 nunca fue modificada, ampliada ni derogada por ninguna adenda, y conserva plena vigencia en su redacción original.

8. Explica que, conforme al cronograma definitivo fijado por la Adenda No. 02, la convocatoria cerró el 9 de abril de 2026, el informe preliminar de evaluación se publicó el 12 de mayo de 2026, el término para observaciones venció el 14 de mayo de 2026, y el informe final de evaluación se publicó el 21 de mayo de 2026.

9. Sostiene que, la AIR BATALLA S.A.S. se postuló a la Convocatoria No. 154 en modalidad individual, con el plan de negocio identificado con ID 119343, registrado con ciudad Riohacha, departamento La Guajira y que, conforme al "Informe de Asignación de Recursos" publicado oficialmente por el Fondo Emprender (pestaña "Forma Individual", fila No. 70), el proyecto obtuvo un puntaje de 90,73 puntos, con resultado de evaluación "Viable", muy por encima del umbral mínimo de 65 puntos fijado en los términos de referencia y en el Acuerdo 010 de 2019 para la declaratoria de viabilidad. Expone que, dicho informe no registra valor recomendado ni empleos a generar para el proyecto de AIR BATALLA S.A.S., es decir, siendo viable, no fue objeto de asignación de recursos.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

10. Arguye que, ninguna glosa, observación ni cuestionamiento técnico, financiero, jurídico o de mérito ha sido formulado por el Fondo Emprender respecto del proyecto de AIR BATALLA S.A.S. El concepto de viabilidad y el puntaje de 90,73 puntos no han sido controvertidos por la entidad en ningún momento y que la exclusión de la financiación obedece, exclusivamente, al agotamiento de los recursos disponibles para la modalidad individual antes de llegar a su puntaje.

11. Argumenta que, a la modalidad individual le faltó asignar \$1.417.681.439 para alcanzar el 20% pactado en la Nota 4; correlativamente, la modalidad asociativa recibió \$1.394.107.458 por encima del 80% pactado. Afirma que, en modalidad individual únicamente se financiaron 57 de 706 iniciativas declaradas viables, quedando 649 iniciativas individuales viables sin financiación, entre ellas la de AIR BATALLA S.A.S.

12. Explica que, el corte real de financiación en la modalidad individual —determinado no por agotamiento del 20% pactado, sino por el menor monto efectivamente destinado a dicha modalidad— se ubicó en el puntaje 91,53 (última iniciativa financiada, fila 57 del informe).

13. Afirma que, el proyecto de AIR BATALLA S.A.S., con 90,73 puntos, quedó apenas 13 posiciones por debajo de ese corte, sin ser financiado pese a su condición de viable.

14. Sostiene que, de haberse aplicado el 20% efectivamente pactado en la Nota 4 (\$5.600.000.000), habría existido un remanente de \$1.417.681.439 adicional para la modalidad individual. Indica que, tomando como referencia el valor promedio de las iniciativas individuales sí financiadas (aproximadamente \$73.373.000 cada una, cifra consistente con el tope de 42 SMMLV fijado en el Acuerdo 007 de 2025 para dicha modalidad), ese remanente habría permitido financiar aproximadamente 19 iniciativas individuales adicionales en estricto orden descendente de puntaje, alcanzando un corte aproximado de 90,35 a 90,48 puntos, rango que cubre holgadamente el puntaje de 90,73 obtenido por AIR BATALLA S.A.S.

15. En ese contexto, argumenta que, de haberse respetado la regla que el propio SENA fijó en sus términos de referencia, el proyecto de AIR BATALLA S.A.S. habría sido financiado.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

1.2. La solicitud de amparo⁴.

16. De la lectura del escrito de tutela, advierte el despacho que la parte actora pretende le sean tutelados sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad.

17. Como consecuencia de lo anterior, solicita lo siguiente:

18. Que se ordene al FONDO EMPRENDER – SENA a reliquidar y ajustar la distribución de los recursos de la Convocatoria No. 154 conforme a la regla fijada en la Nota 4 del numeral 3 de los términos de referencia (80% asociativa / 20% individual), y a evaluar y asignar recursos a las iniciativas individuales declaradas viables y no financiadas, en estricto orden descendente de puntaje, hasta agotar el veinte por ciento (20%) del presupuesto total (\$5.600.000.000) correspondiente a dicha modalidad, lo que incluye necesariamente el plan de negocio ID 119343 de AIR BATALLA S.A.S. (90,73 puntos, concepto Viable).

19. Subsidiariamente solicita que, en caso de que a la fecha del fallo se encuentren ya perfeccionados y en ejecución los contratos de cooperación con los beneficiarios de la modalidad asociativa que exceden el 80% pactado, de manera que no resulte materialmente posible su reliquidación total, se ordene al FONDO EMPRENDER – SENA asignar y desembolsar a AIR BATALLA S.A.S. el valor correspondiente a su iniciativa conforme al tope vigente para la modalidad individual (hasta 42 SMMLV, según Acuerdo 007 de 2025), con cargo a los recursos remanentes o a los que resulten de la reliquidación parcial que sea procedente.

1.3. Informes presentados ante la acción constitucional.

1.3.1 Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA⁵.

20. Sostiene que, el SENA es una entidad pública del orden nacional, adscrita actualmente al Ministerio del Trabajo cuya misionalidad se encuentra establecida en el artículo 2° de la Ley 119 de 1994.

21. Afirma que, al SENA le fue encomendada la administración y gestión del Fondo Emprender, creado mediante el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, reglamentado por el Decreto 934 de 2003, compilado en el Decreto 1072 de 2015 y adicionado por la Ley 2466 de 2025.

⁴ Folios 6-10 índice 003 del expediente.

⁵ Índice 008 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

22. Indica que, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 789 de 2002, ley adicionada por la Ley 2466 de 2025, el Fondo Emprender es una cuenta independiente y especial adscrita al SENA, con el objeto exclusivo de financiar iniciativas empresariales desarrolladas por aprendices, practicantes universitarios o profesionales en formación o egresados de instituciones reconocidas por el Estado.

23. En ese marco, expone que, la entidad cuenta con una oferta de servicios robusta, implementada a través de una metodología de atención que se erige como un mecanismo obligatorio para la participación en el Fondo Emprender y que dicha metodología se desarrolla en etapas sucesivas y se configura como el medio efectivo para garantizar el acceso de la ciudadanía a la oferta institucional en materia de emprendimiento.

24. Informa que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Decreto 934 de 2003, corresponde al Consejo Directivo Nacional del SENA, en su calidad de Consejo de Administración del Fondo, expedir los actos que regulen su funcionamiento y en ejercicio de dicha función, el Consejo ha adoptado los Acuerdos 0010 de 2019, 002 de 2023, 003 de 2024 Y 007 de 2025, en los cuales se establece el marco normativo y operativo para su gestión.

25. Por su parte, alega en relación con los rubros financiables previstos en la Convocatoria y su naturaleza que, los conceptos susceptibles de financiación así como los porcentajes asignados a cada uno de ellos, obedecen a criterios técnicos previamente definidos en los términos de referencia de la convocatoria y que tales criterios fueron establecidos en observancia de los principios que orientan la administración de los recursos públicos, los objetivos de la política pública de emprendimiento, las disposiciones que regulan el Fondo Emprender y los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo. En ese contexto, indica que, la definición de los rubros financiables y sus respectivos límites porcentuales responde a un diseño técnico y normativo orientado a garantizar la adecuada destinación de los recursos, la viabilidad de las iniciativas empresariales y el cumplimiento de los fines perseguidos por la convocatoria.

26. Bajo dicho contexto, se expone que, el presupuesto destinado a la financiación de las convocatorias del Fondo Emprender responde a una decisión adoptada por el Consejo Directivo Nacional del SENA, órgano competente para definir la destinación de los recursos, los topes máximos de financiación, los porcentajes de asignación y los demás criterios presupuestales aplicables a cada convocatoria, de conformidad con las competencias previstas en el Decreto 934 de 2003 y las demás disposiciones que regulan el Fondo Emprender.

27. Afirma que, una vez revisado el plan de negocio presentado por la accionante, se evidenció que participó en la Convocatoria No. 154, dirigida al fortalecimiento del

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

emprendimiento femenino. En ese sentido, indica que, los recursos objeto de financiación fueron distribuidos conforme a los porcentajes y condiciones establecidos en los términos de referencia de dicha convocatoria.

28. Alega que, si bien el plan de negocio presentado por la accionante obtuvo un puntaje alto en la etapa de evaluación de viabilidad, dicha circunstancia no genera, por sí sola, un derecho adquirido a acceder a los recursos de financiación de la convocatoria y que en efecto, la obtención de una calificación favorable únicamente constituye una expectativa legítima de resultar beneficiaria, cuyo reconocimiento se encuentra supeditado al cumplimiento de la totalidad de los requisitos, condiciones y reglas previstas en los términos de referencia de la convocatoria, así como a la disponibilidad de recursos.

29. Explica que, los propios términos de referencia establecen que la participación en la convocatoria y la obtención de un concepto de viabilidad no confieren un derecho automático a la asignación de recursos, razón por la cual la financiación se encuentra condicionada al cumplimiento integral de las disposiciones que regulan el proceso. En consecuencia, expone que, la situación jurídica de la accionante corresponde a una mera expectativa y no a un derecho adquirido.

30. Precisó que la asignación de los recursos de financiación no obedece únicamente al cumplimiento de los requisitos de participación, sino que puede responder a los criterios de priorización y jerarquización establecidos en la normativa que regula el Fondo Emprender y la respectiva convocatoria.

31. Por su parte, expone que, la sola obtención de un concepto de viabilidad o de una calificación sobresaliente no genera un derecho adquirido a la financiación, toda vez que esta se encuentra supeditada al cumplimiento de la totalidad de los requisitos y criterios previstos en la normativa que regula el Fondo Emprender.

32. Manifiesta que, la financiación de los planes de negocio no obedeció exclusivamente al orden de puntaje obtenido como a la formulación específica del emprendedor, sino también a la necesidad de garantizar el cumplimiento de la distribución presupuestal prevista para cada modalidad de participación e indica que, como resultado de dicho ejercicio, la asignación final de recursos superó el porcentaje mínimo exigido para los proyectos asociativos, destinándose aproximadamente el 85 % de los recursos a esta modalidad y el 15 % a iniciativas individuales.

33. Explica que, de haberse financiado un plan de negocio individual en reemplazo de un proyecto asociativo ubicado en el orden de elegibilidad, el porcentaje de recursos destinado a la modalidad asociativa habría podido ubicarse por debajo del mínimo del ochenta por ciento (80 %) exigido por los términos de referencia, desconociendo las

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

reglas que gobernaban el proceso de selección, y especialmente, la política del gobierno nacional impuesta en el plan nacional de desarrollo, como al priorización de organizaciones asociativas.

34. Por otro lado, expone que, en el presente caso, el informe de asignación de recursos publicado constituye el resultado del proceso de adelantado en estricta observancia de los términos de referencia y de la normativa que regula el Fondo Emprender e indica que dicha asignación fue adoptada por el Consejo Directivo Nacional del SENA, única autoridad competente para decidir sobre la financiación de los planes de negocio, de conformidad con las facultades conferidas por el marco legal y reglamentario aplicable.

35. En ese sentido, alega que, el Consejo Directivo Nacional en su condición de órgano colegiado integrado por representantes del Gobierno nacional y de distintos sectores económicos y sociales, es la instancia competente para aprobar la asignación de los recursos del Fondo Emprender, con fundamento en los previstos en la convocatoria y en el marco legal del Fondo Emprender. Por lo cual, no resulta procedente que, a través de la acción de tutela, se pretendan desconocer o modificar decisiones adoptadas por la autoridad competente en ejercicio de sus funciones legales, máxime cuando ello implicaría alterar la destinación de recursos públicos ya asignados y afectar los derechos e intereses de terceros beneficiarios que no hacen parte del trámite constitucional quienes ya fueron determinados financiados.

36. Alega que, en relación con el acto mediante el cual se asignan los recursos, la competencia para aprobar la financiación de los planes de negocio corresponde de manera exclusiva al Consejo Directivo Nacional del SENA, en su calidad de máximo órgano de dirección del Fondo Emprender y que dicha decisión se adopta mediante el acta de la sesión respectiva, documento en el que se consignan las deliberaciones y determinaciones adoptadas por el órgano colegiado.

37. No obstante, informa que, tales actas no son objeto de publicación, en la medida en que contienen no solo las decisiones relacionadas con el Fondo Emprender, sino también otros asuntos de carácter misional, administrativo y estratégico propios del Consejo Directivo Nacional. En consecuencia, aduce que la publicidad de las decisiones en materia de financiación se materializa mediante la publicación del informe o acto de asignación de recursos, el cual refleja las decisiones adoptadas por el órgano competente respecto de los planes de negocio beneficiarios.

38. Expone que, no resulta procedente afirmar la existencia de un perjuicio irremediable que habilite la procedencia excepcional de la acción de tutela ni que permita flexibilizar el requisito de subsidiariedad, ello por cuanto a que la asignación de recursos depende de la decisión que adopte el Consejo, en su calidad de órgano competente para

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

la administración y asignación de los recursos del Fondo Emprender, decisión que, por su naturaleza, requiere el agotamiento de un procedimiento administrativo sujeto a etapas y tiempos propios, previstos en la normativa aplicable, y de igual forma, precede para la firma de instrumentos contractuales.

39. De igual forma, señala que la suscripción de los contratos hace parte de un procedimiento administrativo amplio y secuencial, que exige el agotamiento de diversas actuaciones previas indispensables para su perfeccionamiento y ejecución.

40. Alega que, lo que se evidencia en el presente asunto no es una vulneración de derechos fundamentales atribuible a la entidad accionada, sino la inconformidad de la accionante con el resultado obtenido dentro de un proceso reglado, objetivo y desarrollado con observancia de las disposiciones legales y de los términos de referencia que regulan el Fondo Emprender, los cuales fueron aplicados de manera uniforme, objetiva y sin discriminación alguna.

1.3.2 Dirección general del SENA - Dirección Nacional de Empleo y Trabajo del SENA y las personas interesadas dentro de la convocatoria Nacional No. 154 "Emprendimiento Femenino".

41. No presentaron informes tal como se corrobora de la revisión del expediente.

1.4. Concepto del ministerio público

42. No presentó concepto tal como se corrobora de la revisión del expediente.

1.5. Trámite procesal.

43. La tutela fue presentada el 9 de julio de 2026 a través de tutelaenlinea@deaj.ramajudicial.gov.co⁶ y sometido a reparto correspondió su conocimiento a este juzgado⁷, quien la recibió el 10 de julio de 2026⁸.

44. Por medio de auto de fecha 10 de julio de 2026 se admitió la tutela⁹.

⁶ Índice 002 del expediente.

⁷ Índice 001 del expediente.

⁸ Folio 1 índice 002 del expediente.

⁹ Índice 005 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

45. El Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA presentó contestación de tutela¹⁰ y cumplimiento de publicación en página oficial de la convocatoria nacional No. 154 “emprendimiento femenino”¹¹.

46. El proceso ingresó al despacho el 16 de julio de 2026¹²

47. Así las cosas, en ejercicio del control de legalidad sobre el cumplimiento de las reglas del debido proceso, este juzgado no encuentra que exista hasta esta fase del trámite de la causa constitucional, vicios o irregularidades que invalide lo actuado, razón por la cual se procede a pronunciarse sobre la motivación de esta providencia.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. Acción u omisión que genera la solicitud de tutela.

48. De acuerdo con lo expuesto dentro del escrito de tutela, la omisión generadora de la violación de los derechos fundamentales referidos se constituye en que presuntamente el Fondo Emprender – SENA dentro de la distribución de recursos de la convocatoria No. 154 no aplicó la distribución fijada en los términos de referencia, estos son, 80% asociativa y 20% individual, lo que para la parte actora determinó que el proyecto tuviera como resultado de evaluación viable pero no financiada.

49. En atención a ello, considera que se han vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad.

2.2. Problema jurídico.

50. ¿La acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedencia para reclamar el amparo de los derechos fundamentales invocados por la parte accionante?

51. Superado dicho análisis, al despacho le corresponde determinar, si ¿el FONDO EMPRENDER – Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad invocados en la tutela al – según lo expuesto por la parte actora- al dentro de la distribución de recursos de la convocatoria No. 154 no aplicar la distribución fijada en los términos de referencia, estos son, 80% asociativa y 20% individual, lo que para la parte actora determinó que el proyecto tuviera como resultado de evaluación viable pero no financiada?

¹⁰ Índices 008 al 014 del expediente.

¹¹ Índice 013-014 del expediente.

¹² Índice 015 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

2.3 Tesis

52. La tesis del juzgado consiste en afirmar que a la luz del ordenamiento jurídico aplicable al sub-lite, en concordancia con el análisis crítico e integral del material probatorio allegado al expediente, la presente acción constitucional aun cuando se torna procedente, no hay lugar a conceder las pretensiones de la accionante, en razón a que no se acreditó la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad, tal como se expone a continuación.

2.4. Marco normativo y jurisprudencial aplicable al sub lite.

2.4.1 Generalidades sobre la acción de tutela.

53. Según el artículo 86 de la Carta Política de Colombia, toda persona podrá “(...) *reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a 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. (...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)*”

54. De lo anterior se denotan como características principales de la acción de tutela, las siguientes: i) solo está instituida para la protección inmediata de derechos fundamentales, ii) es subsidiaria, por cuanto solo procede cuando el perjudicado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial, o existiendo, no resulta idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados, iii) la inmediatez, porque se trata de un mecanismo jurídico de protección inmediata que solo procede cuando se hace preciso disponer de la guarda efectiva, concreta y actual de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

55. En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción. En tal razón, el carácter supletorio del mecanismo de tutela conduce a que solo tenga lugar, cuando dentro de los diversos medios que pueda tener la parte actora, no existe alguno que sea idóneo para proteger objetivamente el derecho que se alegue vulnerado o amenazado.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

2.4.2 Del derecho al debido proceso administrativo.

56. El artículo 29 constitucional dispone que, el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

57. Las Altas Cortes a través de su jurisprudencia son pacíficas en señalar *que el debido proceso, además de ser un límite al ejercicio del poder público, representa un mecanismo de protección a los derechos de los ciudadanos, pues el Estado no puede limitarlos o cercenarlos de manera arbitraria o deliberada. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el debido proceso como un conjunto de lineamientos, parámetros o exigencias consagradas por una Ley, de aplicación obligatoria en cualquier actuación del Estado, bien sea judicial o administrativa.*¹³

58. Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia T-070 de 2026 sobre el derecho fundamental al debido proceso administrativo explicó que, este derecho fundamental comprende un catálogo de garantías procesales, consustanciales e inquebrantables que la Administración debe respetar durante todo el ejercicio. La justicia constitucional ha abordado dichas garantías en múltiples decisiones. También manifiesto que, sin ánimo taxativo, en la Sentencia T-023 de 2018- se compilaron las siguientes: (i) conocer el inicio de la actuación; (ii) ser oído durante todo el trámite; (iii) ser notificado en debida forma; (iv) que se adelante por autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio; (v) que no se presenten dilaciones injustificadas, (vi) gozar de la presunción de inocencia; (vii) ejercer los derechos de defensa y contradicción; (viii) presentar pruebas y controvertir aquellas que aporte la parte contraria; (ix) que la situación planteada se resuelva en forma motivada; (x) impugnar la decisión que se adopte y (xi) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

59. Por otro lado, la sentencia T-441 de 2022 afirma que, la Corte ha establecido que cuando se pretende proteger el derecho al debido proceso, por vía de la acción de tutela, ante las actuaciones de la administración que resulten presuntamente arbitrarias, se deberá verificar si se cometió alguna de las afectaciones como defecto orgánico, defecto procedimental absoluto, defecto fáctico, defecto material o sustantivo, error inducido o vía de hecho por consecuencia, falsa motivación, desconocimiento del precedente constitucional vinculante, violación directa de la constitución.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, consejera ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez, sentencia del once (11) de abril de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 05001-23-33-000-2014-02189-01(1171-18)

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

2.4.3 Del derecho a la igualdad.

60. El derecho a la igualdad es una garantía constitucional que se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, en tal sentido la Corte Constitucional¹⁴ ha reiterado que el derecho a la igualdad implica (i) La protección que requieren los intereses de las personas que se hallan en situación de indefensión, y (ii) la implementación de los principios de igualdad ante la ley.

61. Por su parte, en la sentencia T-033 de 2024 sobre las dimensiones del derecho a la igualdad, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones, a saber: una *formal* y otra *material*. La dimensión *formal* (inc. 1 del art. 13 de la CP) implica que el Estado debe dar “un trato igual ‘ante la ley’ y ‘en la ley’” a todos los individuos. Esto supone que “la ley debe ser aplicada del mismo modo a todas las personas”. Así, para la Corte, en esta dimensión “se inscribe la prohibición de discriminación ‘basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política”.

62. Por otro lado, la dimensión material (incs. 2 y 3 del art. 13 de la CP) implica para el Estado el deber de “implementar políticas ‘destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas)’.

2.5 Análisis sustantivo.

63. Recuerda el despacho que el artículo 86 de la Carta Política de Colombia, dispone que toda persona podrá reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a 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.

64. De igual manera, dispone que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

65. Así las cosas, se denotan como características principales de la acción de tutela, las siguientes: i) solo está instituida para la protección inmediata de derechos fundamentales, ii) es subsidiaria, por cuanto solo procede cuando el perjudicado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial, o existiendo, no resulta idóneo y eficaz

¹⁴ Corte Constitucional Sentencia T-526 de 27 de septiembre de 2016. Magistrado ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

para la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados, iii) la inmediatez, porque se trata de un mecanismo jurídico de protección inmediata que solo procede cuando se hace preciso disponer de la guarda efectiva, concreta y actual de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

66. En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción. En tal razón, el carácter supletorio del mecanismo de tutela conduce a que solo tenga lugar, cuando dentro de los diversos medios que pueda tener la parte actora, no existe alguno que sea idóneo para proteger objetivamente el derecho que se alegue vulnerado o amenazado¹⁵.

67. Atendiendo que la acción de tutela es una herramienta procesal preferente, informal, sumaria y expedita que pretende el amparo de los derechos fundamentales de una persona que se ven vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad o particular. Empero, para su precedencia se requiere acreditar: (i) legitimación por activa y por pasiva; (ii) inmediatez y (iii) subsidiaridad.

68. En ese orden, frente a la **legitimación en la causa por activa**, el Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Constitución Nacional, se contempla que se acredita: (i) en ejercicio directo de la acción; (ii) por medio de representantes (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas); (iii) a través de apoderado judicial; y (iv) utilizando la figura jurídica de la agencia oficiosa.

69. En el presente asunto, se cumple esta exigencia, toda vez que la señora Olivia Pareja De Mejía interpone acción de amparo constitucional obrando en calidad de representante legal de la sociedad AIR BATALLA S.A.S¹⁶ por considerar que la parte accionada vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad.

70. Tratándose de la **legitimación en la causa por pasiva**, esta recae en quien tenga la aptitud legal por la cual está llamado a responder, bien sea por la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales; agregando que según el artículo 86 de la Constitución, por regla general será procedente la protección tutelar frente a las autoridades y en forma excepcional, frente a los particulares, atendiendo lo reglado en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁵ Sentencia T-030 de 2015.

¹⁶ Certificado de existencia y representación legal de la empresa AIR BATALLA SAS. Visible en folios 120-123 índice 003 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

71. En el sub lite, se cumple dicho requisito, toda vez que, el FONDO EMPRENDER – Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA son las entidades frente a las cuales se demanda el amparo constitucional invocado, y tienen la capacidad para ser accionadas a la luz del artículo 86 superior en concordancia con lo establecido en el Decreto 2591 de 1991.

72. En lo que respecta al **requisito de inmediatez**, se tiene que la parte accionante cuenta con un término prudencial entre el hecho o la conducta causante de la amenaza o presunta vulneración de sus derechos fundamentales, y el momento en el que se invoca su protección por vía de tutela.

73. Al respecto la Corte Constitucional en sentencia T-461 de 2019 indicó lo siguiente:

“Si bien es cierto que la acción de tutela no está sometida a un término de caducidad, sí tiene que ser interpuesta en un plazo razonable y proporcionado a partir del hecho generador de la vulneración, en el caso de las providencias judiciales, desde que quedó ejecutoriada. Por lo anterior, el juez no podrá declarar procedente la acción de tutela, cuando la solicitud se haga de manera tardía. De cualquier modo, deberán ser observadas las circunstancias en cada caso concreto para determinar si la acción fue o no interpuesta en un término prudencial”.

74. En ese orden de ideas, se recuerda que, en el presente asunto se atribuye la vulneración de los derechos fundamentales a que, el actor afirma que presuntamente el Fondo Emprender – SENA dentro de la distribución de recursos de la convocatoria No. 154 no aplicó la distribución fijada en los términos de referencia, estos son, 80% asociativa y 20% individual, lo que para la parte actora determinó que el proyecto tuviera como resultado de evaluación viable pero no financiada.

75. En ese orden, respecto del requisito de inmediatez, se tiene que la sesión del Consejo Directivo Nacional del SENA por medio de la cual se aprobó la asignación de recursos de la convocatoria Nacional No. 154 es del 25 de junio de 2026¹⁷ y además obra en el expediente informe de asignación de recursos¹⁸

76. Así las cosas, en cuanto a la inmediatez que exige la activación del mecanismo constitucional, se tiene que el mismo se encuentra cumplido.

77. En relación con el requisito de la **subsidiariedad**, se tiene que de conformidad con el mandato contemplado en el artículo 86 de la Constitución Política, concordante con lo

¹⁷ Folios 40-74 índice 008 del expediente.

¹⁸ Folios 83-96 índice 003 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

establecido en el Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional, la acción de tutela es de naturaleza residual y subsidiaria.

78. En ese orden, debe señalarse en primer lugar que en el esquema constitucional en el que se prevé la acción de tutela, su procedencia está definida y caracterizada por la subsidiariedad y residualidad, pues se encuentra condicionada a la inexistencia de otros medios de defensa judicial o de existir estos, de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable, que a su vez tiene unos elementos característicos. Debe en ese sentido acometerse el examen de las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela, manera preferente, pues sólo de resultar positivo dicho análisis, puede adentrarse este Despacho a su estudio de fondo de los derechos cuya tutela se solicita.

79. Se destaca en cuanto al requisito de subsidiariedad que la sentencia SU 067 de 2022 señaló que, ***“Este requisito denota que «la protección de los derechos fundamentales no es un asunto reservado al juez de tutela»^[51]. La primacía que reconoce el artículo quinto de la Constitución a los derechos fundamentales implica, entre otras consecuencias, que todas las instituciones del ordenamiento deben servir al propósito de garantizar la realización efectiva de estos derechos. Ello significa que la totalidad de acciones y recursos del sistema jurídico, sean de naturaleza administrativa o judicial, están dispuestos para asegurar la protección de los derechos fundamentales. Por tanto, el juez de amparo únicamente se encuentra llamado a intervenir cuando tales instrumentos no existan o en aquellos eventos en los que, debido a las circunstancias del caso concreto, se configure un perjuicio irremediable.”*** (negrilla del juzgado)

80. Bajo dicho contexto, es claro que, todas las acciones y recursos del sistema jurídico sean de naturaleza administrativa o judicial, están dispuestos para asegurar la protección de los derechos fundamentales, de modo que, el juez de tutela solo puede intervenir cuando los instrumentos no existan o en caso de configuración de un perjuicio irremediable.

81. Ahora bien, en el sub examine se advierte que, las pretensiones de la parte actora se orientan a que el juez constitucional ordene a las accionadas a reliquidar y ajustar la distribución de los recursos de la Convocatoria No. 154 conforme a la regla fijada en la Nota 4 del numeral 3 de los términos de referencia (80% asociativa / 20% individual), y a evaluar y asignar recursos a las iniciativas individuales declaradas viables y no financiadas, en estricto orden descendente de puntaje, hasta agotar el veinte por ciento (20%) del presupuesto total lo que incluye a su consideración el plan de negocio ID 119343 de AIR BATALLA S.A.S. (90,73 puntos, concepto Viable).

82. Aunado a ello, de manera subsidiaria solicita que, en caso de que a la fecha del fallo se encuentren ya perfeccionados y en ejecución los contratos de cooperación con los beneficiarios de la modalidad asociativa que exceden el 80% pactado, de manera que

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

no resulte materialmente posible su reliquidación total, se ordene a la accionada a asignar y desembolsar a AIR BATALLA S.A.S. el valor correspondiente a su iniciativa conforme al tope vigente para la modalidad individual (hasta 42 SMMLV, según Acuerdo 007 de 2025), con cargo a los recursos remanentes o a los que resulten de la reliquidación parcial que sea procedente.

83. Al respecto, se tiene que el artículo 2 del Acuerdo 010 de 2019¹⁹ que hace parte del régimen jurídico aplicable a la convocatoria Nacional No. 154 “emprendimiento femenino” vigente para la época de dicha convocatoria – febrero de 2026-, dispuso que, el manejo y funcionamiento del Fondo Emprender se guiará por el derecho privado y su desarrollo deberá responder a los fines y metas determinadas por la Ley 789 o la que la remplace. Además, se estableció como competentes para el manejo y funcionamiento, entre otros, al Consejo Directivo Nacional quien se indicó que **mediante decisión en acta** podrá modificar temporal o permanentemente su funcionamiento, **determinar la aprobación de financiación**, la condonación, o no condonación de recursos, y en general cualquier acción que se requiera para el debido funcionamiento del Fondo. También se indicó que decidirá sobre los recursos de reposición que se interpongan ante este.

84. En ese sentido, el numeral 8.1 de la convocatoria Nacional No. 154 estableció sobre la asignación de recursos que el Consejo Directivo Nacional del SENA tomará la financiación de los planes de negocio, fundado en las recomendaciones de la Comisión Nacional Técnica del Fondo Emprender, considerando la sugerencia de evaluación con las herramientas tecnológicas dispuestas para ello. Además, se dispuso que podrá priorizar y jerarquizar según criterios establecidos en la normatividad del Fondo Emprender.

85. Así las cosas, prima facie, las pretensiones formuladas evidencian que la controversia exige determinar la legalidad de la decisión mediante la cual el Consejo Directivo Nacional aprobó la asignación de recursos de la convocatoria No. 154, decisión cuya publicidad se materializó a través del informe de asignación de recursos. No obstante, del material probatorio allegado se observa la decisión adoptada por el Consejo Directivo Nacional mediante acta²⁰- la cual fue aportada al expediente con ocasión de la contestación de la tutela-, que según lo informado por el SENA en su contestación, no es objeto de publicación siendo el informe de asignación de recursos el medio por el cual se materializa la publicidad de las decisiones en materia de financiación, el cual refleja las decisiones adoptadas por el órgano competente respecto de los planes de negocios beneficiarios.

¹⁹ https://normograma.sena.edu.co/compilacion/docs/acuerdo_sena_0010_2019.htm

²⁰ Folios 40-74 índice 008 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

86. En ese contexto, al momento de interponer la acción constitucional de la referencia, la parte accionante estructuró su inconformidad con fundamento en el informe publicado pues no conocía el contenido de la decisión contenida en el acta del Consejo Directivo Nacional, circunstancias que impide concluir que la acción de tutela resulte manifiestamente improcedencia por existencia de otro medio de defensa judicial.

87. Por lo anterior, el despacho considera procedente emitir pronunciamiento de fondo en la acción de tutela de la referencia.

2.5.1 Solución a la causa constitucional.

88. Encuentra el despacho que, en el curso de la presente acción de tutela, fueron aportados y recaudados los siguientes medios de prueba objeto de análisis para decidir la causa constitucional:

- Convocatoria Nacional No. 154 “emprendimiento femenino”²¹.
- Adendas No. 1 y 2²².
- Informe de asignación de recursos²³.
- Extracto de la fila No. 70 del informe de asignación correspondiente al plan de negocio ID 119343 de AIR BATALLA S.A.S.²⁴.
- Extracto de filas No. 31 y No. 44²⁵.
- Sentencia de tutela No. 127 proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali y oficio²⁶.
- Certificado de existencia y representación legal o de inscripción de documentos de AIR BATALLA SAS²⁷.
- Cédula de ciudadanía de la señora Olivia Pareja De Mejía²⁸.
- Acta de sesión ordinaria del Consejo Directivo Nacional del 25 de junio de 2026²⁹.
- Declaración juramentada de la señora Elizabeth Cortes De Caupaz³⁰.
- Declaración juramentada de Maria Fernanda Peña Ricardo³¹.
- Archivos Excel con caracterización de postulantes con asignación de recursos³².

²¹ Folios 13-82 índice 003 del expediente.

²² Folios 77-82 índice 003 del expediente.

²³ Folios 83-97 índice 003 del expediente.

²⁴ Folio 98 índice 003 del expediente.

²⁵ Folio 99 índice 003 del expediente.

²⁶ Folios 100-119 índice 003 del expediente.

²⁷ Folios 120-123 índice 003 del expediente.

²⁸ Folio 124 índice 003 del expediente.

²⁹ Folios 40-74 índice 008 del expediente.

³⁰ Folio 75 índice 008 del expediente.

³¹ Folio 76 índice 008 del expediente.

³² Índices 009 y 011 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

- Se precisa que se informó que actualmente la Convocatoria se encuentra en la fase preparatoria de alistamiento, orientada al inicio de los procesos de formalización y registro de los planes de negocio declarados beneficiarios, de conformidad con lo establecido en los términos de referencia y que una vez culminada esta etapa, se dará inicio al proceso de suscripción de los respectivos contratos de cooperación empresarial.
- En ese sentido, se indicó que a la fecha la Convocatoria se encuentra únicamente en la etapa de alistamiento para el inicio de los procesos de formalización, por lo que aún no ha comenzado la fase de suscripción contractual.³³

89. Así las cosas, teniendo en cuenta el marco normativo y jurisprudencial aplicable al caso concreto, así como el material probatorio allegado al expediente, el despacho pasa a determinar si es procedente o no proferir orden de amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad invocados por la parte actora.

90. En ese orden de ideas, frente al derecho fundamental al debido proceso administrativo, se tiene que la parte accionante sostiene en el escrito de tutela que dicho derecho exige que la administración se sujete a las reglas que ella misma ha fijado para un procedimiento reglado, concursal y objetivo, como lo es la Convocatoria No. 154 y que el apartamiento de la nota 4 sin acto motivado que invoque expresamente la facultad excepcional prevista en las Notas 2 y 3 del mismo numeral constituye una desviación de las reglas previamente conocidas y aceptadas por todos los participantes, en detrimento de la seguridad jurídica y de la confianza legítima de AIR BATALLA S.A.S.

91. Al respecto, se precisa que, la Convocatoria Nacional No. 154 “emprendimiento femenino” y el régimen jurídico aplicable a la misma constituyen el marco aplicable al procedimiento y asignación de recursos objeto de la presente acción constitucional, cuyas reglas resultan obligatorias tanto para la administración como para todos los participantes.

92. En ese contexto, de la lectura integral de la tutela se desprende que, las notas 2, 3 y 4 a las que se hace referencia la parte accionante pertenecen al numeral 3 de la Convocatoria No. 154., que regula el presupuesto de la convocatoria y recursos a asignar por iniciativa – topes y montos para asignar por iniciativa productiva, unidad productiva, unidad económica, modelo o plan de negocios.

93. Asimismo, de la lectura integral del escrito de tutela se observa que la controversia se produce en que según la parte actora en la convocatoria No. 154 no se aplicó la

³³ Folio 29 índice 008 del expediente.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

distribución fijada en los términos de referencia, estos son, 80% asociativa y 20% individual.

94. Por su parte, la entidad accionada SENA, manifestó en la contestación o informe presentado al trámite constitucional que, la asignación de los recursos de financiación no obedece únicamente al cumplimiento de los requisitos de participación, sino que puede responder a los criterios de priorización y jerarquización establecidos en la normativa que regula el Fondo Emprender y la respectiva convocatoria.

95. Agregó también que, el valor de la financiación no se determina de manera discrecional, sino que se encuentra condicionado por los criterios definidos en la convocatoria, particularmente aquellos relacionados con el número de empleos formales que se proyecta generar, los topes máximos de financiación y la distribución de los recursos entre los diferentes rubros financiables. En ese orden, explicó que, la financiación depende de los montos solicitados por cada emprendedor, de la disponibilidad presupuestal de la convocatoria y de los criterios de priorización previstos en la reglamentación del Fondo Emprender, que pueden ser aplicados. En consecuencia, la asignación de los recursos obedece a un análisis integral que busca garantizar una distribución eficiente y objetiva del presupuesto disponible.

96. Bajo dicho norte, expuso que, se efectuó la asignación de recursos verificando el cumplimiento del criterio de distribución establecido en los términos de referencia, conforme al cual como mínimo el ochenta por ciento (80%) de los recursos debía destinarse a iniciativas asociativas y hasta el veinte por ciento (20%) a iniciativas individuales con la finalidad de materializar la priorización establecida en el artículo 23 de la Ley 2466 de 2025 respecto a las iniciativas asociativas.

97. En ese orden, indicó que, la financiación de los planes de negocio no obedeció exclusivamente al orden de puntaje obtenido como a la formulación específica del emprendedor, sino también a la necesidad de garantizar el cumplimiento de la distribución presupuestal prevista para cada modalidad de participación y como resultado de dicho ejercicio, la asignación final de recursos superó el porcentaje mínimo exigido para los proyectos asociativos, destinándose aproximadamente el 85 % de los recursos a esta modalidad y el 15 % a iniciativas individuales, circunstancia que evidencia el cumplimiento de las reglas de la convocatoria.

98. Así las cosas, explicó que, de haberse financiado un plan de negocio individual en reemplazo de un proyecto asociativo ubicado en el orden de elegibilidad, el porcentaje de recursos destinado a la modalidad asociativa habría podido ubicarse por debajo del mínimo del ochenta por ciento (80 %) exigido por los términos de referencia, desconociendo las reglas que gobernaban el proceso de selección, y especialmente, la

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

política del gobierno nacional impuesta en el plan nacional de desarrollo, como al priorización de organizaciones asociativas.

99. Por su parte, manifestó la accionada que, en el proceso de asignación de recursos si se respetó el orden de elegibilidad de los proyectos, más se verificó que, de no financiar el siguiente proyecto asociativo con mejor puntaje, la asignación final a iniciativas asociativas habría quedado por debajo del porcentaje establecido en los términos de referencia.

100. En atención a lo expuesto por ambos extremos de la controversia constitucional, el despacho al realizar un análisis integral de la Convocatoria Nacional No. 154 y las normas o disposiciones jurídicas aplicables, no advierte que la actuación adelantada por la accionada constituya, prima facie, un apartamiento de las reglas aplicables al procedimiento.

101. En efecto, si bien la nota 4 del numeral 3 de la convocatoria sobre presupuesto y recursos a asignar por iniciativa establece que los recursos de las convocatorias del Fondo Emprender tendrán como distribución el 80% para iniciativas de forma asociativa y el 20% para iniciativas individuales, en dicha nota también se indica que la proporción responde a los fundamentos de mandato legal y política, el plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, impacto multiplicador de las asociaciones, equidad territorial y redistributiva y la complementariedad de modalidades.

102. Así, la convocatoria establece que la asignación mayoritaria a las asociaciones busca reducir las brechas estructurales que enfrentan los campesinos, las campesinas, la economía popular, para acceder a financiamiento y garantizar que el capital semilla beneficie a más familias y comunidades en los territorios y sobre la complementariedad de modalidades dispone que la línea individual no desaparece ni se reduce en términos de oportunidad, sino que, se equilibra dentro de un esquema en el cual las iniciativas colectivas se priorizan conforme al mandato legal.

103. Aunado a ello, se tiene que el parágrafo 2 del artículo 23 de la Ley 2466 de 2025 dispone que el Fondo Emprender financiará de manera prioritaria iniciativas productivas, unidades productivas, unidades económicas, modelos o planes de negocios formulados por asociaciones de aprendices y/o de egresados del SENA.

104. Luego entonces, es claro que las iniciativas de forma asociativa gozan de prioridad por lo que la decisión de la accionada de priorizar la misma de acuerdo a los argumentos expuestos en la contestación no considera el despacho que vulnere el debido proceso administrativo, por cuanto para la asignación de recursos se debe tener en cuenta los topes y montos para asignar por iniciativa productiva, unidad productiva, unidad

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

económica, modelo o plan de negocios, la priorización y jerarquización de los planes de negocio y la disponibilidad de recursos que existan en cada una de las convocatorias.

105. Por otro lado, es claro que de acuerdo al numeral 2.6 nota 3 la convocatoria, la viabilidad del plan de negocio o plan de inversión no puede considerarse como la aprobación de la financiación de este, toda vez que deberá surtir la asignación de recursos disponibles por parte del Consejo Directivo Nacional de acuerdo con lo contemplado en los Capítulos IV y VI del Acuerdo No. 0010 de 2019.

106. Ahora bien, en el artículo 24 del capítulo VI del Acuerdo No. 0010 de 2019 sobre asignación de recursos se establece que, la decisión de financiación de los planes de negocio será tomada por el Consejo Directivo Nacional del SENA, fundado en las recomendaciones que entregue la Comisión Nacional Técnica del Fondo Emprender, teniendo en cuenta la priorización y jerarquización de los planes de negocio y la disponibilidad de recursos que existan en cada una de las convocatorias.

107. En ese orden de ideas, es claro para el despacho que, la convocatoria y demás normas aplicables a las que se hizo referencia, establecen criterios relacionados con topes máximos de financiación, modalidad de participación, priorización y jerarquización de planes de negocio y la disponibilidad de recursos. Bajo dicho norte, el hecho de que la iniciativa de la parte accionante fuese considerada viable no puede considerarse como la aprobación de la financiación de esta.

108. Así, para esta agencia judicial la interpretación realizada por la entidad accionada encuentra respaldo en el régimen jurídico aplicable a la convocatoria que de acuerdo a lo expuesto en la misma, se constituye entre otras, en la Ley 2466 de 2025, Acuerdo SENA 010 de 2019 y los términos de la convocatoria.

109. Por lo anterior, el despacho concluye que no se acreditó una actuación arbitraria o contraria a las reglas previamente establecidas en la convocatoria que permita predicar la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

110. Ahora bien, frente al derecho fundamental a la igualdad, se tiene que la accionante manifiesta en el escrito de tutela que al apartarse de la regla objetiva 80% asociativa y 20% individual, se otorgó un trato preferente a los postulantes de la modalidad asociativa en detrimento de los postulantes individuales viables, quienes cumplieron con todas las cargas y requisitos de la convocatoria bajo la expectativa legítima de que el 20% del presupuesto total sería efectivamente destinado a su modalidad.

111. Al respecto, el despacho precisa que, de conformidad con el marco normativo y jurisprudencial aplicable a la causa, el artículo 13 constitucional no impide que se

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

establezcan tratamientos diferenciados cuando estos encuentren una justificación objetiva, razonable y persigan una finalidad constitucionalmente legítima.

112. Bajo dicho norte, se recuerda que el artículo 13 de la constitución señala que, el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. Aunado a ello, dispone que, el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

113. Sumado a ello, se recuerda que en la sentencia T-033 de 2024 sobre la dimensión material, se explica que, esta implica para el Estado el deber de “implementar políticas ‘destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas).

114. En ese orden de ideas, se tiene que, desde los propios términos de la convocatoria Nacional No. 154 las iniciativas individuales y asociativas fueron reguladas como modalidades distintas y con toques máximos de financiación distintos.

115. Aunado a ello, se estableció frente a la equidad territorial y redistributiva que, la asignación mayoritaria a las asociaciones busca reducir las brechas estructurales que enfrentan los campesinos, las campesinas, la economía popular, para acceder a financiamiento y garantizar que el capital semilla beneficie a más familias y comunidades en los territorios. Por otro lado, se recuerda que se estableció la complementariedad de modalidades siendo la línea individual la que se equilibra dentro de un esquema en el cual las iniciativas colectivas se priorizan conforme al mandato legal.

116. Así las cosas, el tratamiento diferenciado entre ambas modalidades no surgió de una decisión particular adoptada frente al accionante, sino que, fue prevista en la misma convocatoria y resulta aplicable a todos los participantes que concurrieron bajo cada modalidad.

117. Por otro lado, el despacho no advierte prueba que permita concluir que la parte accionante hubiera recibido un trato diferente respecto de otros participantes que concursaron bajo la modalidad individual o que la decisión de financiación obedeciera a criterios subjetivos, arbitrarios o discriminatorios.

118. Bajo este hilo argumentativo, se tiene que la teoría del caso expuesta por el extremo pasivo de la litis tiene mayor vocación de prosperidad, por tanto, es dable colegir que con el trámite adelantado y analizado no se vulneró los derechos fundamentales al

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

debido proceso administrativo e igualdad de la parte actora, por tanto, la decisión no puede ser otra que la de negar las pretensiones de la presente acción constitucional.

119. Por otro lado, esta agencia judicial en **aras de garantizar la publicidad y notificación de la presente providencia** y en virtud del deber de colaboración con la administración de justicia, **ordenará al FONDO EMPRENDER – Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)** en calidad de accionada, que, dentro del término de un (1) día hábil contado a partir de la notificación de la providencia, realice la publicación del presente fallo de tutela en la página oficial de la convocatoria o a través de su página oficial.

120. Por otro lado, se le advertirá al **FONDO EMPRENDER – Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)** que deberá remitir a este juzgado constancia o soporte de la publicación aquí ordenada, esto, dentro del mismo término otorgado para su realización.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito Judicial de Riohacha, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo e igualdad invocados por la señora OLIVIA PAREJA DE MEJÍA³⁴ en la Acción de Tutela interpuesta en contra del FONDO EMPRENDER – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA, bajo el radicado 44-001-33-40-005-**2026-00109-00**, atendiendo las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR al **FONDO EMPRENDER – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA** en calidad de accionada, que, dentro del término de un (1) día hábil contado a partir de la notificación de la providencia, realice la publicación del presente fallo de tutela en la página oficial de la convocatoria o a través de su página oficial.

Por otro lado, se le advertirá al **FONDO EMPRENDER – SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE - SENA** que deberá remitir a este juzgado constancia o soporte de la publicación aquí ordenada, esto, dentro del mismo término otorgado para su realización.

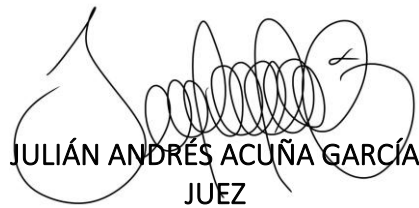
TERCERO: NOTIFÍQUESE esta decisión por un medio expedito y eficaz. Por secretaría, de ser impugnado este fallo **repórtese** inmediatamente al despacho. De no ser impugnado,

³⁴ Quien indica actúa en calidad de representante legal de la sociedad AIR BATALLA S.A.S.

Demandante: Olivia Pareja De Mejía.
Radicado: 44-001-33-40-005-2026-00109-00.
Sentencia de primera instancia.

remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del día siguiente al vencimiento del plazo para dicha impugnación. De igual modo, **verifíquese** que todas las actuaciones surtidas estén radicadas en TYBA, desde su inicio hasta su definitivo archivo al que deberá procederse en su oportunidad legal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JULIÁN ANDRÉS ACUÑA GARCÍA
JUEZ