

CONSTANCIA: Se informa a la señora Juez que el auto que corre traslado de la medida cautelar solicitada fue notificado a la parte demandada el pasado el 06 de agosto del 2021, en razón de ello el término de cinco (05) días para allegar pronunciamiento frente a la medida cautelar solicitada tuvo vencimiento el 13 de agosto de 2021. Finalmente, se tiene que los demandados allegaron pronunciamiento frente a la medida el 11 y 12 de agosto del 2021. Así mismo, se tiene que mediante memorial del 13 de agosto del año en curso fue allegada coadyuvancia de la demanda y medida cautelar. Lo anterior para los fines pertinentes.

Vanessa Gómez Cano
Oficial Mayor.



JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
Medellín, dieciocho (18) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

1. ANTECEDENTES

El señor Jovany Alexis Cadavid Zapata instauró demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad Electoral en contra del Decreto 00120 de 2021 “por medio del cual se efectúa el nombramiento del gerente de la ESE Hospital San Juan de Dios del municipio de Segovia Antioquia” y se dictan otras disposiciones y del acta de posesión no. 006 del 21 de junio de 2021 de la señora Lenis Edith Silva Novoa y dentro del escrito de la demanda¹ presentó solicitud de **suspensión provisional** del acto administrativo cuya nulidad se pretende.

2. SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR

Indicó la parte actora que solicita la suspensión del Decreto 00120 de 2021, con fundamento en los artículos 229 y 230 de la ley 1437 del 2011, las normas señaladas como violadas en el escrito de la demanda y finalmente, con el fin de evitar que una persona que no cumple con los requisitos para ocupar el cargo de gerente de la E.S.E Hospital San Juan de Dios de Segovia, realice actuaciones administrativas.

En igual sentido, el señor Luis Fernando Londoño Castrillón, en calidad de coadyuvante de la parte demandante, solicita se decrete la medida cautelar² y para el efecto, se fundamentó en los artículos 28, 228, 230, 275 de la ley 1437 de 2011, decretos 785 de 2005 y 1083 de 2015, ello con el fin de evitar futuras demandas en contra de la institución por la expedición de actos por parte de personal no idóneo; así mismo, recalcó la importancia de que la persona que se nombre en el cargo de gerente de la E.S.E Hospital San Juan de Dios de Segovia, debe ser personal del área de la salud; lo anterior, con el fin de ayudar al personal asistencial en alguna emergencia.

¹ Carpeta digital C03MedidaCautelar – Archivo “01DemandaSolicitudMedida” Folios 6-7

² Carpeta digital C03MedidaCautelar – Archivo “07MemorialCoadyuvancia20210813” Folio 4.

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

3. TRÁMITE DE LA MEDIDA CAUTELAR

A través de correo electrónico del 06 de agosto del 2021³, se notificó al municipio de Segovia Antioquia y a la señora Lenis Edith Silva Novoa, quien ostenta la calidad de gerente de la ESE Hospital San Juan de Dios de Segovia Antioquia, el auto admisorio de la demanda y el auto mediante el cual se corre traslado de la medida cautelar solicitada; así mismo, y a través del sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, se informó a la comunidad de la existencia del presente proceso.

4. PRONUNCIAMIENTO A LA MEDIDA CAUTELAR

4.1. MUNICIPIO DE SEGOVIA, ANTIOQUIA

Dentro del término de traslado de la medida cautelar, allegó pronunciamiento de la manera como se resume a continuación⁴:

En primer lugar, señaló que para que las medidas cautelares sean procedentes, debe darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 231 de la ley 1437 del 2011, por lo cual, dicha solicitud debe encontrarse debidamente argumentada y además se debe demostrar el perjuicio que ocasiona el acto demandado. Para el efecto y por considerarla aplicable al caso concreto, trae a colación una providencia expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Segunda de Oralidad del 14 de febrero del 2012 con ponencia del magistrado Gonzalo Zambrano.

Advirtió que en el caso bajo estudio no debe decretarse la medida provisional solicitada, pues precisamente lo que se discute dentro del presente proceso es la legalidad del acto demandado, situación que necesariamente requiere de un despliegue probatorio y de una valoración propia de la sentencia que ponga fin al proceso.

Indicó, además, que en la solicitud no se señala cuál es el perjuicio irremediable que se está ocasionando, situación que no permite desvirtuar el principio de legalidad del nombramiento del gerente de la E.S.E Hospital San Juan de Dios de Segovia.

Concluyó indicando, que la parte demandante no cumple con los requisitos exigidos por la ley para la procedencia de la medida cautelar. Por las anteriores razones, solicita se niegue su decreto.

4.2. LENIS EDITH SILVA NOVOA

Dentro del término de traslado de la medida cautelar, allegó pronunciamiento de la manera como se resume a continuación⁵:

³ Carpeta digital C03MedidaCautelar – Archivos 03 y 04

⁴ Carpeta digital C03MedidaCautelar – Archivo 05- archivo 01 https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/adm14med_cendoj_ramajudicial_gov_co/ETMaJcNVI_1AqXzQYqpGwnAB5260LYtPz-qHkLkK3rxeKQ?e=gAk4Tz

⁵ Carpeta digital C03MedidaCautelar – Archivo 05- archivo 06 https://etbcsj-my.sharepoint.com/:b:/g/personal/adm14med_cendoj_ramajudicial_gov_co/EWoHBBjLHbBOi8KDNgfcQoABtvu0gXzC6ROhYi53ZBTg2A?e=t1ynbG

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

Advirtió que la procedencia de la medida cautelar esta supeditada a que la solicitud se encuentre debidamente sustentada, tal y como lo dispone el artículo 229 del C.P.A.C.A, y que este requisito se integra a lo exigido por el artículo 231 ibídem, siendo necesario que el peticionario indique cuales son los preceptos o normas superiores transgredidas, allegando pruebas de esto, ello es, que se vislumbre que se trata de una decisión contraria a la normativa superior.

Recalcó entonces, que la obligación de sustentar debidamente la solicitud de suspensión provisional, obedece a una exigencia legal expresa, por lo cual, corresponde al actor presentar las pruebas que acrediten la vulneración que aduce, situación que no se satisface en el presente caso, pues en la solicitud presentada no se realiza ningún concepto de violación, más allá de indicar que no se cumple con los requisitos legales para ocupar el cargo, limitándose a una suposición y apreciación subjetiva.

Por otra parte, indicó que el cotejo entre el acto acusado y las normas superiores que se invocan como vulneradas, es precisamente el estudio que debe realizar el Juez natural y competente al momento de dictar la sentencia que ponga fin a la instancia.

Finalmente señaló, que la insinuación de la parte actora respecto a la posibilidad de ocasionar eventualmente un perjuicio con los actos que expida como gerente, además de infundada carece de toda veracidad, ya que ella fue legalmente nombrada y posesionada; en razón a ello recuerda que el artículo 231 del C.P.A.C.A es categórico en exigir que se pruebe al menos, sumariamente, la existencia de los perjuicios alegados. Concluyó señalando que dentro del asunto, y según la argumentación jurídica y relación de las pruebas ofrecida por la parte actora, no se logra evidenciar perjuicio alguno que pueda ocasionarse al actor al mantenerse el acto administrativo demandado hasta que se decida de fondo el asunto objeto de controversia.

En razón de lo expuesto solicita se niegue la medida cautelar solicitada.

5. CONSIDERACIONES

El artículo 229 del C.P.A.C.A, respecto del decreto de medidas cautelares indica que en los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es posible decretar las medidas cautelares que se estimen necesarias para proteger y garantizar, de forma provisional el objeto del proceso y para que los efectos de la sentencia no se hagan nugatorios. Indica la citada norma en su tenor literal:

“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. 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.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

(...). (Resaltos del juzgado)

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

De igual forma, el artículo 230 del CPACA establece que las medidas cautelares pueden ser de contenido preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión, y que tales medidas sólo podrán ser decretadas siempre y cuando las mismas tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para lo cual se podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”.

Ahora bien, el inciso final del artículo 277 del C.P.A.C.A, contempla de manera general en materia electoral la posibilidad de solicitar la suspensión del acto acusado.

“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

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

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.”

Es por ello, que la suspensión provisional del acto administrativo demandado, es dentro de la amplia gama de medidas cautelares establecidas en la normativa antes referenciada, la única procedente para la acción electoral; lo anterior, tal y como lo señaló el Consejo de Estado en providencia del diecisiete (17) de julio de dos mil catorce (2014), radicación número: 11001-03-28-000-2014-00039-00, cuando acotó:

“Así, se reitera que a las voces del inciso final del artículo 277 del CPACA, la única medida cautelar que procede en materia de nulidad electoral es la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo de elección o nombramiento”.

En cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, se establecen, los siguientes de conformidad con el artículo 231 ibídem:

“Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. 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. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren 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:*
 - a. *Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable,*
o
 - b. *Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios”. (Resaltos del juzgado)*

El Consejo de Estado mediante providencia del 7 de febrero de 2019⁶, señaló que de las normas citadas se pueden clasificar en distintas categorías los requisitos de procedencia de las medidas cautelares en:

⁶ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 7 de febrero de 2019. Expediente N°: 05001 23 33 000 2018 00976 01. N° interno: 5418-2018. Demandante: Colpensiones. Demandado: Mercedes Judith Zuluaga Londoño y UGPP.

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

- De índole formal.
- De índole material.
- Específicos.

En dicha providencia se esquematizaron los requisitos en dos cuadros, el primero corresponde a los requisitos de índole formal y material, y el segundo a los requisitos específicos:

Primer Cuadro. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<i>REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES</i>		
<i>REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES O COMUNES</i>	<i>DE ÍNDOLE FORMAL</i>	<i>Debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011)</i>
		<i>Debe existir solicitud de parte⁷ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011).</i>
	<i>DE ÍNDOLE MATERIAL</i>	<i>La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).</i>
		<i>La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).</i>

Segundo cuadro. Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

<i>REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES</i>		
	<i>Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas</i>	<i>a) tras confrontar el acto demandado con estas</i> <i>b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.</i>

⁷ De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	<i>superiores invocadas, la cual puede surgir:</i>	
		<i>Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios.</i>	<i>Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).</i>
	<i>Si se pretenden otras medidas cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:</i>	<i>a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;</i>	
		<i>b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;</i>	
		<i>c) 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; y</i>	
		<i>d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).</i>	

De modo tal que al momento de determinar si es procedente o no el decreto de una medida cautelar, corresponde estudiar en debida forma el cumplimiento de los requisitos que se determinan en las diferentes categorías.

6. CASO CONCRETO

6.1. La parte demandante solicitó la **suspensión provisional** del acto administrativo cuya nulidad se pretende, esto es el **decreto 00120 de 2021** “*Por medio del cual se efectúa el nombramiento del gerente de la E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de Segovia, Antioquia y se dictan otras disposiciones*”⁸.

En el escrito de la demanda, indicó que la decisión adoptada a través del acto administrativo en cuestión, constituye una violación a lo preceptuado en la Constitución Política⁹, toda vez que el nombramiento de la señora Lenis Edith Silva Novoa va en contravía del principio de legalidad. Para el efecto, realiza un recuento de la normativa que considera transgredida tal y como pasa a exponerse.

⁸ C03MedidaCautelar – archivo 01 folios 8 a 11.

⁹ Trae a colación el artículo 6 de la Constitución Política.

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

Inició indicando que dicho nombramiento fue realizado sin el cumplimiento del requisito señalado por el artículo 22 del Decreto 785 de 2005, esto es, ostentar título profesional en el área de salud. Lo anterior cobra importancia, toda vez que dicho decreto establece los requisitos que se deben exigir para el ejercicio del empleo de Gerente de Empresa Social del Estado de carácter departamental o municipal que pertenezcan al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Que el Decreto 1083 de 2015¹⁰ en su artículo 2.2.5.1.4 expone los requisitos para el nombramiento y ejercer el empleo de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2.2.5.1.4 Requisitos para el nombramiento y ejercer el empleo. Para ejercer un empleo de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial, se requiere:

1. Reunir los requisitos y competencias que la Constitución, la ley, los reglamentos y los manuales de funciones y de competencias laborales exijan para el desempeño del cargo.

(...)”

En ese orden de ideas, señaló que tampoco se da cumplimiento al manual de funciones de la E.S.E Hospital san Juan de Dios de Segovia, Antioquia, esto es, el acuerdo 02 del 06 de mayo de 2019, concretamente en su artículo 1º, el cual dispone los requisitos de estudio para el empleo de gerente de la institución; lo anterior, toda vez que, según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-, los estudios que presenta la señora Lenis Edith Silva Novoa, no cumplen con lo establecido en el manual de funciones de la institución al no contar con Núcleo Básico de Conocimiento -NBC- de área de la salud, por lo tanto, la señora Silva Novoa no cumple con la formación académica correspondiente para ser nombrada en el cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado.

6.2 Advirtió que en la parte considerativa del **decreto 00120 de 2021**, específicamente numerales 3, 5 y 12 se indicó que se deben cumplir con los requisitos legales para desempeñar el empleo de gerente de un empresa Social del Estado de nivel territorial; sin embargo, al momento de efectuar el nombramiento, no se realiza el análisis de los estudios que ostenta la demandada, careciendo de legalidad el acto administrativo demandado.

6.3 El municipio de Segovia allegó pronunciamiento oponiéndose al decreto de la medida provisional solicitada, advirtiendo en síntesis, que precisamente lo que se discute dentro del presente proceso, es la legalidad del acto demandado, situación que necesariamente requiere de un despliegue probatorio y de una valoración propia de la sentencia que ponga fin al proceso.

Resaltando además, que la parte demandante no cumple con los requisitos exigidos por la ley para la procedencia de la medida cautelar solicitada, puesto que en la solicitud presentada no se indicó cual es el perjuicio irremediable que se está ocasionando.

6.4 De igual forma, la señora Luz Edith Silva Novoa allegó pronunciamiento oponiéndose al decreto de la medida provisional, indicando que para la

¹⁰ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

procedencia de esta es necesario que el peticionario indique de manera específica cuales son los preceptos violados o las normas superiores transgredidas y allegando pruebas de esto, obedeciendo así a una exigencia legal expresa, situación que no se satisface por parte del actor.

Expuso además, que dentro del asunto, la argumentación jurídica y relación de las pruebas ofrecidas por la parte actora no vislumbra perjuicio alguno que pueda ocasionarse al actor si se mantiene el acto administrativo demandado hasta que se decida de fondo el asunto objeto de controversia.

6.5 Finalmente, se tiene que a través de auto del 17 de agosto del 2021, se aceptó **la coadyuvancia presentada en favor de la parte demandante** por el señor Luis Fernando Londoño Castrillón, quien también solicita se decrete la suspensión provisional del acto administrativo atacado de nulidad, toda vez que en su sentir, la señora Luz Edith no cumple con los requisitos legales exigidos para el cargo de gerente de Empresa Social del Estado, pues los títulos obtenidos por la demandada, tienen núcleo básico de conocimiento NBC diferente al del área de la salud.

Lo anterior, lo fundamentó indicando que el 16 de junio del 2021 elevó derecho de petición ante la señora Lenis Silva Novoa en calidad de Gerente encargada de la institución, solicitando copia de la hoja de vida y documentos de soporte para su nombramiento como Gerente de la institución; petición que fue contestada el 13 de julio del 2021, y a la cual se adjuntó copia de la documentación solicitada, esto es, la hoja de vida de la señora Silva Novoa y copia de los diplomas obtenidos por esta, como lo son el título obtenido en administración de servicios de salud de la Universidad de Cartagena en convenio con la Universidad de Córdoba, y el diploma de especialista en gerencia de la calidad y auditoría de salud de la Universidad Cooperativa de Colombia.

6.6. **Problema Jurídico:** Consiste en determinar si es procedente suspender provisionalmente los efectos del **decreto 00120 de 2021** *Por medio del cual se efectuó el nombramiento del gerente de la E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de Segovia, Antioquia y se dictan otras disposiciones*¹¹ al no cumplir la señora Lenis Silva Novoa los requisitos para el cargo.

6.7. **Solución al problema jurídico:**

Analizados los requisitos de procedencia de la medida cautelar de carácter formal, se evidencia que la parte actora cumplió con los mismos en tanto el presente se trata de un proceso declarativo de nulidad electoral, en el cual se solicita la suspensión provisional del acto administrativo demandado, expresando los motivos por los cuales considera que procede la suspensión de este, ahora bien, es de resaltar que si bien en la solicitud de la medida cautelar no se señalan de manera expresa las normas que se consideran vulneradas, se tiene que a folios 3, 4 y 5 del escrito de la demanda si se indican las disposiciones que al sentir del demandante fueron trasgredidas, en ese entendido, y conforme con lo estipulado en el artículo 231 del C.P.A.C.A¹², se concluye que la parte actora cumplió con los requisitos de carácter formal.

¹¹ C03MedidaCautelar – archivo 01 folios 8 a 11.

¹² “**Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** 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. Cuando

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

De otro lado y superados los requisitos iniciales, es necesario determinar si se cumple con los requisitos de carácter material con el fin de establecer si lo que se persigue es proteger el objeto del proceso y garantizar la efectividad de la sentencia.

En primer lugar, debe recordarse que la Ley 1437 de 2011 trajo consigo cambios significativos en cuanto a la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos, ya que ésta procederá no solo cuando surja de manera evidente la contradicción entre el acto administrativo y las normas invocadas como transgredidas, sino también cuando esa transgresión surja del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

Así, al realizar un estudio de las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta las novedades que se incluyeron, el Honorable Consejo de Estado se permitió delimitar el alcance del estudio que debe realizar el Juez al momento de decidir sobre una solicitud de medida cautelar. En efecto, acotó:

*“Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente y se interpretó que, “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto **la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud**”. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.¹³ (negrilla del Despacho)*

De esta manera, la ley 1437 del 2011, autoriza al Juez para que desde esta etapa procesal pueda realizar un análisis entre el acto y las normas transgredidas y así mismo que pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud, aclarando, que para su decreto debe probarse la trasgresión de las normas en esta etapa del proceso, generando en el operador judicial la convicción del quebrantamiento legal, pero sin desconocer que la valoración del fondo del asunto pertenece a la fase de juzgamiento. .

Pues bien, el objeto del presente asunto consiste en establecer si se dio cumplimiento a los requisitos exigidos por la ley para el efectivo nombramiento del cargo de Gerente de Empresa Social del Estado.

En ese orden de ideas, el acto acusado lo constituye el **decreto 00120 de 2021**, por medio del cual se efectúa el nombramiento de la señora Lenis Edith Silva Novoa como gerente de la E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de Segovia, Antioquia y la solicitud se sustenta, esencialmente, en que la señora Silva Novoa no

adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. (...)

¹³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUB SECCIÓN A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12).

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

cumple con los requisitos legales para el cargo en cuestión, específicamente, no ostenta título profesional en el área de salud.

Sobre los requisitos para el ejercicio del empleo de gerente de una Empresa Social del Estado de tercera y cuarta categoría¹⁴ y de primer nivel de atención, como lo es la *E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de Segovia*, el artículo 22 del decreto ley 785 del 2005 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 22. REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LOS EMPLEOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. Para el desempeño de los empleos correspondientes al sistema de seguridad social en salud a que se refiere el presente decreto, se deberán acreditar los siguientes requisitos:

(...)

22.3 Director de Hospital y Gerente de Empresa Social del Estado de primer nivel de atención. Para el desempeño del cargo de Gerente de una Empresa Social del Estado o de Director de Institución Prestadora de Servicios de Salud, del primer nivel de atención, se exigirán los siguientes requisitos, establecidos de acuerdo con la categorización de los departamentos y municipios regulada por la Ley 617 de 2000 y demás normas que la modifiquen o adicionen:

(...)

22.3.3 Para las categorías tercera, cuarta, quinta y sexta se exigirá como requisitos, **título profesional en el área de la salud** y **experiencia profesional de un (1) año, en el sector salud.** (negrillas y subrayas del despacho)

De igual forma, el decreto ley 785 del 2005 en su artículo 13, dispone las competencias laborales y requisitos que se deben fijar en los respectivos

¹⁴ Ley 617 del 2000 “**ARTÍCULO 2º- Categorización de los distritos y municipios.** El Artículo 6º de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 6º- Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

(...)

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

PARÁGRAFO 1º- Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente Artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.(...)"

Ver [Categorización de Departamentos, distritos y municipios - Contaduría General de la Nación \(contaduria.gov.co\)](http://contaduria.gov.co)

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

manuales de la entidad correspondiente, para el ejercicio de los empleos, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 13. COMPETENCIAS LABORALES Y REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LOS EMPLEOS. De acuerdo con la categorización establecida para los Departamentos, Distritos y Municipios y de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional, las autoridades territoriales deberán fijar en los respectivos manuales específicos las competencias laborales y los requisitos, así:

13.1. Las competencias se determinarán con sujeción a los siguientes criterios, entre otros:

13.1.1. Estudios y experiencia.

13.1.2. Responsabilidad por personal a cargo.

13.1.3. Habilidades y las aptitudes laborales.

13.1.4. Responsabilidad frente al proceso de toma de decisiones.

13.1.5. Iniciativa de innovación en la gestión.

13.2. Los requisitos de estudios y de experiencia se fijarán con sujeción a los siguientes mínimos y máximos:

13.2.1 Nivel Directivo

13.2.1.1. Para los Departamentos, Distritos y Municipios de categorías: Especial, primera, segunda y tercera:

Mínimo: Título profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional y título de postgrado y experiencia.

13.2.1.2. Para los Distritos y Municipios de categorías: Cuarta, quinta y sexta:

Mínimo: Título de Tecnólogo o de profesional y experiencia.

Máximo: Título profesional, título de postgrado y experiencia.

Se exceptúan los empleos cuyos requisitos estén fijados por la Constitución Política o la ley.

(...)"

Pues bien, según lo expuesto en el escrito de la demanda, el manual específico de funciones y competencias laborales de la E.S.E Hospital San Juan de Dios¹⁵ lo constituye el **acuerdo 002 del 06 de mayo del 2019**, el cual dispone en su **artículo 28** los requisitos y competencias laborales exigidos para ostentar el cargo de nivel directivo y denominado Gerente Empresa Social del Estado, de la siguiente manera:

“VI. REQUISITOS DE ESTUDIO Y EXPERIENCIA

NÚCLEO BÁSICO DEL CONOCIMIENTO : NBC:

- Medicina.
- Terapias.
- Bacteriología.
- Salud Pública.
- Enfermería.
- Odontología.
- Instrumentación Quirúrgica.
- Nutrición y dietética.

¹⁵ C03MedidaCautelar – archivo 01 – folios 17-88

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

- *Optometría*
- *Otros programas de ciencias de salud.*

EXPERIENCIA: *Profesional de un (1) año en organismos o Entidades Publicas o Privadas que integran el Sistema General de Seguridad Social en Salud.*¹⁶

Ahora bien, como se indicó en acápite anteriores, con la **coadyuvancia presentada en favor de la parte demandante** por el señor Luis Fernando Londoño Castrillón, fueron aportados como anexos, el derecho de petición radicado el 16 de junio del 2021¹⁷ ante la señora Lenis Edith Silva Novoa en calidad de Gerente encargada de la institución, a través del cual se solicitó copia de su hoja de vida completa y actualizada y de igual forma fue aportada la respuesta a la petición, expedida el 13 de julio el 2021 y sus anexos¹⁸.

De la hoja de vida de la señora Silva Novoa, se desprende como formación académica lo siguiente:

“Formación académica:

- *Profesional -ADMINISTRACIÓN EN SALUD-Graduado.*
- *Profesional-DERECHO-Graduado.*
- *Básica Secundaria*¹⁹

Así mismo, del formato único de hoja de vida allegado al expediente, se extraen los siguientes estudios o títulos obtenidos²⁰:

- *Especialista en derecho administrativo*
- *Abogada*
- *Especialista en gerencia de la calidad y auditoria en salud*
- ***Administradora de servicios de salud***

No obstante lo anterior, al expediente solo fueron allegadas las copias de los siguientes diplomas:

- *Tecnóloga en administración de servicios de salud*²¹
- ***Administrador de servicios de salud***²².
- *Abogada*²³.
- *Especialista en gerencia de la calidad y auditoría en salud*²⁴.

Ahora bien, en atención a la prueba documental arrimada al expediente, el despacho procedió a consultar en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-, si los estudios realizados por la señora Lenis Edith Silva Novoa y *que hasta esta etapa procesal se encuentran acreditados*, cumplen con lo establecido en los precitados artículos 22.3 del decreto ley 785 del 2005 y el

¹⁶ Ibídem folio 22.

¹⁷ C03MedidaCautelar – archivo 07 – folio 10

¹⁸ Ibídem folios 11 a 27.

¹⁹ Ibídem folio 13.

²⁰ Ibídem folio 16.

²¹ Ibídem folio 20

²² Ibídem folio 22.

²³ Ibídem folio 24

²⁴ Ibídem folio 27

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

artículo 28 del manual de funciones expedido por la E.S.E Hospital San Juan de Dios de Segovia, esto es, el acuerdo 002 del 06 de mayo del 2019.

Sin embargo, verificados los núcleos básicos de conocimiento -NBC- de los títulos allegados, se desprende que ninguno de ellos cumple con el requisito de NBC profesional en el área de salud, lo anterior tal y como pasa a exponerse:

- El título obtenido como tecnóloga en administración de servicios de salud de la Universidad de Antioquia, tiene nivel académico de tecnología, y además, tiene como NBC el área de administración.
- El título obtenido como administradora de servicios de salud de la Universidad de Cartagena tiene como NBC el área de administración.
- El título obtenido como abogada de la Universidad Cooperativa de Colombia, tiene como NBC el área de derecho y afines.
- El título obtenido como especialista en gerencia de la calidad y auditoría en salud de la Universidad Cooperativa de Colombia, tiene como NBC el área de administración.

Lo anterior, tal y como se certifica en el expediente digital archivos digitales 09,10, 11 y 12, respectivamente.

Así las cosas, considera el Despacho que se reúnen los elementos necesarios para decretar la medida provisional de suspensión del acto administrativo cuya nulidad se pretende, esto es, el **Decreto 00120 de 2021**²⁵, pues se logra advertir en esta etapa procesal, que la señora Lenis Edith Silva Novoa no cumple con los requisitos legales para ocupar el cargo de gerente de la Empresa Social del Estado de Segovia Antioquia.

En atención a lo expuesto, el Juzgado Catorce Administrativo Oral del Circuito de Medellín,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional del **decreto 00120 de 2021** *Por medio del cual se efectúa el nombramiento del gerente de la E.S.E Hospital San Juan de Dios del municipio de Segovia, Antioquia y se dictan otras disposiciones por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.*

SEGUNDO: Se reconoce personería para representar los intereses del municipio de Segovia Antioquia al doctor **SERGIO ANDRÉS LONDOÑO MONTOYA**, profesional adscrito a la sociedad actualidad jurídica colombiana SAS²⁶.

TERCERO: La doctora **LENIS EDITH SILVA NOVOA** actúa en causa propia en calidad de abogada²⁷.

CUARTO: Ejecutoriado este proveído, continúese con el trámite del proceso.

²⁵ Ibídem folios 8-11

²⁶ Carpeta "05MemorialContestaMedidaCMunicipio20210811" documentos "02CamaraComercio" y "03Poder"

²⁷ 08ContestaMedidaCLenisEdith20210813-02 página 9

Expediente:	05001 33 33 014 2021 00222 00
Medio de control:	Nulidad Electoral
Demandante:	Jovany Alexis Cadavid Zapata
Demandado:	Municipio de Segovia y Lenis Edith Silva Novoa
Asunto:	Decreta medida cautelar

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEIDY DIANA HOLGUÍN GARCÍA
Juez

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Certifico: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRÓNICOS** el auto anterior.
Medellín, AGOSTO 19 DE 2021, fijado a las 8:00 a.m.
JULIANA TORO SALAZAR
Secretaria

vgc