



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

Magistrada ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Nulidad electoral
Radicación: 11001-03-28-000-2026-00140-00
Demandante: Andrés Eduardo Forero Molina
Demandado: Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud

Temas: Requisitos para la admisión de la demanda – presupuestos para la procedencia de la medida cautelar – cumplimiento de requisitos de formación académica y experiencia relacionada – publicación de la hoja de vida – desviación de poder – falta de motivación

AUTO QUE ADMITE LA DEMANDA Y RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

La Sala se pronuncia sobre (i) la admisión de la demanda de nulidad electoral que presentó el señor Andrés Eduardo Forero Molina contra la elección del señor Daniel Quintero Calle, como superintendente Nacional de Salud y (ii) la medida cautelar solicitada.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda

1. El 4 de mayo de 2026¹, el señor Andrés Eduardo Forero Molina², actuando en nombre propio y en ejercicio del medio de control dispuesto en el artículo 137³ de la Ley 1437 del 2011, presentó demanda con el propósito que se declare la nulidad del Decreto 433 del 23 de abril de 2026, mediante el cual se designó al señor Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud.

1.2. Hechos

2. Fueron relatados por la parte actora así:

3. Para el momento en el que se expidió el acto administrativo cuestionado el sistema general de seguridad social en salud se encontraba atravesando la «crisis institucional más severa desde su creación».

4. El señor Bernardo Camacho renunció al cargo de superintendente Nacional de Salud y el 15 de abril de 2026 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República publicó la hoja de vida del señor Daniel Quintero Calle como candidato a ocupar esa vacante.

5. El día en que se publicó la hoja de vida del demandado, este realizó varios pronunciamientos frente a la gestión que adelantaría como superintendente Nacional de Salud

¹ Se pone de presente que la demanda se presentó de manera electrónica el jueves 30 de abril de 2026 a las 20:52 p. m., es decir, fuera del horario laboral del Consejo de Estado. Por lo tanto, se entiende que se actuó procesal se realizó el día hábil siguiente, esto es, el lunes 4 de mayo de 2026.

² El demandante aseguró que tenía la calidad de representante a la Cámara.

³ El 7 de mayo de 2026, se adecuó el medio de control al de nulidad electoral en atención a la pretensión del demandante.

lo que comprometió «de manera anticipada la posición institucional del cargo respecto de los asuntos que tendría que decidir».

6. La trayectoria profesional del señor Daniel Quintero Calle no tiene relación con el sistema de salud, vigilancia de entidades, gestión de riesgos sanitarios o regulación y supervisión de prestadores de salud.

7. Puso de presente que existían inconsistencias entre la información registrada en la página web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la hoja de vida que se podía descargar.

8. Se omitió publicar los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales del demandado y la constancia de la evaluación de competencias laborales.

9. Para el momento en que se realizó la designación, el señor Daniel Quintero Calle había sido investigado y juzgado en diferentes procesos penales y disciplinarios.

10. Las observaciones que se hicieron a la hoja de vida del demandado en las que se consideró que no cumplía con los requisitos para ser designado, no fueron atendidas por el nominador, toda vez que expidió el Decreto 433 del 23 de abril de 2026, mediante el cual se nombró a Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

1.3.1. Infracción de normas en que debía fundarse el acto

11. Aseguró que se incurrió en esta causal de nulidad porque:

El acto demandado infringió, de manera directa y concurrente, el artículo 209 de la Constitución Política y los artículos 1, 2, 5, 19 (numeral 2, literal b) y 23 de la Ley 909 de 2004. La violación se concreta en dos planos: (i) el artículo 23 de la Ley 909 de 2004, que ordena la provisión previa "del cumplimiento de los requisitos exigidos para el desempeño del empleo", se violó porque la designación se hizo sin que el señor Quintero reuniera ninguno de los dos requisitos legales del perfil que estructuran la idoneidad para el cargo, es decir ni la formación académica afín a sus exigencias funcionales, ni la experiencia profesional demostrada relacionada con sus funciones; y (ii) el artículo 19, numeral 2, literal b), de la misma ley, que ordena que los elementos del perfil del designado, entre los cuales la norma incluye expresamente que los requisitos de estudio y experiencia sean "coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo", también fue ignorado en el nombramiento porque el perfil del designado está definido por una formación académica y trayectoria profesional que no tiene coherencia material con las exigencias funcionales del cargo de Superintendente Nacional de Salud.

12. Frente al reproche de la formación académica, precisó que el literal b) del numeral 2 del artículo 19 de la Ley 909 de 2004 establece que los estudios de la persona designada sean «coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo».

13. Para analizar esta irregularidad se debía tener en cuenta lo considerado por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la sentencia del 19 de marzo de 2026⁴, a través de la cual se resolvió la demanda que cuestionó la designación de la señora Cielo Elaine Rusinque como superintendente de Industria y Comercio.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 19 de marzo de 2026, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2024-00177-00.

14. Indicó que el órgano de cierre en materia electoral estableció la regla «según la cual la exigencia de formación con un título cualquiera no es indiferente a las funciones del cargo, de manera que los estudios acreditados deben corresponder a disciplinas que resulten afines con los conocimientos básicos esenciales definidos por el manual de funciones del cargo».

15. El señor Daniel Quintero Calle obtuvo un título profesional en ingeniería electrónica, una especialización en finanzas y una maestría en administración de empresas y, por ello, sus estudios no tenían «afinidad» con las funciones del cargo.

16. Que «el contexto del sector específico en el que se ejercerán las funciones del cargo debe ser tenido en cuenta para valorar el mérito del funcionario que será designado», conforme lo consideró la Corte Constitucional en materia de acción de repetición en la sentencia SU-259 de 2011.

17. En relación con la falta de experiencia profesional relacionada, señaló que el literal b) del numeral 2 del artículo 19 de la Ley 909 de 2004 establecen que esta debe ser coherente con las funciones del cargo.

18. Aclaró que, si bien el empleo es de libre nombramiento y remoción, el artículo 23 de la Ley 909 de 2004 determina que se debe cumplir con todos los requisitos exigidos previo a la designación.

19. Precisó que los artículos 40 y 41 de la Ley 1122 de 2007 y la Resolución 20218020013041-6 de 2021⁵ establecen las «competencias y conocimientos básicos» que se deben tener en cuenta para confrontar la experiencia del demandado.

20. Puso de presente que la trayectoria profesional del señor Daniel Quintero Calle ha sido en tecnología e innovación digital, política electoral y administración municipal, razón por la cual no tenía relación con las funciones del superintendente Nacional de Salud.

21. Con todo, la experiencia no estaba acreditada, por cuanto solo había sido declarada en la hoja de vida y no se encontraba soportada con los certificados correspondientes. Además, que existían inconsistencias entre la información publicada y el currículum descargable frente a la maestría que realizó el demandado.

22. También indicó que, si bien el señor Daniel Quintero Calle ejerció como alcalde de la ciudad de Medellín, lo cierto es que no desarrolló «personalmente las funciones técnicas sectoriales asignadas a la entidad que dirige».

23. Finalmente, aseguró que el «contexto crítico» del sistema general de seguridad social en salud exige que el nominador haga un examen más «intenso» frente al cumplimiento de la formación profesional y la experiencia relacionadas con las funciones del cargo. Ello, con el fin de que el designado sea técnicamente idóneo.

1.3.2. Expedición irregular

24. El demandante aseguró que se incurrió en esta causal de nulidad, toda vez que se desconoció el procedimiento establecido en el artículo 2.2.13.2.3. del Decreto 1083 de 2015

⁵ Manual Específico de Funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.

en la medida que no se publicaron los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales del señor Daniel Quintero Calle y la constancia de la evaluación de competencias laborales.

25. Sostuvo que realizar la publicación en debida forma comporta la «garantía sustantiva del control ciudadano que el procedimiento ofrece a la sociedad como contrapartida del carácter discrecional del nombramiento».

26. Indicó que la norma exige la publicación íntegra de todos los documentos que señala y la omisión en el caso concreto es más «grave», por cuanto el demandado cuenta con una sanción disciplinaria de inhabilidad y fue imputado en un proceso penal.

1.3.3. Desviación del poder

27. Se incurrió en esta causal de nulidad, porque con la designación cuestionada se avalaron conductas de «prejuzgamiento» del demandado frente al sistema de seguridad social en salud y se le permitió adelantar su propia agenda política.

28. Puso de presente que, el 15 de abril de 2026, el señor Daniel Quintero Calle realizó varios pronunciamientos en relación con situaciones sobre las que tendría que decidir como superintendente Nacional de Salud y sostuvo que:

Estas manifestaciones, conocidas por el nominador al momento de la designación, no son detalles incidentales: son la prueba directa de la finalidad con que se ejerció la facultad nominadora. El nominador no podía ignorar que las funciones del Superintendente, de naturaleza sancionatoria, exigen imparcialidad y neutralidad técnica para cumplirse legítimamente, y que el designado había comprometido públicamente esa imparcialidad antes del nombramiento.

29. Por otra parte, indicó que las «cuatro situaciones jurídico-disciplinarias del designado» generaban un riesgo institucional de «ejercicio inapropiado del cargo» y que a pesar de que el nominador tenía conocimiento de ello realizó el nombramiento, razón por la cual se apartó de los fines de la función pública previstos en los artículos 209 de la Constitución y 1, 2 y 5 de la Ley 909 de 2004.

1.3.4. Falta de motivación

30. En el acto administrativo cuestionado no se expusieron razones frente a situaciones que el nominador debía verificar previamente, esto es:

No expresa cómo se constató el cumplimiento de los requisitos del cargo. No expone el juicio de coherencia entre el perfil del designado y las exigencias funcionales del empleo. No indica si la verificación de competencias laborales fue realizada por el órgano técnico ni cuál fue su concepto. No identifica los antecedentes considerados ni las observaciones ciudadanas conocidas durante la etapa de publicidad. Se limita a expresar la voluntad de designar.

31. Precisó que el hecho que el cargo sea de libre nombramiento y remoción no exime al nominador de la obligación de explicar los motivos de su decisión, deber que se exige con más rigor cuando (i) el empleo exige «idoneidad técnica»; (ii) la ley exige el cumplimiento de requisitos para el nombramiento; (iii) cuando concurren situaciones previas que comprometen la «idoneidad, la imparcialidad o la independencia del designado»; y (iv) existe un precedente judicial que fijó un «estándar específico de motivación para el cargo o para cargos análogos».



32. Insistió en que se debía explicar la razón por la cual no se debía aplicar las consideraciones de la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en la designación de la señora Cielo Elaine Rusinque como superintendente de Industria y Comercio.

33. Manifestó que ante «hechos públicos o notorios» relacionados con la situación del sistema de seguridad social en salud, los pronunciamientos y antecedentes del señor Daniel Quintero Calle, las observaciones ciudadanas que se presentaron a la publicación de la hoja de vida y la «solicitud preventiva» que presentó ante la Procuraduría General de la Nación, implicaba una exigencia «reforzada» de motivación del Decreto 433 de 2026.

1.4. Solicitud de medida cautelar

34. En escrito separado de la demanda, el señor Andrés Eduardo Forero Molina solicitó como medida cautelar de urgencia la suspensión provisional del acto cuestionado, sustentada en que el señor Daniel Quintero Calle no se posesionara y que se publicaran los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de evaluación de competencias laborales del demandado. Además, fundamentó su petición en los mismos cargos del concepto de la violación.

1.5. Auto que corre traslado de la medida cautelar

35. El 7 de mayo de 2026, se negó el trámite de urgencia de la medida cautelar, por lo que se ordenó correr traslado al señor Daniel Quintero Calle, al Ministerio de Salud y Protección Social, al presidente de la República y al agente del Ministerio Público.

1.6. Intervenciones

1.6.1. Ministerio de Salud y Protección Social

36. El 19 de mayo de 2026, a través de apoderado, se opuso a la medida cautelar solicitada por el demandante al considerar que los cargos que formuló no tenían vocación de prosperidad.

37. Sostuvo que no se podían aplicar las consideraciones de la Sección Quinta del Consejo de Estado expuestas en el proceso en el que se pretendió la nulidad de la señora Cielo Elaine Rusinque Urrego, comoquiera que los requisitos para designar superintendente Nacional de Salud y superintendente de Industria y Comercio eran distintos.

38. Indicó que el ordenamiento jurídico no exigía que la formación académica del representante legal de la Superintendencia Nacional de Salud tuviera relación con asuntos sanitarios y solo se requería título profesional y de postgrado en cualquier modalidad, como lo acreditó el señor Daniel Quintero Calle.

39. Señaló que el demandado tuvo experiencia profesional como alcalde de la ciudad de Medellín y la Ley 136 de 1994 reconocía ese cargo como la máxima autoridad administrativa y responsable de la «conducción integral» del ente territorial.

40. Puso de presente que los artículos 43, 44 y 45 de la Ley 715 de 2001 asignaba a los municipios competencias en materia de salud como la dirección y coordinación de la prestación

del servicio, la ejecución de políticas públicas y la garantía del acceso de la población al sistema, junto con «funciones de vigilancia y control sanitario».

41. En ese sentido, precisó que ejercer el cargo de alcalde implicaba «el desarrollo de funciones de dirección institucional, gestión de recursos, formulación e implementación de políticas públicas, y funciones específicas en el sector salud» y, por ello, el señor Daniel Quintero Calle cumplía con la experiencia relacionada para ocupar el empleo de superintendente Nacional de Salud.

42. Agregó que:

Asimismo, el señor Quintero acreditó experiencia en el sector público como Viceministro de las Tecnologías y Sistemas de Información; y en el sector privado, en Bancoldex como Gerente en la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial y en Intrasoft como Asesor de Gerencia. Todos estos cargos comportan funciones de alta gerencia, funciones que, prima facie, se enmarcan en el ámbito de la dirección, gestión y conducción administrativa de organizaciones complejas, características que resultan relevantes para apreciar, desde el punto de vista funcional, el requisito de experiencia profesional relacionada en un cargo de naturaleza directiva como lo es el de Superintendente Nacional de Salud.

43. Por otra parte, estimó que no se desconoció el procedimiento previsto en el artículo 2.2.13.2.3. del Decreto 1083 de 2015, toda vez que la norma solo exigía que se publicara la hoja de vida del candidato a ser designado en cargo de libre nombramiento y remoción y no los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de la evaluación de competencias laborales.

44. De otro lado, sostuvo que solo se aportó una providencia de la Sala 17 Especial de Decisión del Consejo de Estado que evidencia que se avocó conocimiento de revisión automática de la decisión adoptada por la Procuraduría General de la Nación el 21 de noviembre de 2025, la cual no se encontraba produciendo efectos en virtud del auto de unificación de la Sala Plena de esta Corporación del 3 de diciembre de 2024.

45. En este punto, señaló:

Frente al juicio disciplinario que señala se encuentra activo por la expedición del Decreto 412 de 2023 y los señalamientos por presunta corrupción durante la administración municipal, se tiene que estos no son suficientes, por sí solos, para desvirtuar la idoneidad del señor Quintero. Frente al juicio penal al que alude el demandante, no allegó prueba alguna que lo constate. Se precisa que, en garantía del principio de presunción de inocencia previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, ninguna de estas situaciones afecta la idoneidad del señor Quintero, hasta tanto no exista una sentencia penal condenatoria o procedimiento administrativo culminado, en firme y ejecutoriado.

46. Finalmente, aseguró que el acto administrativo cuestionado no tenía que ser motivado, por cuanto ese deber no era absoluto cuando se trataba de cargos de libre nombramiento y remoción como el de superintendente Nacional de Salud el cual también tenía un componente de «confianza política y técnica», razón por la cual no se debía exponer una «justificación expresa para ser válida y razonable».

1.6.2. Daniel Quintero Calle

47. El 19 de mayo de 2026, a través de apoderado, se opuso a la medida cautelar solicitada por el demandante al considerar que cumplía con todos los requisitos para ser nombrado como



superintendente Nacional de Salud y no se acreditó un desconocimiento de las normas invocadas.

48. Manifestó que la experiencia que obtuvo como alcalde de la ciudad de Medellín estaba relacionada con las funciones del superintendente Nacional de Salud, por cuanto en esa oportunidad manejó «el marco conceptual y normativo sobre el Sistema General de Seguridad Social en Salud, Políticas públicas en salud, la Constitución política de Colombia, los riesgos en salud, gerencia pública» y afrontó la contingencia producida por el virus covid-19.

49. Aseguró que elevaría una petición ante la alcaldía de Medellín para que se informara si cuando fungió como máxima autoridad administrativa del ente territorial «tuvo injerencia en políticas de salud, si profirió actos o documentos donde se haya aplicado la constitución política de Colombia, si tuvo que ver con riesgos en salud con el secretario de salud que tuvo en la época».

50. Estimó que los reproches del señor Andrés Forero Molina se sustentan en una posible gestión inadecuada del cargo, pero no en el incumplimiento de los requisitos para ocupar el empleo de superintendente Nacional de Salud.

51. Por último, señaló que no observaba «un perjuicio irremediable o que existan motivos para considerar que si no se accede a la suspensión del acto, los efectos serían nugatorios, toda vez que el proceso electoral es muy ágil».

1.6.3. Presidente de la República

52. A través de apoderado, intervino de manera extemporánea, por cuanto el 19 de mayo de 2026 a las 5:08 p. m. envió el documento que contiene su oposición y tenía hasta ese mismo día a las 5:00 p. m. conforme se informó cuando se corrió traslado de la medida cautelar y se consignó en la anotación registrada en el índice 9 del sistema de información SAMAI.

1.6.4. Ministerio Público

53. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

54. De conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011⁶ y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, modificado por el Acuerdo 434 del 2024, 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.

55. Lo anterior, por cuanto se precisa que el artículo 1° del Decreto 1080 de 2021⁷ establece que la «Superintendencia Nacional de Salud es una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, **con personería jurídica**, autonomía administrativa y patrimonio independiente» y, en consecuencia, esta Corporación es competente para conocer

⁶ «Artículo 149. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional».

⁷ «Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia Nacional de Salud».

en única instancia de la demanda que pretende la nulidad de la designación del señor Daniel Quintero Calle⁸.

56. Igualmente, la Sala es competente para resolver sobre la admisión de la demanda y la petición de medida cautelar, según lo dispuesto en el literal f)⁹ del numeral 2 del artículo 125 de la Ley 1437 de 2011 y el último inciso¹⁰ del artículo 277 de ese mismo estatuto procesal.

2.2. Sobre la admisión de la demanda

57. Para decidir sobre la admisión de la demanda corresponde verificar: (i) si fue presentada dentro del término de caducidad previsto en el literal a) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011; (ii) el cumplimiento de los requisitos exigidos en los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011, esto es, la designación de las partes, lo que se pretende expresado con precisión y claridad, los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas, el concepto de la violación y el lugar o canal digital de notificación de las partes o que se desconoce el mismo; (iii) lo consagrado en el artículo 166 de la mencionada ley, en relación con los anexos y; (iv) ser un acto pasible de control judicial.

2.2.1. Oportunidad en el ejercicio del medio de control

58. De conformidad con lo señalado en el literal a) del numeral 2º del artículo 164 de la Ley 1437 del 2011, cuando se pretenda la nulidad de un acto electoral, el término para la presentación oportuna de la demanda es de 30 días. En cuanto a su contabilización, la misma norma consagra tres escenarios:

- Si la elección se declara en audiencia pública, el referido plazo se contará a partir del día siguiente a la celebración de ésta.
- En los demás casos de elección y nombramiento, se cuenta a partir del día siguiente al de la publicación del acto, de conformidad con lo previsto en el inciso 1º del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011¹¹.
- Cuando se requiera la confirmación del nombrado o elegido, el término será contado a partir del día siguiente a que ello ocurra.

59. Es de resaltar que esta Sala¹² ha entendido la caducidad como el plazo de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actuación judicial, el cual transcurre sin necesidad de alguna acción concreta por parte del operador jurídico o de las partes. En otras palabras, es el límite temporal fijado por el legislador en días, meses o años, el cual debe ser atendido por los interesados en obtener la resolución de un conflicto por parte de los jueces, pues de lo contrario, se consideraría que su demanda no fue allegada en tiempo y puede ser objeto de rechazo.

⁸ Respecto de la competencia de la Sección Quinta del Consejo de Estado para conocer en única instancia las demandas que se presentan contra los superintendentes, consultar auto del 13 de junio de 2024, M.P. Gloria María Gómez Montoya, Rad. 11001-03-28-000-2024-00105-00.

⁹ «Artículo 125. De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias. (...) f) en las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;»

¹⁰ «Artículo 277. Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá: (...) En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación».

¹¹ La mencionada norma, señala «los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso».

¹² Auto del 26 de agosto del 2021. Radicación 08001-23-33-000-20201-00275-01. M.P. Rocío Araújo Oñate.

60. Para la contabilización del lapso señalado, se precisa que, de conformidad con los elementos obrantes en el expediente, la demanda fue radicada el 4 de mayo de 2026 y el acto administrativo por medio del cual se nombró al señor Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud se expidió el 23 de abril de 2026.

61. Si el término de 30 días se cuenta desde el día hábil siguiente a la expedición¹³, el demandante podía presentar la demanda hasta el martes 9 de junio de 2026.

62. Así las cosas, se advierte que la demanda fue radicada oportunamente.

2.2.2. Requisitos exigidos en los artículos 162 y 163 de la Ley 1437 de 2011

63. En cuanto a la designación de las partes, lo que se pretende expresado con precisión y claridad, los fundamentos de derecho de las pretensiones, las normas violadas y el concepto de la violación, se evidencia que:

64. Con la demanda, el señor Andrés Eduardo Forero Molina busca que se declare la nulidad de la designación del señor Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud, por lo que se individualizó en debida forma al demandado.

65. De otra parte, en el escrito inicial se elevan pretensiones claras y concretas de nulidad respecto del nombramiento demandado¹⁴, así como se evidencian las pruebas documentales que pretende hacer valer como soporte de los reparos propuestos.

66. En cuanto al concepto de la violación, como se observa en los antecedentes de esta decisión, se alegó que el acto demandado era ilegal por haberse incurrido en infracción de las normas en que debió fundarse, expedición irregular, desviación del poder y falta de motivación.

67. Finalmente, se señala que como fue solicitada medida cautelar, no se requiere el cumplimiento de lo establecido en el numeral 8º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 35 de la Ley 2080 del 2021, es decir, no se exige para este caso la presentación de la constancia de remisión de la demanda y sus anexos a la parte demandada¹⁵.

2.2.3. Conclusión

68. Conforme con lo expuesto, se advierte que la demanda presentada por el señor Andrés Eduardo Forero Molina cumple con todos los requisitos de orden formal establecidos en la Ley 1437 del 2011, por lo que en la parte resolutive de esta providencia se dispondrá sobre su admisión, así como también se ordenarán las notificaciones y publicaciones del caso.

¹³ Se pone de presente que el término de caducidad se cuenta a partir de la fecha de expedición, por cuanto en el expediente no obra la constancia de publicación del acto administrativo cuestionado.

¹⁴ Al respecto, el demandante indicó que perseguía que «se DECLARE LA NULIDAD del Decreto 433 del 23 de abril de 2026, expedido por el Presidente de la República “por el cual se hace un nombramiento”, mediante el cual se designó al señor Daniel Quintero Calle como Superintendente Nacional de Salud, publicado en el Diario Oficial No. 53.471 del 24 de abril de 2026, por haberse expedido con infracción de las normas en que ha debido fundarse, en forma irregular y con desviación de las atribuciones propias de la facultad nominadora».

¹⁵ Con todo se advierte que el demandado aportó capturas de pantalla del envío de la demanda a los correos electrónicos snsnotificacionesjudiciales@supersalud.gov.co, notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co y notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co.

2.3. Sobre la suspensión provisional de los efectos del acto demandado

69. La Ley 1437 de 2011, a diferencia del Decreto-Ley 01 de 1984 derogado, superó la concepción tradicional de la protección cautelar como mera garantía del control de la legalidad de las actuaciones de la administración, tal y como se circunscribió en su momento a una sola: la suspensión provisional. En su lugar, consagró la facultad en cabeza del juez de lo contencioso administrativo, para decretar las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso.

70. Tratándose de la nulidad electoral, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de acuerdo con el tenor literal del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, se tramita así:

Artículo 277. (...) En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación.

71. La regla específica de la suspensión provisional en el proceso de nulidad electoral consiste en que dicha petición debe resolverse en el mismo auto admisorio de la demanda¹⁶. Igualmente, esta institución se configura como una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo, teniendo incidencia particularmente respecto de su carácter ejecutorio.

72. Los requisitos para decretar esta medida cautelar fueron consagrados expresamente por el legislador en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, en los siguientes términos:

Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. (...)

73. De lo anterior se colige respecto de la suspensión provisional del acto en materia electoral que: (i) la solicitud del accionante procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales invocadas en el escrito correspondiente; (ii) dicha violación surge del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con aquella¹⁷.

74. Al respecto, la doctrina ha destacado 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, esto es, una transgresión grosera, de bulto, observada a primera vista¹⁸.

¹⁶ Sobre el particular ver entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 4 de mayo de 2017, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2017-00011-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 30 de junio de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 85001-23-33-000-2016-00063-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 25 de abril de 2016, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, Rad. 11001-03-28-000-2015-00005-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 4 de febrero de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 1001-03-28-000-2015-00048-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 21 de abril de 2016, M.P. Rocío Araújo Oñate, Rad. 11001-03-28-000-2016-00023-00.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 15 de noviembre de 2018, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado No. 11001-03-28-000-2018-00133-00.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, auto del 29 de enero de 2014, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Rad. 11001-03-27-000-2013-00014-00.

75. 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 escrito de demanda para que sea procedente la medida cautelar¹⁹.

76. Así las cosas, el juez de lo contencioso administrativo debe efectuar un estudio de las normas invocadas por el demandante y confrontarlas con los argumentos y pruebas presentadas en esta etapa del proceso, para efectos de proteger la efectividad de la sentencia.

77. Además, la apreciación jurídica que se hace al decidir sobre la medida cautelar, que, por supuesto es provisional, no constituye prejuzgamiento ni impide que, al fallar el caso, el operador judicial asuma una posición distinta, dado que con el transcurrir de la actuación procesal es factible que el arribo de nuevas pruebas o la presentación de argumentos adicionales, persuadan al juez de resolver en sentido contrario al que en principio se adoptó.

2.3.1. Caso concreto

78. El señor Andrés Eduardo Forero Molina, como medida cautelar, solicitó la suspensión provisional de los efectos del acto de nombramiento del señor Daniel Quintero Calle, que no se poseione y que se publiquen los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de evaluación de competencias laborales del demandado.

79. Fundamentó su petición en los mismos cargos del concepto de la violación. En ese orden de ideas, la Sala abordará de manera independiente cada uno de los cargos formulados.

2.3.1.1. Infracción de normas en que debía fundarse el acto

80. Respecto de esta causal de nulidad, el demandante, alude a la falta de requisitos para ser designado el señor Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud, comoquiera que su formación y experiencia profesional no guardaban coherencia y relación con las funciones que tenía que desarrollar, ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 909 de 2004.

81. Se pone de presente que la Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre de 2021²⁰, «Por la cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales de la Superintendencia Nacional de Salud», estableció los requisitos de formación académica y experiencia del superintendente en los siguientes términos:

¹⁹ Sobre este mismo punto consultar, entre otros: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 18 de febrero de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2016-00014-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 3 de marzo de 2016, M.P. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 11001-03-28-000-2016-00027-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contenciosos Administrativo, Sección Quinta, auto del 30 de junio de 2016, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2016-00046-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 9 de abril de 2015, MP. Alberto Yepes Barreiro, Rad. 19001-23-33-000-2015-00044-01; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 8 de octubre de 2014, M.P. Susana Buitrago Valencia, Rad. 11001-03-28-000-2014-00097-00; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 13 de agosto de 2014, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-28-000-2014-00057-00.

²⁰ Allegada por el demandante y obrante en el índice 3 del sistema de información SAMAI.



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.	

82. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en sentencia del 16 de abril de 2026²¹, al resolver una demanda de nulidad contra la referida modificación²², negó las pretensiones y precisó:

33. (...), se observa que la **Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre de 2021, se ajusta a lo dispuesto en los artículos 9 del Decreto 770 de 2005 y 2.2.2.4.10 del Decreto 1083 de 2015**, normativa especial aplicable al presente asunto; esto es, **título profesional en cualquier disciplina académica, postgrado y experiencia laboral relacionada**.

34. Ante la existencia de dos normas que regularían el acceso a cargos directivos, las cuales prevén exigencias diferentes, específicamente, en cuanto al tiempo de experiencia profesional relacionada, es necesario indicar que, el artículo 2.2.2.4.2 dispuso los requisitos de forma general para acceder a los cargos directivos, grado 25, y con posterioridad, en el artículo 2.2.2.4.10 se establecieron las exigencias especiales para una determinada clase de cargos, entre ellos, el de superintendente, sin que estos puedan ser alterados en los manuales de funciones (párrafo 1.º), **siendo estos últimos los que fueron incluidos de forma textual en el artículo 1 del manual de funciones demandado**.

35. En consecuencia, los cargos de nulidad formulados en la demanda no están llamados a prosperar, al no haberse desvirtuado la presunción de legalidad del acto demandado, motivo por el cual negarán las pretensiones de la demanda. (Negrita propia)

83. Además, la Sección Quinta del Consejo de Estado en sentencia del 12 de diciembre de 2024²³, al resolver una demanda que se promovió contra la designación del superintendente Nacional de Salud y estudiar la vulneración del artículo 19 de la Ley 909 de 2004, concluyó:

78. De acuerdo con lo expuesto, la sala considera que el Decreto 211 de 2024 **no vulneró lo dispuesto en el artículo 19, literal b) de la Ley 909 de 2004**, toda vez que **el perfil de competencias exigido para el cargo de superintendente incluye los requisitos establecidos en el Manual de Funciones y Competencias Laborales vigente y presuntamente legal al momento de la expedición del nombramiento**, los cuales, en virtud de la reglamentación de la entidad estaban debidamente acreditados. (Negrita propia)

84. De conformidad con lo expuesto, se advierte que los requisitos que debía cumplir el señor Daniel Quintero Calle para ser designado como superintendente Nacional de Salud son los establecidos en la Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre de 2021, «Por la cual se modifica el manual específico de funciones y competencias laborales de la Superintendencia Nacional de Salud».

85. Conforme a lo anterior se analizarán los dos requisitos, a saber:

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 16 de abril de 2026, M.P. Jorge Iván Duque Gutiérrez, Rad. 11001-03-28-000-2024-00101-00 (acumulado).

²² El problema jurídico que se resolvió fue el siguiente: «Se deberá determinar si el artículo 1 de la Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre de 2021 que modificó el manual específico de funciones y competencias laborales de la Superintendencia Nacional de Salud es nula por infracción de las normas en que debían fundarse, porque modificó los requisitos de formación y experiencia previstos en el ordenamiento para desempeñar el empleo denominado superintendente, código 30, grado 25».

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 12 de diciembre de 2024, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez, Rad. 11001-03-28-000-2024-00183-00.



2.3.1.1.1. Formación académica

86. La Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre de 2021 frente a la formación académica exige título profesional en cualquier disciplina, título de posgrado en cualquier modalidad y tarjeta profesional en los casos que lo ordene la ley.

87. En la hoja de vida del demandado²⁴ se registró lo siguiente frente a la formación académica:

EDUCACIÓN SUPERIOR (PREGRADO Y POSTGRADO)							
DILIGENCIE ESTE PUNTO EN ESTRICTO ORDEN CRONOLÓGICO, EN MODALIDAD ACADÉMICA ESCRIBA:							
TC (TÉCNICA)	TL (TECNOLÓGICA)	TE (TECNOLÓGICA ESPECIALIZADA)	UN (UNIVERSITARIA)				
ES (ESPECIALIZACIÓN)	MG (MAESTRÍA O MAGISTER)	DOC (DOCTORADO O PHD)					
RELACIONE AL FRENTE EL NÚMERO DE LA TARJETA PROFESIONAL (SI ÉSTA HA SIDO PREVISTA EN UNA LEY).							
MODALIDAD ACADÉMICA	No. SEMESTRES APROBADOS	GRADUADO		NOMBRE DE LOS ESTUDIOS O TÍTULO OBTENIDO	TERMINACIÓN		No. DE TARJETA PROFESIONAL
		SI	NO		MES	AÑO	
POSTGRADO	2	X		ESPECIALIZACION EN FINANZAS	11	2010	
PREGRADO	10	X		INGENIERIA ELECTRONICA	08	2004	CN-206107819
PREGRADO	10	X			08	2004	CN206-107819

88. Se pone de presente que, conforme a lo expuesto, el demandado obtuvo un título de pregrado en ingeniería electrónica y un postgrado consistente en una especialización en finanzas.

89. Igualmente, el Ministerio de Salud y Protección Social²⁵ con su oposición a la medida cautelar aportó:

- Acta de grado de ingeniero electrónico otorgado por la Universidad de Antioquia al señor Daniel Quintero Calle.
- Diploma de especialista en finanzas otorgado por la Universidad de los Andes al señor Daniel Quintero Calle.
- Certificado de matrícula profesional como ingeniero electrónico del señor Daniel Quintero Calle expedido por el Consejo Nacional de Ingenierías Eléctrica, Mecánica y Profesiones Afines.

90. Por lo tanto, en principio, se observa que se satisface la exigencia de formación académica prevista en la norma especial que regula los requisitos para acceder al empleo de superintendente Nacional de Salud.

91. En ese orden ideas, no se advierte, en este estado del proceso, que la formación profesional del señor Daniel Quintero Calle le impida acceder al empleo, dado que de la lectura de la norma que regula la materia, esta no necesariamente debe tener relación con las funciones del cargo de superintendente Nacional de Salud, por lo que la medida cautelar será negada en lo que hace a este reproche.

92. Respecto de la aplicación de la sentencia del 19 de marzo de 2026²⁶ en la que se resolvió la demanda que se promovió contra la elección de la superintendente de Industria y Comercio, esta sala encuentra que los requisitos son diferentes y, en consecuencia, el alcance de las exigencias no es similar. Obsérvese:

²⁴ Allegada por el demandante y obrante en el índice 3 del sistema de información SAMAI.

²⁵ Los documentos aportados por el Ministerio de Salud y Protección Social pueden ser consultados en el índice 10 del sistema de información SAMAI.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 19 de marzo 2026, M.P. Luis Alberto Álvarez Parra, Rad. 11001-03-28-000-2024-00177-00.



Requisitos para ser superintendente Salud	Requisitos para ser superintendente de Industria y Comercio
<p>Artículo 1 de la Resolución 2021910010016791-6 del 30 de noviembre de 2021.</p> <p>Formación académica: título profesional en cualquier disciplina académica, título de posgrado en cualquier modalidad y tarjeta o matrícula profesional en los casos reglamentados por la ley.</p> <p>Experiencia: experiencia profesional relacionada.</p>	<p>Artículo 1 del Decreto 1817 de 2015, que adicionó el artículo 2.2.34.1.2. del Decreto 1083 de 2015 (norma que rigió al momento de la expedición de la sentencia alegada)</p> <p>Formación académica: título profesional y título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.</p> <p>Experiencia: diez años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el público o privado, o experiencia docente en el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.</p>

93. Para la sala, la anterior diferencia impide, *prima facie*, que se tenga como antecedente la sentencia invocada por el demandante, en tanto, las normas que rigen en uno y otro caso son distintas y por ello, cada causa tiene su propio marco normativo.

2.3.1.1.2. Experiencia

94. En la hoja de vida del demandado se indicó que laboró en Intrasoft S.A. como asesor de gerencia (del 28 de junio de 2005 al 6 de marzo de 2015), en Innpulsa Colombia como gerente (del 9 de marzo de 2015 al 27 de julio de 2016), en el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como viceministro T.I. (del 27 de julio de 2016 al 4 de diciembre de 2017) y en su condición de alcalde de Medellín, participó en el Fondo de Valorización de ese municipio (del 1 de enero de 2020 al y no registra hasta cuándo).

95. En el expediente obra el manual específico de funciones y competencias laborales de la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social²⁷ y el señor Daniel Quintero Calle²⁸ con sus escritos de oposición aportaron certificaciones de las funciones que desempeñó el demandado cuando fungió como alcalde de la ciudad de Medellín y viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información.

96. En ese orden de ideas, se compararán las funciones del superintendente Nacional de Salud con las que desempeñó el señor Daniel Quintero Calle como alcalde de la ciudad de Medellín y viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información:

- **Alcalde de la ciudad de Medellín**

Funciones de superintendente Nacional de Salud	Funciones como alcalde de la ciudad de Medellín	Podría existir relación entre las funciones
1. Dirigir y coordinar el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud.	3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de	Si

²⁷ Los documentos aportados por el Ministerio de Salud y Protección Social pueden ser consultados en el índice 10 del sistema de información SAMAI.

²⁸ Los documentos aportados por el señor Daniel Quintero Calle pueden ser consultados en el índice 11 del sistema de información SAMAI.



	carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.	
4. Definir políticas y estrategias de inspección vigilancia y control para proteger los derechos de los usuarios en materia de salud.	10. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, acorde con el nivel del empleo y su denominación, de conformidad con las directrices establecidas y la normativa vigente, con el propósito de cumplir los fines del Estado y las metas del Plan de Desarrollo.	Si
5. Inspeccionar, vigilar y controlar que la prestación de los servicios de salud individual y colectiva se haga en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad, en las fases de promoción, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación en el plan de beneficios, sin perjuicio de las competencias asignadas a otras autoridades.	10. Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión y el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, acorde con el nivel del empleo y su denominación, de conformidad con las directrices establecidas y la normativa vigente, con el propósito de cumplir los fines del Estado y las metas del Plan de Desarrollo.	Si
6. Coordinar con las demás entidades del Estado que tengan funciones de inspección, vigilancia y control, las acciones que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.	8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.	Si
33. Dirigir la acción administrativa de la Superintendencia Nacional de Salud y el cumplimiento de las funciones que a la entidad le corresponden.	3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.	Si
35. Ejercer la facultad nominadora sobre el personal de la Superintendencia que no corresponda a otra autoridad, así como distribuir los empleos de la planta de personal global de acuerdo con la estructura, las necesidades del servicio y los planes y programas trazados por la Superintendencia.	7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.	Si

• **Viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información**

Funciones de superintendente Nacional de Salud	Funciones como viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información	Podría existir relación entre las funciones
1. Dirigir y coordinar el Sistema Integrado de Control, Inspección y Vigilancia para el Sector Salud.	1. Orientar la formulación, implementación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos para el uso, acceso y administración de tecnológica que soporta la información del Estado,	Si



	de manera alineada con la estrategia nacional y sectorial.	
4. Definir políticas y estrategias de inspección vigilancia y control para proteger los derechos de los usuarios en materia de salud.	2. Formular, implementar y medir la efectividad de las políticas para la seguridad, privacidad e interoperabilidad de los sistemas de información.	Si
5. Inspeccionar, vigilar y controlar que la prestación de los servicios de salud individual y colectiva, se haga en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y estándares de calidad, en las fases de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación en el plan de beneficios, sin perjuicio de las competencias asignadas a otras autoridades.	6. Asesorar al Ministro en el diseño y la formulación de planes de acción del Ministerio y asistirlo en las funciones de dirección, supervisión y control que le corresponden.	Si
6. Coordinar con las demás entidades del Estado que tengan funciones de inspección, vigilancia y control, las acciones que se requieran para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.	15. Asistir y participar en representación del Ministro, en reuniones, Consejos, juntas o comités de carácter oficial, cuando sea convocado o delegado.	Si
13. Adoptar sistemas de gestión y control para el seguimiento y monitoreo de las Entidades de Aseguramiento en Salud, los prestadores de servicios de salud, los generadores de recursos para el sistema general de seguridad social en salud, los operadores logísticos y gestores farmacéuticos, y las entidades territoriales sujetos a la aplicación de procesos y acciones, de conformidad con lo previsto en la ley y demás normas aplicables a la materia.	2. Formular, implementar y medir la efectividad de las políticas para la seguridad, privacidad e interoperabilidad de los sistemas de información 7. Proponer y liderar la implementación de planes, programas y megaproyectos intra e intersectoriales que permitan gestionar los activos de información estatales y definir los niveles de protección para cada uno de ellos.	Si
27. Dirigir la estrategia de la Red de Controladores del Sistema General de Seguridad Social en Salud.	12. Generar impacto a nivel nacional por la eficiencia en el manejo de tecnologías de punta. 13. Direccionar estratégicamente las inversiones estatales en Tecnologías de la Información.	Si
28. Dirigir estrategias de promoción de la participación ciudadana y el ejercicio del control social en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.	14. Dirigir las estrategias para divulgar a nivel nacional e internacional el impacto de los macro proyectos en TI alcanzado por el Viceministerio	Si

97. De conformidad con lo expuesto, se observa que, en principio, podría existir relación entre las funciones del superintendente Nacional de Salud y las que desempeñó el demandado cuando fungió como alcalde de la ciudad de Medellín y viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información.

98. Ahora, se pone de presente que, en este estado del proceso, no se cuenta con alguna prueba que describa las funciones que tuvo a cargo el señor Daniel Quintero Calle cuando laboró en Intrasoft S.A., como asesor de gerencia, y en Innpulsa Colombia, como gerente.

99. Así las cosas, al advertirse en sede de medida cautelar que podría haber relación entre las funciones de superintendente Nacional de Salud y las que desempeñó el demandado como alcalde de la ciudad de Medellín y viceministro de Tecnologías y Sistemas de la Información no es posible acceder a la suspensión provisional solicitada por el señor Andrés Eduardo Forero Molina.

100. Por lo tanto, será en la sentencia, una vez se adelanten todas las demás etapas del proceso y se recauden las pruebas necesarias, que se determinará si el demandado cumple con la experiencia profesional relacionada para ser designado como superintendente Nacional de Salud.

2.3.1.2. Expedición irregular

101. Para el demandante, se desconoció el procedimiento establecido en el artículo 2.2.13.2.3. del Decreto 1083 de 2015 en la medida que no se publicaron los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales del señor Daniel Quintero Calle y la constancia de la evaluación de competencias laborales.

102. El artículo 2.2.13.2.3 del Decreto 1083 de 2015 establece lo siguiente:

Artículo 2.2.13.2.3 Procedimiento. El órgano técnico o la entidad encargada de verificar las competencias laborales indicarán al nominador si el candidato a ocupar el empleo de libre nombramiento y remoción cumple con las competencias requeridas y se ajusta al perfil del cargo.

Una vez efectuada la evaluación de las competencias laborales y previo al nombramiento discrecional por parte de la autoridad nominadora, **la hoja de vida del aspirante deberá ser publicada durante tres días calendario en las páginas web** tanto de la entidad a la cual pertenezca el cargo como en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para el conocimiento de la ciudadanía y la formulación de observaciones.

Para efectos de la publicación en la página web del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República las entidades deberán enviar las respectivas hojas de vida, junto con los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales del aspirante, así como la constancia de la evaluación de las competencias laborales.

Una vez efectuada la publicación en los términos señalados y la evaluación de los comentarios de la ciudadanía, la autoridad nominadora podrá proceder al nombramiento correspondiente. (...)
(Negrita propia)

103. Conforme con lo expuesto, se advierte que la norma dispone expresamente que la hoja de vida del aspirante se debe publicar²⁹ y que al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se le debe remitir los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de evaluación de las competencias laborales.

104. Sin embargo, no resulta claro que el referido artículo ordene que también se deban publicar los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de evaluación de las competencias laborales.

105. Se insiste en que el referido mandato indica que «la hoja de vida del aspirante deberá ser publicada» y solo precisa que los demás documentos tienen que ser enviados a la entidad competente de realizar el citado pronunciamiento de divulgación.

²⁹ Respecto de la obligación de publicar la hoja de vida de los candidatos para ser designados en un cargo de libre nombramiento y remoción, consultar Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 8 de agosto de 2024, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez, Rad. 25000-23-41-000-2023-00394-01.

106. Por lo tanto, en esta etapa del proceso, no se observa con claridad que el deber contenido en la norma en cita también implique se deban publicar los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de evaluación de las competencias laborales, como lo considera el demandante.

107. Con todo, de encontrar que aquellos deben hacer parte de los documentos a publicar, la sentencia será la etapa en la que se determinará si su omisión puede incidir en la legalidad del acto cuestionado.

2.3.1.3. Desviación del poder

108. El demandante aseguró que se incurrió en esta causal de nulidad, por cuanto con la designación cuestionada se avalaron conductas de «prejuzgamiento» del demandado frente al sistema de seguridad social en salud y se le permitió adelantar su propia agenda política.

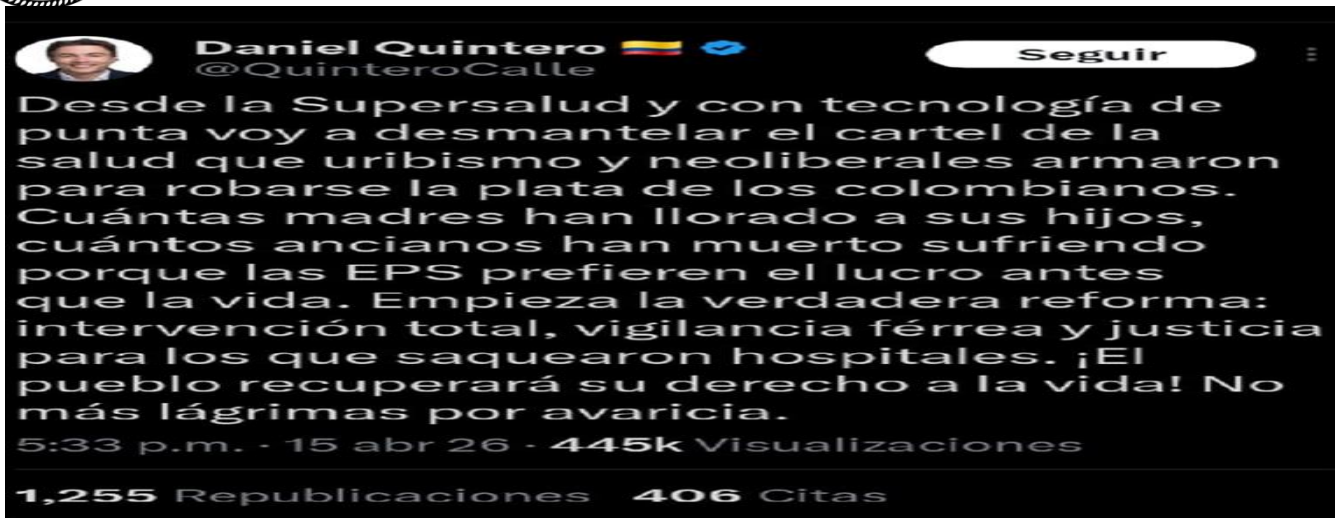
109. Además, indicó que las «cuatro situaciones jurídico-disciplinarias del designado» generaban un riesgo institucional de «ejercicio inapropiado del cargo» y que a pesar de que el nominador tenía conocimiento de ello realizó el nombramiento, razón por la cual se apartó de los fines de la función pública previstos en los artículos 209 de la Constitución y 1, 2 y 5 de la Ley 909 de 2004.

110. Al respecto, se advierte que, en esta etapa del proceso, no se cuenta con las pruebas necesarias para poder establecer que la designación cuestionada se realizó con propósitos distintos a los previstos en el ordenamiento jurídico y en contra del interés general.

111. En efecto, frente a los pronunciamientos del señor Daniel Quintero Calle, el demandante señaló:

3. Pronunciamientos públicos del aspirante el mismo día de la publicación de la hoja de vida. El 15 de abril de 2026, antes de ser nombrado formalmente, el señor Quintero Calle publicó en su cuenta oficial de la red social X (anteriormente Twitter), tres pronunciamientos sucesivos en los que anunció: (i) que desde la Supersalud y con tecnología de punta dismantelaría "el cartel de la salud que el uribismo y los neoliberales armaron para robarse la plata de los colombianos"; (ii) que empezaba "la verdadera reforma: intervención total, vigilancia férrea y justicia para los que saquearon hospitales"; y (iii) una afirmación sobre la pérdida de vidas atribuida a la conducta de las EPS, calificando que estas entidades "prefieren el lucro antes que la vida". Los pronunciamientos se realizaron antes de que el aspirante adelantara cualquier proceso formal e individualizado de inspección, vigilancia o control sobre las EPS u otros sujetos vigilados, y comprometieron de manera anticipada la posición institucional del cargo respecto de los asuntos que tendría que decidir.

112. Para demostrar su dicho, adjuntó la siguiente imagen:



113. En este punto se debe recordar que el vicio de desviación de poder «implica llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma. Cuando se invoca este vicio, necesariamente la prueba ha de encontrarse en circunstancias anteriores a la determinación que se acusa, pues se trata de establecer, precisamente, la intención del funcionario que expide el acto, que es previa a la toma de la decisión»³⁰.

114. De la manifestación expuesta no se advierte que con ella se pueda determinar que el fin del nominador al expedir el acto demandado fuera uno ajeno a los principios que rigen la función pública, máxime cuando aquella no fue emitida por el nominador; no obstante, será la sentencia que ponga fin al proceso, luego de recaudar las pruebas solicitadas por las partes, la que determine si se configura o no el presente cargo de nulidad.

115. Por otra parte, el señor Andrés Eduardo Forero Molina indicó que las «cuatro situaciones jurídico-disciplinarias del designado» generaban un riesgo institucional de «ejercicio inapropiado del cargo» y que a pesar de que el nominador tenía conocimiento de ello realizó el nombramiento, razón por la cual se apartó de los fines de la función pública previstos en los artículos 209 de la Constitución y 1,2 y 5 de la Ley 909 de 2004.

116. Sobre el particular, aseguró que contra el demandado se adelantaron o se encontraban en curso los siguientes procesos:

(...) una sanción disciplinaria de inhabilidad por participación indebida en política, confirmada en segunda instancia por el Procurador General de la Nación en noviembre de 2025, un juicio penal en curso ante el Juzgado 22 Penal del Circuito de Medellín, desde noviembre de 2025, por peculado por apropiación y prevaricato por acción; un juicio disciplinario activo por la expedición del Decreto 412 de 2023 que modificó el Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín en beneficio del lote Aguas Vivas; y (cuarenta y tres señalamientos por presunta corrupción durante la administración municipal).

117. El señor Andrés Eduardo Forero Molina aseguró que esas «cuatro situaciones» eran «conocidas y de público dominio», pero solo aportó copia digital del auto proferido por la Sala 17 Especial de Decisión del Consejo de Estado el 3 de marzo de 2026³¹, mediante el cual se avocó conocimiento de revisión automática de la decisión adoptada por el procurador General

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 22 de febrero de 2018, MP: Rafael Francisco Suárez Vargas, Radicado 25000-23-25-000-2008-00942-01(1635-17)

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 17 Especial de Revisión, auto del 3 de marzo de 2026, M.P. Adriana Polidura Castillo, Rad. 11001-03-15-000-2026-00552-00.

de la Nación, el 21 de noviembre de 2025, a través de la cual se sancionó con suspensión e inhabilidad especial por seis meses al señor Daniel Quintero Calle.

118. Se pone de presente que los hechos por los cuales se impuso la sanción ocurrieron mientras el demandado fungía como alcalde de la ciudad de Medellín en el período comprendido entre el 2020 y el 2023³². Esto es importante, comoquiera que de conformidad con la segunda regla establecida en el auto de unificación de la Sala Plena del Consejo de Estado del 3 de diciembre de 2024³³ la sanción impuesta queda suspendida hasta que se termine el trámite de revisión.

119. Ahora, en el auto del 3 de marzo de 2026³⁴, al que alude el demandante, la magistrada sustanciadora indicó, expresamente, lo siguiente:

3.2. En consonancia con la decisión constitucional, y con arreglo a lo dispuesto en el artículo 271³⁵ del CPACA, **el 3 de diciembre de 2024³⁶ la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo profirió auto de unificación jurisprudencial, a efectos de fijar las reglas que rigen el trámite y la procedencia del mencionado recurso extraordinario de revisión. Dichas reglas son las siguientes, a saber:**

Primera regla. Procedencia. El recurso de revisión solo procede contra las decisiones de segunda instancia o de doble conformidad **emitidas por la Procuraduría General de la Nación que impongan sanciones de destitución, suspensión o inhabilidad a servidores públicos de elección popular**, siempre y cuando el disciplinado esté en ejercicio de un cargo de elección popular al momento de la imposición de la sanción. Igualmente, procede contra estas mismas decisiones, respecto de las faltas cometidas durante el mandato popular y aun cuando la sanción disciplinaria se imponga con posterioridad, es decir, cuando el sancionado ya no se encuentre en ejercicio del cargo, **en tanto dicha sanción comporte inhabilidad para ocupar cargos o ejercer funciones públicas;**

Segunda regla. Suspensión de la sanción. **La ejecución de la sanción quedará suspendida hasta que termine el trámite de revisión, esto es, hasta la ejecutoria de la sentencia mediante la cual se resuelve definitivamente el recurso de revisión;**

(...) Consecuencialmente, se probó que el 27 de junio de 2024 la Sala Disciplinaria de Juzgamiento de Servidores Públicos de Elección Popular sancionó al disciplinado con suspensión e inhabilidad especial por el término de 6 meses, decisión que fue confirmada el 21 de noviembre de 2025 por el Procurador General de la Nación.

En ese contexto, dado que la sanción impuesta a Daniel Quintero Calle, alcalde para la época de los hechos, comporta una inhabilidad especial por el término de 6 meses para desempeñar cargos o ejercer funciones públicas, **se encuentran cumplidos los supuestos para la procedencia de la revisión automática. En consecuencia, se avocará el conocimiento del asunto.** (Negrita propia)

120. Así las cosas, en este estado del proceso, se acreditó que el demandado fue sancionado por la Procuraduría General de la Nación, pero los efectos de esa decisión se encuentran suspendidos hasta que se resuelva su revisión automática por parte de la Sala 17 Especial de Decisión del Consejo de Estado.

³² Esto, conforme los antecedentes expuestos en el auto del 3 de marzo de 2026.

³³ Rad. 11001-03-15-000-2023-00871-00.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 17 Especial de Revisión, auto del 3 de marzo de 2026, M.P. Adriana Polidura Castillo, Rad. 11001-03-15-000-2026-00552-00.

³⁵ Ob. Cit. «Artículo 271. Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación. Modificado por el artículo 79 de la ley 2080 de 2021. Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. [...]».

³⁶ Ob. Cit. «Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 3 de diciembre de 2024, Rad. No. 11001-03-15-000-2023-00871-00».

121. Ello implica que, respecto de ese proceso disciplinario, no se pueda predicar la consecuencia legal que pretende el demandante, es decir, que el nominador incurriera en desviación del poder por designar a una persona que fue sancionada por la Procuraduría General de la Nación.

122. Por otra parte, en sede de medida cautelar, no se demostró la existencia de los otros tres procesos a los que hizo referencia el señor Andrés Eduardo Forero Molina porque no aportó alguna providencia relacionada con ellos u otro medio de convicción que permita llegar a ese convencimiento, razón por la cual, en este momento no es posible analizar si se han adoptado decisiones que repercutan en la legalidad del acto administrativo cuestionado.

123. Con todo, será en la sentencia, una vez se adelanten todas las demás etapas del proceso y se recauden las pruebas necesarias, que se determinará si las decisiones que se adoptaron en los procesos disciplinarios y penales que señaló el demandante afectan la legalidad del señor Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud.

2.3.1.4. Falta de motivación

124. El señor Andrés Eduardo Forero Molina estimó que se incurrió en esta causal de nulidad, comoquiera que en el acto administrativo cuestionado no se expusieron las razones que fundamentan la decisión. Sobre el particular, señaló que el Decreto 433 de 2026:

No expresa cómo se constató el cumplimiento de los requisitos del cargo. No expone el juicio de coherencia entre el perfil del designado y las exigencias funcionales del empleo. No indica si la verificación de competencias laborales fue realizada por el órgano técnico ni cuál fue su concepto. No identifica los antecedentes considerados ni las observaciones ciudadanas conocidas durante la etapa de publicidad. Se limita a expresar la voluntad de designar.

125. Sobre este particular, la sala encuentra que el empleo de superintendente de Salud es de aquellos que se denominan de libre nombramiento y remoción³⁷ de los cuales no se predica que deban ser motivados, dado que, en su expedición, el nominador cuenta con facultad discrecional.

126. Dicha facultad no implica que quien expide el acto se encuentre exento de acatar las normas que regulan el empleo, en otras palabras, su potestad no puede tornarse en arbitrariedad. En virtud de ello, quien es nominador de un cargo de esta naturaleza, debe respetar los requisitos que se exigen para el acceso al mismo.

127. Sobre esto, es claro que este detalle (acatamiento de requisitos) es un soporte que debe acompañar el acto, pero, no necesariamente debe exponerse en el texto su acreditación, dado que tal análisis, normalmente, lo hace la dependencia que para el efecto se crea en cada entidad encargada del talento humano, la cual expide una constancia que sirve de soporte de la decisión de la administración.

128. Por ello, aunque en el texto del acto no se encuentren expresamente las razones que permitan colegir la acreditación de las exigencias para acceder el empleo, no se puede dejar de lado que esos procedimientos previos, hacen parte de los antecedentes administrativos que sustentan la actuación, los cuales se erigen como soportes de la decisión de la administración definitiva y frente a los que el juez le compete hacer la valoración.

³⁷ Artículo 5 de la Ley 909 de 2004.

129. Por ello, que el acto en su texto no contemple los fundamentos en que se sustenta para dar por acreditados los requisitos, no deviene, en este estado del proceso, como carente de motivación, dado que, solo con los soportes y antecedentes de la decisión demandada, la sala determinará, una vez recaudado el material probatorio, si, en este caso, dicho análisis se llevó a cabo y si es suficiente para encontrar que se satisfizo este elemento que extraña de la decisión.

130. Finalmente, respecto a los otros aspectos de la medida cautelar consistentes en que el señor Daniel Quintero Calle no se poseione y que se publiquen los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de evaluación de competencias laborales del demandado, se advierte que no hay lugar a acceder a ello por las siguientes razones:

131. En cuanto a que no se realice la posesión, se precisa que ese asunto no le corresponde a la Sección Quinta del Consejo de Estado y solo le incumbe a la autoridad competente de adelantar ese trámite administrativo. Además, no se accedió a la solicitud de suspensión provisional del acto de designación cuestionado y tampoco es un aspecto que tenga relación con garantizar el objeto del medio de control de nulidad electoral.

132. Frente a la publicación de los antecedentes, se aclara que le corresponde a cada una de las entidades publicar las sanciones que impongan una vez queden en firme y ello tampoco es un asunto de competencia del órgano de cierre en materia electoral. Igualmente, se insiste en que, respecto de la designación, *prima facie*, la obligación de publicar solo se predica de la hoja de vida de los candidatos a ser nombrados en cargos de libre nombramiento y remoción como se indicó en el numeral 2.3.1.2. de la parte considerativa de esta providencia.

133. Así las cosas, se negará la medida cautelar requerida.

2.4. Otras consideraciones

134. Se reconocerá personería al abogado Juan Camilo Escallón Rodríguez como apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos y para los fines del poder obrante en el expediente³⁸.

135. Se reconocerá personería al abogado Juan Camilo Sánchez Carvajal como apoderado del señor Daniel Quintero Calle, en los términos y para los fines del poder obrante en el expediente³⁹.

Por lo expuesto, la Sección Quinta del Consejo de Estado

III. RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda de nulidad electoral presentada por el señor Andrés Eduardo Forero Molina contra la designación del señor Daniel Quintero Calle como superintendente Nacional de Salud.

En consecuencia, se ordena:

³⁸ El documento puede ser consultado en el índice 10 del sistema de información SAMAI.

³⁹ El documento puede ser consultado en el índice 11 del sistema de información SAMAI.



1. Notificar al señor Daniel Quintero Calle, en la forma prevista en el numeral 1º del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con el artículo 199 de ese mismo estatuto procesal.

2. Notificar al Ministerio de Salud y Protección Social y al presidente de la República como autoridades que intervinieron en la expedición del acto demandado, en los términos del numeral 2 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

3. Notificar al agente del Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

4. Notificar al señor Andrés Eduardo Forero Molina, según lo establecido en el numeral 4 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

5. Informar a la comunidad de la existencia del medio de control de nulidad electoral de la referencia a través de la página *web* del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo prescrito en el numeral 5 del artículo 277 de la Ley 1437 de 2011.

6. Comunicar electrónicamente esta providencia a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado para que, si a bien lo tiene, intervenga en el plazo previsto en el artículo 279 de la Ley 1437 de 2011.

7. Requerir al Ministerio de Salud y Protección Social y al presidente de la República para que, durante el término para contestar la demanda, alleguen copia digital íntegra de los antecedentes del acto administrativo demandado, en cumplimiento de lo ordenado el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo cuestionado, que el señor Daniel Quintero Calle no se poseione y que se publiquen los antecedentes disciplinarios, penales y fiscales y la constancia de evaluación de competencias laborales del demandado, de conformidad con los argumentos expuestos en el numeral 2.3.1. de la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO: RECONOCER personería al abogado Juan Camilo Escallón Rodríguez como apoderado del Ministerio de Salud y Protección Social, en los términos y para los fines del poder obrante en el expediente.

CUARTO: RECONOCER personería al abogado Juan Camilo Sánchez Carvajal como apoderado judicial del señor Daniel Quintero Calle, en los términos y para los fines del poder obrante en el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado



Demandante: Andrés Eduardo Forero Molina
Demandado: Daniel Quintero Calle,
superintendente Nacional de Salud
Radicado: 11001-03-28-000-2026-00140-00

OMAR JOAQUIN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

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