



Demandante: Jonathan Ferney Pulido Hernández  
Demandada: Superintendencia Nacional de Salud  
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00101-00

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril del dos mil veinticuatro (2024)

**Referencia:** Nulidad  
**Radicación:** 11001-03-28-000-2024-00101-00  
**Demandante:** Jonathan Ferney Pulido Hernández  
**Demandada:** Superintendencia Nacional de Salud  
**Temas:** Suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Requisitos. Vicio de infracción de norma superior. Compatibilidad entre manual de funciones de entidad pública y normas de orden superior

**AUTO QUE DECIDE MEDIDA CAUTELAR**

Procede la Sala a pronunciarse sobre la solicitud de suspensión provisional del acto demandado elevada por la parte demandante.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda<sup>1</sup>**

**1.1.1. Pretensiones**

1. El ciudadano Jonathan Ferney Pulido Hernández, actuando en nombre propio y en calidad de senador de la República, el 1º de marzo del 2024 interpuso demanda en ejercicio de los medios de control de nulidad (art. 137 Ley 1437 del 2011) y nulidad electoral (art. 139, ídem), en la cual solicitó lo siguiente:

«Por lo expuesto en los hechos, la resolución número 2021910010016791-6 de 2021 “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia Nacional de Salud” vulneró el ordenamiento superior, esto es el Decreto 1083 de 2015 que establece los requisitos mínimos o los fundamentos generales, en los cuales las entidades públicas del orden nacional y territorial, que establezcan los manuales de funciones, deben basarse. Por lo tanto, se solicita se declare la nulidad la resolución número 2021910010016791-6 de 2021 “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia Nacional de Salud”<sup>2</sup>.

Si se declara la Nulidad de la resolución la resolución número 2021910010016791- 6 de 2021 “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia Nacional de Salud” se solicita se declare la nulidad del Decreto 0211 de 2024 por el cual se efectuó el nombramiento del ciudadano LUIS CARLOS LEAL ANGARITA, identificado con CC. 1.032.413.280 en el empleo de

<sup>1</sup> SAMAI. Índice 3.

<sup>2</sup> Si bien la parte demandante refiere a la nulidad de todo el acto, al momento de la admisión de la demanda se señaló que aquella se admitía frente al artículo 1º de la Resolución 2021910010016791-6 de 2021, en cuanto hace a la modificación de los requisitos para el acceso al cargo de superintendente, en tanto los reproches elevados por el acto sólo refieren a dicha circunstancia en particular.



Superintendente Código 030 Grado 25 de la Superintendencia Nacional de Salud. Lo anterior, por vulnerar el artículo 122 de la Constitución Política que establece que no habrá empleo público sin funciones, el artículo 19 de la ley 909 de 2004<sup>3</sup>.

Que se comunique la sentencia a la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y protección social, y a la Superintendencia de Salud».

### 1.1.2. Hechos y omisiones que fundamentan el medio de control

2. Narró el demandante que el Decreto 1083 del 2015, en su artículo 2.2.2.4.1, establece los requisitos generales para los empleos de la administración pública, atendiendo para ello sus distintos niveles jerárquicos. Indicó que la misma norma, en el artículo siguiente, refiere a las exigencias para acceder a cargos de nivel directivo, las cuales se concretan respecto del grado 25 en:

«Título profesional, título de postgrado en la modalidad de maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional relacionada o título de postgrado en la modalidad de especialización y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional relacionada».

3. Manifestó que la Superintendencia Nacional de Salud, mediante Resolución 010450 del 2018, modificó el manual específico de funciones y competencias laborales para los empleos de libre nombramiento y remoción de dicha entidad. Resaltó que, para el cargo del nivel directivo, superintendente, código 030, grado 25, se fijaron los requisitos descritos en el párrafo precedente.

4. Indicó que en el año 2021 se llevó a cabo una nueva reforma a ese acto administrativo, ello con la Resolución 2021910010016791-6, que en su artículo 1º fijó como requisitos para ser designado en la referida dignidad los siguientes:

REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA	
FORMACIÓN ACADÉMICA	EXPERIENCIA
Título profesional cualquier disciplina académica.	
Título de posgrado en cualquier modalidad.	Experiencia profesional relacionada.
Tarjeta o matrícula, profesional en aquellos casos reglamentados por la ley.	

5. Concluyó que:

«De acuerdo a lo descrito en precedencia, la Resolución Número 2021910010016791-6 de 2021 “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia Nacional de Salud”, no solo disminuyó los requisitos exigidos para el cargo directivo código 030 grado 25 contemplados en la Resolución 010450 de 2018 de la Superintendencia de Salud, sino que contraviene los requisitos mínimos o bases generales que dispuso el Decreto 1083 de 2015(norma de rango superior) en el artículo 2.2.2.4.2 para los cargos del NIVEL DIRECTIVO (...).».

<sup>3</sup> En el auto admisorio de la presente demanda, se remitió por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo relativo a la nulidad del nombramiento efectuado mediante el Decreto 0211 del 2024, ello en consideración a la regla procesal fijada en el literal c) del numeral 7º del artículo 152 de la Ley 1437 del 2011.



### 1.1.3. Concepto de la violación

6. Alegó que el artículo 1º de Resolución 2021910010016791-6 de 2021, por medio de la cual se modificó el manual de funciones de la Superintendencia Nacional de Salud y se cambiaron los requisitos para acceder al cargo de superintendente incurrió en la causal de infracción de norma superior que consagra el artículo 137 de la Ley 1437 del 2011.

7. Indicó que conforme al artículo 4º de la Constitución Política, ese cuerpo normativo es norma de normas. Refirió que, a su vez, el artículo 6º siguiente, consagra el principio de legalidad de la administración pública y el 122 refiere que no habrá empleo sin funciones.

8. Manifestó que, en desarrollo de lo anterior se expidió la Ley 909 del 2004, la cual en su artículo 19 consagró que por empleo público se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado. Resaltó que el numeral 2º de la referida norma, indica que el diseño de cada empleo debe contener:

- a) La descripción de su contenido funcional, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular;
- b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del empleo.

9. Relató que inicialmente, en el año 2018, la Superintendencia Nacional de Salud acogió como base para establecer los requisitos para acceder al cargo de superintendente lo señalado por el Decreto 1083 del 2015; no obstante, en 2021, la entidad «(...) modificó nuevamente los perfiles del manual de funciones y competencias laborales a través de la resolución Número 2021910010016791-6 de 2021, en la cual, primero, se desconoció el literal b del artículo 19 la ley (sic) 909 de 2004 en el cual se dispone que los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo. Y, en segundo lugar, fue en contra del ordenamiento superior, es decir, del decreto 1083 de 2015 que estableció los requisitos mínimos para el cargo de directivos grado 25», alegando respecto de esta última norma una transgresión de lo fijado en el artículo 2.2.2.4.2.

10. Sobre este particular, concluyó que:

«Es entonces evidente que la resolución expedida en el año 2021 por la Superintendencia no estableció los requisitos acordes al cargo como lo dispone la ley (sic) 909 de 2004, toda vez que no exigió los estudios y experiencia que contempla el decreto (sic) 1083 de 2015. Salta a la vista que, para un cargo directivo, grado 25, de una entidad del orden nacional, en la cual debe realizar acciones de coordinar, liderar, ejercer la representación legal de la entidad entre otras, no se exijan requisitos académicos y de experiencia como lo hizo la resolución del año 2021 que modificó el manual de funciones de la entidad.

Por lo tanto, se violentó la normatividad superior o de mayor jerarquía. En ese sentido, se debe decretar la nulidad de la resolución, la Resolución Número 2021910010016791-6 de 2021 «Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia Nacional de Salud».

## 1.2. Solicitud de medida cautelar<sup>4</sup>

11. En escrito separado, la parte actora solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto demandado. Como fundamento de lo anterior, razonó que dicha petición se encuentra fundada en derecho, así como, señaló ser titular de los derechos invocados, lo cual soportó en la defensa del interés público presuntamente vulnerado con el actuar de la entidad demandada.

12. Seguidamente, transcribió el concepto de violación presentado con en el escrito inicial y aportó nuevamente las pruebas allegadas con aquel, con el cual argumentó la configuración de los reparos de nulidad que se elevaron respecto de la resolución modificatoria del manual de funciones y competencias específicas de la Superintendencia Nacional de Salud.

## 1.3. Trámite procesal

13. En auto del 22 de marzo del corriente año<sup>5</sup>, el despacho ponente del proceso admitió el medio de control de la referencia al encontrar acreditados los requisitos de orden legal exigidos para el efecto<sup>6</sup>. A su vez, en providencia aparte de la misma fecha<sup>7</sup>, se corrió traslado de la medida cautelar a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la procuradora delegada ante esta corporación judicial.

14. Durante el término de traslado<sup>8</sup>, se presentó la intervención de la apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud<sup>9</sup>, en la que solicitó que se niegue el decreto de la suspensión provisional.

15. Como fundamento de lo anterior, señaló que en el escrito de la medida cautelar no se observa una confrontación entre el acto demandado y las normas presuntamente vulneradas como lo exige el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011.

16. En relación con los reparos presentados por la parte actora, refirió que el manual de funciones de la entidad de vigilancia se encuentra conforme las exigencias del artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1083 del 2015, el cual señala que para el ejercicio del empleo de superintendente se requiere acreditar título profesional en cualquier disciplina, postgrado sin detallar la modalidad y experiencia

<sup>4</sup> SAMAI. Actuación 3.

<sup>5</sup> SAMAI. Actuación 5.

<sup>6</sup> En el auto admisorio de la presente demanda, se remitió por competencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca lo relativo a la nulidad del nombramiento efectuado mediante el Decreto 0211 del 2024, ello en consideración a la regla procesal fijada en el literal c) del numeral 7º del artículo 152 de la Ley 1437 del 2011. Conforme lo anterior, en el presente expediente, sólo se tramita el control de legalidad de la resolución que modificó el manual de funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.

<sup>7</sup> SAMAI. Actuación 6.

<sup>8</sup> El cual transcurrió entre el 2 y el 8 de abril del 2024, conforme la constancia secretarial obrante en el índice 17 del sistema SAMAI.

<sup>9</sup> Abogada Adriana Moreno Muñoz, identificada con cédula de ciudadanía 35.253.883, portadora de la tarjeta profesional 158.155 del Consejo Superior de la Judicatura.



profesional relacionada, siendo dicha literalidad la que fue incluida en el acto demandado.

17. Así las cosas, refirió que la norma que fundamenta el reparo de nulidad de la demanda, esto es, el artículo 2.2.2.4.2 del referido decreto, no resulta aplicable, en tanto frente al empleo de superintendente existe norma especial y posterior que regula las exigencias para el acceso al mismo, argumento que concordó con lo señalado en el artículo 3° de la Ley 153 de 1887<sup>10</sup>, que establece el principio de especialidad como criterio de interpretación para solucionar el conflicto entre normas.

18. Por la razón antes descrita, consideró que a esta instancia del proceso no se acredita la infracción normativa, por lo que se debe denegar la cautela solicitada.

19. El **Ministerio Público** guardó silencio.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1 Competencia

20. De conformidad con lo establecido en el numeral 1° del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011<sup>11</sup> y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado, esta Sección es competente para conocer y tramitar en única instancia el proceso de la referencia.

21. De igual manera, la Sala es competente para resolver, en una controversia en la que se cuestiona la legalidad de actos administrativos de contenido electoral, la solicitud de medidas cautelares, según los artículos 125.2 literal f), 229 a 234 de la Ley 1437 de 2011.

### 2.2. Medidas cautelares

22. El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 prescribe que:

«en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a **petición de parte debidamente sustentada**, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para **proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo» (Destacado fuera de texto).

23. A diferencia del Decreto-Ley 01 de 1984 derogado, la normativa actual establece expresamente la finalidad de tales medidas cautelares, cuales son, la necesidad de garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, superando de esta forma la concepción tradicional de mera garantía de control de la

<sup>10</sup> “Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia á que la anterior disposición se refería.”

<sup>11</sup> “ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA: (...) 2. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional (...)”.

legalidad de las actuaciones de la Administración, tal y como se circunscribió en su momento la única de aquéllas: la suspensión provisional. Ello, sin duda alguna, repercute favorablemente en la búsqueda de la materialización del denominado derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

24. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que las cautelares «evolucionaron, como ha dicho la jurisprudencia constitucional, ante la inevitable duración de los procesos judiciales que en ocasiones puede implicar la afectación del derecho a una administración de justicia pronta y eficaz, ya que si bien la justicia llega, lo hace en esos casos demasiado tarde, cuando han tenido lugar 'daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante'.<sup>12</sup> Resultaba entonces necesario ampliar el catálogo de medidas cautelares, con el fin de asegurar instrumentos efectivos de protección provisional que pudieran usarse en las controversias contenciosas no originadas en un acto administrativo, sino por ejemplo en una omisión o un hecho de la administración. También era imperativo morigerar la radical limitación de la suspensión provisional, con el fin de asegurar una protección previa a la sentencia frente a actos administrativos, que garantizara el derecho a una justicia pronta y efectiva»<sup>13</sup>.

25. Dentro de tales medidas se encuentra la suspensión provisional del acto enjuiciado, para la cual se requiere conforme al artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, (I) la solicitud del accionante ya sea en el escrito de la demanda o en documento separado<sup>14</sup>; (II) que la violación surja del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas y/o (III) del estudio de las pruebas allegadas con la petición.

26. En lo atinente a los dos últimos requisitos, vale la pena precisar, que implican la posibilidad de pretender la suspensión provisional por la configuración de las causales de nulidad de los actos administrativos, en la medida que estas consagran distintos tipos de situaciones que dan cuenta del desconocimiento del ordenamiento jurídico que se pretenden proteger. En tal sentido, puede constatarse que esta Corporación ha conocido de fondo peticiones de suspensión provisional en las que se invoca como fundamento que el acto acusado incurrió en expedición irregular, falta de competencia, violación al debido proceso, falsa motivación y/o desviación de poder<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Sentencia C-490 de 2000 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso, al estudiar algunas normas relativas a medidas cautelares en el proceso civil, la Corte dijo: "La Constitución pretende asegurar una administración de justicia diligente y eficaz (CP art. 228). [...] Esto significa no sólo que los jueces deben adoptar sus decisiones en los términos establecidos por la ley, sino que, además, sus decisiones deben ser ejecutadas y cumplidas, ya que poco sentido tendría que los jueces resolvieran las controversias, pero sus decisiones resultarían inocuas en la práctica, al no poder ser materialmente ejecutadas. Ahora bien, el inevitable tiempo que dura un proceso puede a veces provocar daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante. Es entonces necesario que el ordenamiento establezca dispositivos para prevenir esas afectaciones al bien o derecho controvertido, a fin de evitar que la decisión judicial sea vana. Y tales son precisamente las medidas cautelares, que son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso".

<sup>13</sup> Corte Constitucional, sentencia C-284 del 15 de mayo de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>14</sup> Para este caso, debe tener la carga argumentativa necesaria.

<sup>15</sup> Ver: (I) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 16 de diciembre de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 11001-03-28-000-2020-00085-00. (II) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 1° de julio de 2020, M.P. Rocío Araújo Oñate. Rad. 11001-03-25-000-2019-00519-00. (III) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 28 de febrero de 2020, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 11001-03-24-000-2018-00470-00. (IV) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 23 de agosto de 2019, M.P. Nubia Margoth Peña Garzón (E). Rad. 11001-03-24-000-2019-00212-00. (V) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 28 de junio de 2019, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 11001-03-24-000-2016-00133-00. (VI) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 19 de diciembre de 2018, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 11001-03-24-000-2013-00316-00. (VII) Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 10 diciembre 2018, M.P. Oswaldo Giraldo López. Rad. 11001-03-24-000-2013-000312 00. (VIII) Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 9 de marzo de 2017, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Rad. 11001-03-28-000-2017-00007-00. (IX)

27. Asimismo, la doctrina ha destacado<sup>16</sup> que, con la antigua codificación -Código Contencioso Administrativo-, se requería para la procedencia de la suspensión provisional, la existencia de una **manifiesta infracción** de las disposiciones invocadas como violadas<sup>17</sup>. Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, basta que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas, en la demanda o en escrito separado antes de la admisión de esta, contravención que debe surgir del análisis por parte del juez, del acto demandado con las normas esgrimidas como violadas o, del estudio de las pruebas aportadas por el accionante con su solicitud para que sea procedente la medida precautelar.

28. Tratándose de las demás medidas cautelares que se pueden decretar, el artículo 231 de la anterior ley establece los siguientes requisitos:

- «1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  1. Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  2. Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios».

29. En cuanto al procedimiento de la adopción de las medidas cautelares, debe acudirse principalmente al artículo 233 de la Ley 1437 de 2011, que en síntesis establece la posibilidad de solicitarlas desde la presentación de la demanda o en cualquier etapa del proceso, garantizando el derecho de defensa de la contraparte, por lo que antes de su resolución **se corre traslado de la petición**.

30. Ahora bien, de manera novedosa el artículo 234 de la mencionada ley estableció frente a situaciones que requieren la intervención inmediata e impostergable del juez, en virtud de las cuales no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233, que el operador judicial decrete la medida cautelar, so pena de que se cause un perjuicio irremediable, y, por consiguiente, que con posterioridad sean insuficientes o no puedan adoptarse medidas efectivas para proteger los derechos en riesgo.

31. Lo anterior no significa que en las medidas cautelares respecto de las cuales no se invoca el carácter urgente no se esté frente situaciones que requieren la intervención expedita del juez a fin de garantizar materialmente los derechos e intereses en riesgo, es más, es usual que cuando se invocan se esté en el señalado

Consejo de Estado, Sección Quinta, auto del 15 de diciembre de 2015, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2015-00046-00.

<sup>16</sup> BENAVIDES José Luis. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo comentado y concordado. Ed. Universidad Externado de Colombia. 2013 pg. 496.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00 (20066).

contexto. Sin embargo, el propósito del artículo 234 de la Ley 1437 de 2011 al incluir **las medidas cautelares de urgencia**, es hacerle frente de manera efectiva y eficaz a circunstancias de tal inminencia y gravedad que hacen imperativa e impostergable la intervención del juez, al punto que debe prescindirse del traslado previo de las mismas, dado que por el transcurso del tiempo y las particularidades de los casos *sub judice*, se torne inane cualquier actuación tendiente a proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia<sup>18</sup>.

32. Entonces para la adopción de una medida cautelar de urgencia deben existir los suficientes elementos fácticos y probatorios que acrediten su inminencia, de forma tal que se ponga en evidencia que de no otorgarse la cautela solicitada está en peligro el objeto del proceso y por ello los efectos de la sentencia serán nugatorios<sup>19</sup>.

## 2.2. Caso concreto

33. En la petición cautelar, la parte demandante refiere que el acto acusado incurre en la causal de nulidad correspondiente a la infracción de norma superior, al desconocer el contenido de los artículos 19 de la Ley 909 del 2004 y lo dispuesto en el Decreto 1083 del 2015 -artículo 2.2.2.4.2-, en cuanto hace a los requisitos para acceder a los cargos del nivel directivo, grado 25, en las entidades del Estado.

34. En defensa de la legalidad del manual de funciones reprochado, la Superintendencia Nacional de Salud refirió que aquel, en relación con el cargo de superintendente, se encuentra acorde con la norma especial que fija las exigencias para el efecto, esto es, el artículo 2.2.2.4.10 del mismo cuerpo normativo, que señala en su inciso tercero:

«Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, Superintendente, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada».

35. En relación con las pruebas que obran en el expediente, con su escrito, la parte actora allegó las siguientes:

- a) Resolución 010450 del 31 de octubre 2018, por medio del cual se modifican los perfiles del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de libre nombramiento y remoción de la planta de personal de la Superintendencia Nacional de Salud<sup>20</sup>.
- b) Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia Nacional de Salud, que refiere como fecha de vigencia el año 2018<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Sobre el particular, puede apreciarse la siguiente providencia, en la que se destacó la estrecha relación entre la resolución expedita de las medidas cautelares de urgencia y la garantía de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 3 de agosto de 2017, M.P. Rocío Araujo Oñate, Rad. 11001-03-15-000-2017-00299-01.

<sup>19</sup> En el mismo sentido ver: Consejo de Estado. Sección Quinta, auto de 31 de marzo de 2016. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2016-00037-00.

<sup>20</sup> Folio 7. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo «3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».

<sup>21</sup> Folio 9. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo «3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».



- c) Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre del 2021, por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales de la entidad<sup>22</sup>.
- d) Tomo 1 del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales, adoptado conforme el acto administrativo reseñado en precedencia<sup>23</sup>.
- e) Decreto 0211 del 21 de febrero del 2024, por medio del cual se acepta una renuncia y se hace un nombramiento en el cargo de superintendente, código 030, grado 25 de la Superintendencia Nacional de Salud<sup>24</sup>.
- f) Formato único de hoja de vida de persona natural del señor Luis Carlos Leal Angarita<sup>25</sup>.

36. De otra parte, la Superintendencia Nacional de Salud, adicional a remitir copia del acto demandado, aportó el documento denominado «JUSTIFICACIÓN TÉCNICA PARA LA ADOPCIÓN DEL MANUAL ESPECÍFICO DE FUNCIONES Y COMPETENCIAS LABORALES DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD»<sup>26</sup>, que responde a un escrito en la cual se plasmaron las razones para efectuar la modificación del mencionado acto administrativo en el año 2021.

37. Por lo anterior, la Sala parte de señalar que el vicio de nulidad que se alega en el escrito inicial implica contrastar objetivamente la actuación correspondiente en relación con normas jerárquicamente superiores. Esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos:

«...para la configuración de esta causal de nulidad se debe demostrar, en primer lugar, que las disposiciones que se estiman infringidas por el acto acusado, integran el bloque normativo que le sirve de marco jurídico, es decir, que regulan la materia en la que se inscribe su objeto y declaración de voluntad; y en segundo lugar, que en efecto al confrontar el acto con tales normas surge (sic) su violación por contradicción o desconocimiento. En este sentido, la Sección ha sintetizado los principales escenarios en que se produce la infracción de norma superior, así:

- (i) Falta de aplicación de la norma, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;
- (ii) Aplicación indebida de la norma, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;
- (iii) Interpretación errónea de la norma, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver»<sup>27</sup>.

38. Con fundamento en ese marco conceptual, se procede a resolver sobre la solicitud de suspensión provisional de los efectos del artículo 1º de la Resolución

<sup>22</sup> Folio 116. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo «3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».

<sup>23</sup> Folio 119. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo «3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».

<sup>24</sup> Folio 233. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo «3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».

<sup>25</sup>Folio 234. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo «3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».

<sup>26</sup> SAMAI. Índice 20. Anexo del escrito que descubre el traslado de la medida cautelar.

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 9 de septiembre de 2021. Rad: 23001-23-33-000-2020-00004-02. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra. Reiterado recientemente en fallo del 4 de mayo del 2023, radicación 11001-03-28-000-2022-00312-00, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.



2021910010016791-6 del 2021, por medio de la cual se modificó el manual de funciones de la entidad, en cuanto hace al cargo de superintendente, código 030, grado 25, con fundamento en los siguientes argumentos:

39. La primera de las normas que se considera infringida señala:

«**Ley 909 del 2004, ARTÍCULO 19. EL EMPLEO PÚBLICO. (...)**

2. El diseño de cada empleo debe contener: (...)

b) El perfil de competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. **En todo caso, los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo; (...)**» (énfasis de la Sala).

40. Vinculado a lo anterior, la parte demandante refiere el desconocimiento del artículo 2.2.2.4.2 del Decreto 1083 del 2015, el cual consagra los requisitos para el acceso a cargos del nivel directivo, específicamente, frente al grado 25, exigencias que se concretan de la siguiente manera:

«Título profesional, Título de postgrado en la modalidad de maestría y setenta y dos (72) meses de experiencia profesional relacionada o Título de postgrado en la modalidad de especialización y ochenta y cuatro (84) meses de experiencia profesional relacionada».

41. La Sala entiende que el reparo del actor guarda una coherencia en entender que, toda vez que la modificación al manual de funciones de la Superintendencia Nacional de Salud que se cuestiona no se fundamenta en los requisitos del artículo 2.2.2.4.2 del Decreto 1083 del 2015, ello conlleva a desconocer la exigencia normativa de garantizar que los elementos de perfil sean acordes con las exigencias funcionales del mismo.

42. Precisado lo anterior, el análisis de esta judicatura parte de señalar que el Decreto 1083 del 2015, en su artículo 2.2.2.1.1, refiere un ámbito de aplicación de la regulación allí consagrada respecto de las funciones y requisitos generales para los empleos públicos de los distintos organismos del nivel nacional, incluyendo dentro de aquel a las superintendencias<sup>28</sup>.

43. Por lo anterior, puede concluirse que sus disposiciones son exigibles frente a la entidad aquí demandada y, por lo tanto, corresponde a una norma de orden superior que debe ser atendida al momento de fijar los requisitos para el acceso al cargo.

<sup>28</sup> ARTÍCULO 2.2.2.1.1. *Ámbito de aplicación.* El presente Título rige para los empleos públicos pertenecientes a los Ministerios, Departamentos Administrativos, **Superintendencias**, Establecimientos Públicos, Unidades Administrativas Especiales, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Entes Universitarios Autónomos, Empresas Sociales del Estado, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta sometidas al régimen de dichas empresas, del Orden Nacional. Las disposiciones contenidas en el presente Título serán aplicables, igualmente, a las entidades que teniendo sistemas especiales de nomenclatura y clasificación de empleos, se rigen por las disposiciones contenidas en la Ley 909 de 2004, así como para aquellas que están sometidas a un sistema específico de carrera. El presente Título no se aplica a los organismos y entidades cuyas funciones y requisitos están o sean definidas por la Constitución o la ley.



44. Establecida la pertinencia y aplicabilidad de la norma presuntamente infringida, se procede al análisis del contenido del acto demandado para determinar si, en esta primigenia instancia del proceso, se evidencia la infracción normativa alegada por la parte demandante.

45. Así las cosas, se tiene que con la Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre del 2021, por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias laborales de la entidad<sup>29</sup>, en su artículo 1º dispuso lo relativo al tomo 1 referente a los niveles directivo y asesor. En cuanto hace al cargo de superintendente, código 030, se incluyeron los siguientes requisitos de formación académica y experiencia:

REQUISITOS DE FORMACIÓN ACADÉMICA Y EXPERIENCIA	
FORMACIÓN ACADÉMICA	EXPERIENCIA
Título profesional cualquier disciplina académica.	Experiencia profesional relacionada.
Título de posgrado en cualquier modalidad.	
Tarjeta o matrícula, profesional en aquellos casos reglamentados por la ley.	

46. Es de resaltar que, al momento de la nominación del empleo, el manual de funciones analizado no señala expresamente el grado al que pertenece el cargo de superintendente, tal y como se observa de la siguiente imagen:

DESCRIPCIÓN DE PERFILES  
NIVEL DIRECTIVO

IDENTIFICACIÓN	
Nivel	Directivo
Denominación del empleo	Superintendente
Código	0030
Grado	-
No. de cargos	Uno (1)
Dependencia	Despacho del Superintendente
Cargo del jefe inmediato	Presidente de la República

47. Sin embargo, con la petición de medida cautelar, fue allegado el Decreto 0211 del 21 de febrero del 2024<sup>30</sup>, el cual efectúa el nombramiento del señor Luis Carlos Leal Angarita, en los siguientes términos:

**Artículo 2. Nombramiento.** Nombrar a partir de la fecha con carácter ordinario al doctor **LUIS CARLOS LEAL ANGARITA**, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.032.413.280, en el empleo de Superintendente Código 0030 Grado 25 de la Superintendencia Nacional de Salud.

48. Por lo dicho, se tiene acreditado, al menos en esta precaria instancia procesal, que el cargo de superintendente es del **nivel directivo, grado 25**.

<sup>29</sup> Folio 116. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo « 3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».

<sup>30</sup> Folio 233. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo « 3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».



49. Demostrada esta circunstancia, se procede a realizar la comparación objetiva entre el acto demandado y la norma superior que invoca el accionante, en los siguientes términos:

Criterio	Decreto 1083 del 2015, artículo 2.2.2.4.2, nivel directivo, grado 25.	Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre del 2021 <sup>31</sup> , tomo 1 del Manual de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia Nacional de Salud <sup>32</sup>
Formación académica	Título profesional. Título de posgrado a nivel maestría o especialización.	Título profesional de cualquier disciplina académica. Título de posgrado en cualquier modalidad.
Experiencia	Cuando se admite la formación en modalidad maestría, se requieren 72 meses de experiencia profesional relacionada. Cuando se admite la formación en modalidad especialización, se requiere 84 meses de experiencia profesional relacionada.	Experiencia profesional relacionada.

50. Aunque de una lectura inicial, al menos en punto de la experiencia profesional relacionada no se observa una correspondencia entre el acto demandado y la norma que se invoca por el demandante, para la Sala no pasa inadvertido que la apoderada de la entidad refiere que no resulta procedente dar aplicación a la disposición jurídica que soporta el reparo de nulidad, en tanto para el cargo de superintendente, el inciso tercero del artículo 2.2.2.4.10 del Decreto 1083 del 2015 consagra unas exigencias especiales, en los siguientes términos:

«Para desempeñar los empleos de Director de Unidad Administrativa Especial, **Superintendente**, Director, Gerente o Presidente de entidades descentralizadas, en cualquiera de sus grados salariales, acreditarán como requisito **título profesional en una disciplina académica, título de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada**» (énfasis de la Sala).

51. Una lectura del acto demandado, permite concluir que aquel refiere, literalmente, las exigencias determinadas en esta última consagración reglamentaria.

52. Ante el panorama antes descrito, esta judicatura evidencia la existencia de dos normas que regularían el acceso a cargos directivos, las cuales consagran exigencias diferentes, especialmente, en cuanto hace al tiempo de experiencia profesional relacionada.

<sup>31</sup> Folio 116. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo « 3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».

<sup>32</sup> Folio 119. Escrito de la medida cautelar. Índice 3, sistema SAMAI. Archivo « 3\_DemandaWeb\_MedidaCautelar(.pdf) NroActua 3».



53. A pesar lo anterior, es necesario indicar que el parágrafo 1º del artículo 2.2.2.4.10 refiere lo siguiente:

«**PARÁGRAFO 1. Para el ejercicio de los empleos correspondientes a los diferentes niveles jerárquicos, que tengan requisitos establecidos en la Constitución Política, en la ley y en el presente artículo, se acreditarán los señalados en tales disposiciones, sin que sea posible modificarlos o adicionarlos en los manuales específicos de funciones y de competencias laborales**» (énfasis de la Sala).

54. Conforme con ello, se puede concluir, en esta instancia inicial de la actuación y sin que constituya prejuzgamiento<sup>33</sup>, que si bien es cierto el artículo 2.2.2.4.2 dispone los requisitos para acceder a cargos directivos, grado 25, ello corresponde a la **generalidad** de los empleos así clasificados, siendo que, con posterioridad, el artículo 2.2.2.4.10 consagró unas **exigencias especiales** para una determinada clase de cargos, entre ellos, el de superintendente, sin que estos puedan ser cambiados en los manuales de funciones y siendo estos últimos los que fueron incluidos de forma textual en el manual de funciones demandado.

55. Bajo esta perspectiva, para la Sala, de manera preliminar, es posible concluir que no se acreditan los requisitos del artículo 231 de la Ley 1437 del 2011, para acceder a la suspensión provisional solicitada, en tanto de una revisión inicial del acto demandado, este atendió la normativa especial que el Decreto 1083 del 2015 en cuanto hace al cargo de superintendente.

56. Lo anterior, sin perjuicio de lo que resulte probado tras el correspondiente debate procesal y las determinaciones que se adopten en el fallo que se dicte al final del proceso.

### 2.3. Otras decisiones

57. Con su intervención, la apoderada de la Superintendencia Nacional de Salud allegó el documento que la acredita como tal, otorgado por quien ostenta la condición de subdirector de Defensa Jurídica de la entidad<sup>34</sup>.

58. En consideración al cumplimiento de los requisitos legales para el efecto, se procederá al reconocimiento de personería para actuar a la mencionada profesional del derecho, en defensa de los intereses de la entidad demandada.

Por lo expuesto, esta Sección

### RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de suspensión provisional del artículo 1º de Resolución 2021910010016791-6 del 2021, por medio de la cual se modificó el manual de funciones de la Superintendencia Nacional de Salud y se cambiaron los

<sup>33</sup> Inciso segundo. Artículo 129.3 Ley 1437 del 2011.

<sup>34</sup> SAMAI. Índice 20. Se allega, adicional al poder, copia de la resolución de nombramiento del señor Paul Giovanni Gómez Díaz como subdirector de defensa jurídica de la Superintendencia Nacional del Salud. Es relevante poner de presente que, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1080 del 2021, esta dependencia tiene la función de representación judicial de la entidad en los procesos judiciales en los que aquella sea parte o tenga interés.



Demandante: Jonathan Ferney Pulido Hernández  
Demandada: Superintendencia Nacional de Salud  
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00101-00

requisitos para acceder al cargo de superintendente en dicha entidad, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería para actuar en representación de la entidad demandada, a la profesional del derecho Adriana Moreno Muñoz, con cédula de ciudadanía 35.256.883, portadora de la tarjeta profesional 158.155 del Consejo Superior de la Judicatura.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado  
Salvamento de voto

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>