



Demandante: Germán Lozano Villegas
Demandado: Omar Fredy Prias Caicedo
Rad: 11001-03-28-000-2024-00001-00

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

MAGISTRADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de enero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00001-00
Demandante: GERMÁN LOZANO VILLEGAS
Demandado: OMAR FREDY PRIAS CAICEDO – EXPERTO COMISIONADO EN ASUNTOS ENERGÉTICOS DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE ENERGÍA Y GAS

Temas: Requisito de experiencia técnica específica en el sector energético para ocupar el cargo de experto comisionado de la CREG

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

Profiere la Sala sentencia de reemplazo en cumplimiento del fallo de tutela dictado el 28 de noviembre de 2024, dentro del expediente con radicación 11001-03-15-000-2024-04956-00, por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la que se dispuso:

Primero. - AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso del Ministerio de Minas y Energía, quien actúa por conducto del jefe de la Oficina Jurídica. En consecuencia.

Segundo. - DEJAR SIN EFECTO la sentencia del 4 de julio de 2024, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en el marco del medio de control de nulidad electoral con radicado No. 11001-03-28-000-2024-00001-00.

Tercero. - ORDENAR a la Sección Quinta del Consejo de Estado que, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera una sentencia de reemplazo en el medio de control de nulidad electoral radicado con el No. 11001-03-28-000-2024-00001-00, de conformidad con las consideraciones expuestas.

Por consiguiente, se decidirá, en única instancia, la demanda promovida en



ejercicio del medio de control de nulidad electoral, previsto en el artículo 139 de la Ley 1437 de 2011, en contra del acto de nombramiento del señor Omar Fredy Prias Caicedo como experto en asuntos energéticos de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), contenido en el Decreto 1884 del 8 de noviembre de 2023, expedido por el presidente de la República.

Al respecto, se precisa que se da cumplimiento a la orden contenida en el fallo de tutela. No obstante, se recalca que en la sentencia que se dejó sin efectos no se desconoció la jurisprudencia dictada por esta Sección, tal como se explicará en la parte motiva de esta providencia, puesto que se dio aplicación a los antecedentes de la sala sobre la materia.

Asimismo, es importante precisar que, en punto de la verificación de los requisitos fijados por el ordenamiento jurídico para acceder al cargo de experto comisionado de la CREG, se requiere el análisis detallado de las particularidades de cada caso, y, por lo tanto, no puede hablarse de un precedente propiamente dicho.

1. ANTECEDENTES

1.1 Pretensiones

1. El señor Germán Lozano Villegas promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad electoral, con el fin de que se hiciera la siguiente declaración:

Se declare la NULIDAD del Decreto 1884 del 8 de noviembre de 2023, por medio del cual nombró al señor OMAR FREDY PRIAS CAICEDO, identificado con cédula de ciudadanía No. 9.522.900, en el cargo de Experto Comisionado, Código 0090 de la Planta de Personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

1.2 Hechos

2. Como supuestos fácticos de la pretensión narró, en síntesis, los siguientes:

3. Indicó que el 30 de octubre de 2023, en el portal *web* de aspirantes de la Presidencia de la República se publicó la hoja de vida del señor Omar Fredy Prias Caicedo para ocupar el cargo de experto comisionado código 0090 de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas. A la publicación se adjuntó la hoja de vida registrada en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), con la información académica y la experiencia.

4. Mediante el Decreto 1884 del 8 de noviembre de 2023, el presidente de la República nombró al señor Omar Fredy Prias Caicedo como experto en asuntos



energéticos en la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

1.3 Normas violadas y concepto de la violación

5. Como fundamento de la pretensión, expuso que el acto acusado es nulo por haberse expedido con infracción de las normas en que debería fundarse (literal c, párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021) y por vulnerar el numeral 5º del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, que señala que el acto adolece de nulidad cuando se nombren personas que no reúnen las calidades y requisitos constitucionales o legales de elegibilidad.

6. Arguyó que, según lo previsto en el literal c), párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, los expertos comisionados deben «contar con una reconocida preparación y experiencia técnica en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, nacional o internacional, por un periodo superior a seis (6) años; o haberse desempeñado como consultor o asesor por un periodo igual o superior.

7. Indicó que, en cuanto al requisito de la preparación, el demandado lo acredita, toda vez que obtuvo el título de ingeniero eléctrico, tiene posgrado en la modalidad de especialización en gerencia de tecnología, al igual que una maestría en eficiencia energética.

8. Advirtió que para ocupar el cargo de experto en asuntos energéticos no es suficiente con tener preparación y experiencia técnica, sino que, adicionalmente, estas deben ser reconocidas, es decir, acreditadas. Cuando la norma exige este tipo de experiencia lo que se busca es que sea cualificada, especial y específica, con la que se garantice la adquisición de conocimientos especializados para que se pueda denominar «experto».

9. Sostuvo que, frente al requisito de haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético por seis años, la Sección Quinta del Consejo de Estado¹ afirmó que «debe realizarse un análisis de la ubicación del cargo y sus funciones en la entidad pública o privada, del sector energético nacional o internacional, para de esta forma establecer si se trata de un empleo que implique responsabilidad», y que tales cargos puedan desempeñarse en: i) instituciones públicas que, conforme con lo dispuesto en el Decreto 1073 de 2015 tienen competencias relativas al sector energético; ii) organizaciones no gubernamentales que ejercen su actividad en ese sector; y iii)

¹ Citó la sentencia del 18 de mayo de 2023, exp. 11001-03-28-000-2022-00212-00 acum. 11001-03-28-000-2022-00308-00, MP Rocío Araújo Oñate.



aquellas personas de naturaleza pública, privada o mixta que desde una perspectiva económica desarrollan las actividades propias de la cadena energética que corresponda.

10. Respecto de la segunda opción, acotó que es claro que la consultoría o asesoría deben ser en asuntos energéticos de competencia de la CREG. La norma hace una equivalencia para quien no acredite el primer requisito, en el sentido de que lo puede homologar si cumple seis años como consultor o asesor, y si bien la disposición frente a esta exigencia no la enmarca en el sector energético, según la Sección Quinta², al hacer una interpretación teleológica, es claro que la experiencia debe ser cualificada en esa temática.

11. Resaltó que el demandado no cumple con el criterio reputacional ni tampoco con alguna de las condiciones de experiencia en cargos de responsabilidad o haberse desempeñado como consultor o asesor en el área energética³.

1.4. Contestaciones de la demanda

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República⁴ y Ministerio de Minas y Energía

12. Mediante apoderado, en forma independiente y bajo una idéntica argumentación en los respectivos escritos, se opusieron a las pretensiones de la demanda, en tanto el demandado cumplió los requisitos previstos en el numeral 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, en el Decreto 1083 de 2015 y en el manual de funciones específicas de la CREG, para ejercer el cargo de experto comisionado.

13. Reseñaron que el acceso a cargos públicos es un derecho fundamental sujeto a los requisitos establecidos en la Constitución Política, leyes y reglamentos, de manera que la interpretación sobre tales presupuestos debe ser taxativa.

14. Arguyeron que el literal c), párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994 consagra tres presupuestos para reunir los requisitos de acceso al cargo de experto comisionado. El primero: contar con una reconocida preparación académica. El

² Se refirió a la sentencia del 2 de febrero de 2023, exp. 11001-03-28-000-2022-00211, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

³ Adjuntó un cuadro con la relación de cada uno de los cargos y actividades desempeñadas, para señalar que no acreditó 72 meses de experiencia profesional en cargos de responsabilidad de empresas o entidades del sector energético, ni como consultor o asesor, en esa misma área.

⁴ Mediante auto admisorio de la demanda del 12 de enero de 2024, se dispuso la notificación del presidente de la República, en la forma la forma dispuesta en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, y según lo indicado en el numeral 2º del artículo 277 *ibidem*.



segundo: tener experiencia técnica en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, nacional o internacional, por un periodo superior a seis años. Y, el tercero: haberse desempeñado como consultor o asesor por un periodo igual o superior.

15. Expusieron que la interpretación de los requisitos para el ejercicio de un cargo público debe realizarse en el sentido de «restringir la posibilidad de extender o incluir exigencias no incorporadas por el legislador, por lo que no es viable darle interpretaciones adicionales que afecten el correcto funcionamiento de la administración pública».

16. Por lo tanto, no es válida la afirmación del demandante, según la cual, la reconocida preparación y experiencia técnica hacen referencia a un aspecto reputacional, de renombre o reconocido por un grupo de personas, máxime si se tiene en cuenta que el Consejo de Estado ha señalado que esa expresión -reputacional- debe entenderse como la necesidad de presentar las respectivas certificaciones o documentos equivalentes para acreditar la preparación y experiencia exigidas, y no como un elemento que se mida en punto de la opinión de una comunidad determinada.

17. Expresaron que la interpretación que realiza el demandante de la norma limita el acceso a los cargos públicos, además de ser contraria a la seguridad jurídica y a los principios de legalidad y de confianza legítima.

18. Advirtieron que, según la «certificación de cumplimiento de requisitos» emitida por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), es evidente que la experiencia del demandado en esa entidad está relacionada con el sector energético, si se tiene en cuenta que formó parte del Programa de Promoción de la Eficiencia Energética Industrial en Industrias Colombianas, en el cual realizó la función principal de consultor en sistemas de gestión de energía y eficiencia energética entre los periodos del 14 de agosto de 2018 al 31 de diciembre de 2018; del 1º de abril de 2016 al 31 de marzo de 2017 y del 10 de mayo de 2014 al 9 de junio de 2014, para un total de experiencia de 17,76 meses.

19. Refirieron que, en la Cámara de Comercio de Bogotá, desempeñó el cargo de director de Proyecto para el Desarrollo del Convenio Promoción de Oportunidades de Mercado en Energías Limpias y Eficiencia Energética en el periodo comprendido entre el 29 de abril de 2009 al 14 de octubre de 2012, para un total de experiencia de 42,13 meses.



20. Adujeron que en Colciencias cumplió la función de «asesorar la formulación, desarrollo, seguimiento y evaluación requeridas por el Programa Nacional de Investigaciones en Energía, en los periodos comprendidos entre el 8 de agosto de 2001 al 31 de diciembre de 2001; del 15 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2002; del 30 de diciembre de 2002 al 30 de diciembre de 2003, y del 31 de diciembre de 2003 al 30 de junio de 2005, lo cual arroja un total de 46,9 meses de experiencia.

21. En la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) fungió como asesor técnico en el uso racional y eficiente de energía desde el 1º de julio de 1999 al 15 de agosto de 2001; por su parte, en el periodo comprendido entre el 12 de febrero de 1998 al 30 de junio de 1999, asesoró la evaluación socioeconómica de los planes, programas y proyectos en materia del uso racional de los recursos energéticos, para un total de experiencia de 42,64 meses.

22. Precisaron que, de acuerdo con el Decreto 1083 de 2015 Único Reglamentario de la Función Pública, artículos 2.2.5.1.5 y 2.2.13.2.2, el procedimiento para la verificación del cumplimiento de los requisitos y la certificación de cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución, la ley y el reglamento, es de competencia exclusiva del jefe de recursos humanos o de quien haga sus veces de la entidad.

23. Aseguraron que, para acreditar la experiencia técnica y laboral cada aspirante deberá, conforme a la norma, presentar la documentación que considere suficiente y permita realizar la evaluación de los requisitos y competencias exigidos expresamente en las normas, lo anterior en los términos del artículo 2.2.5.1.5 del Decreto 1083 de 2015.

24. Concluyeron con la afirmación referente a que la actuación administrativa que precedió la expedición del Decreto 1884 de 2023 demuestra el cumplimiento de las normas superiores que consagran los requisitos para ocupar el cargo de experto comisionado de la CREG, tal como lo indica el certificado de la subdirectora de Talento Humano del Ministerio de Minas y Energía, en el que consta que el demandado acreditó las exigencias de experiencia y calidades mínimas para ese cargo.

1.5. Fijación del litigio

25. Por auto del 7 de marzo de 2024, se informó de la posibilidad de dictar sentencia anticipada, según lo establecido en el numeral 1º del artículo 182A de la Ley 1437 de 2011; por esa razón, se decretaron las pruebas que reunían los requisitos de ley y seguidamente, el litigio fue fijado en los siguientes términos:



Se deberá determinar si el acto de nombramiento demandado es nulo por configurarse la causal de nulidad prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, y por infracción en las normas en las que debía fundarse, toda vez que recayó en una persona que no reúne las calidades señaladas en el literal c), parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021. Dicha norma establece que se debe contar con una reconocida preparación y experiencia técnica en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas en el sector energético, nacional o internacional, por un periodo superior a seis años; o haberse desempeñado como consultor o asesor por un periodo igual o superior.

1.6. Alegatos de conclusión

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Ministerio de Minas y Energía

26. Alegaron de conclusión en el sentido de señalar, en escritos independientes, pero con una similar argumentación que, de conformidad con los antecedentes administrativos allegados al proceso, está demostrado que el señor Omar Fredy Prias Caicedo cumple con las calidades específicas que se requiere para ocupar el cargo de experto comisionado de la CREG, dado que cuenta con i) preparación y experiencia técnica en el área energética, ii) ha desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético y iii) fue consultor o asesor por un periodo igual en el sector energético.

27. Adujeron que con la contestación de la demanda se aportaron las pruebas documentales necesarias para demostrar la acreditación de las exigencias legales para ocupar el cargo. Especialmente, mencionaron la «certificación de cumplimiento de requisitos», expedida por la subdirectora de Talento Humano del Ministerio de Minas y Energía, que da cuenta del cómputo de experiencia de 12,45 años producto de las actividades sumadas de los requisitos 1 y 2 establecidos en el parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994.

28. Refirieron que el señor Omar Fredy Prias Caicedo acreditó el ejercicio de cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, por cuanto se desempeñó en la Cámara de Comercio de Bogotá en el cargo de director de Proyecto para el Desarrollo del Convenio Promoción de Oportunidades de Mercado en Energías Limpias y Eficiencia Energética en el periodo comprendido entre el 29 de abril de 2009 al 14 de octubre de 2012, para un total de experiencia de 42,13 meses. Además, fue consultor o asesor en entidades como Colciencias, UPME y ONUDI, para un total de 107,30 meses de experiencia, lo que equivale a



12.45 años, de manera que el nombramiento se ajusta a las normas en la que debía fundarse.

29. Adujeron que el demandante no analizó con precisión el desempeño de funciones en el área energética, la cual no solo se refiere a la generación y posterior disposición de los energéticos, desde el punto de vista operativo y técnico, sino también su comprensión como una actividad que forma parte de un mercado, con unas dinámicas económicas propias y altamente reguladas, conforme con la propia jurisprudencia del Consejo de Estado.⁵

30. La experiencia cumplida en los diferentes proyectos es directa, específica y guarda conexidad con el sector energético, máxime si se tiene en cuenta que desde la denominación de aquellos se advierte que se trata de una actividad relacionada con esa área.

31. Sostuvieron que el requisito de contar con una reconocida preparación y experiencia técnica no se refiere a un aspecto reputacional, como erróneamente lo adujo el demandante, pues, según la interpretación efectuada por la Sección Quinta del Consejo de Estado acerca de aquel, la expresión «debe entenderse como la necesidad de presentar las respectivas certificaciones o documentos equivalentes para acreditar la preparación y experiencia adquirida y no como un elemento que se mida en punto de una comunidad o grupo de personas determinadas».⁶

1.7. Concepto del Ministerio Público

32. La procuradora séptima delegada ante el Consejo de Estado guardó silencio.

2. CONSIDERACIONES

1. Competencia

33. La Sala es competente para resolver, en única instancia, la demanda de nulidad electoral promovida en contra del acto de nombramiento de Omar Fredy Caicedo Prias como experto comisionado, código 0090 de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, contenido en el Decreto 1884 del 8 de noviembre de 2023, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.3 del Código

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; sentencia del 27 de abril de 2023, rad. 11001-03-28-000-2022- 00209-00. MP Rocío Araújo Oñate.

⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 27 de abril de 2023. Rad. 11001-03-28-000-2022- 00209-00. MP Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Germán Lozano Villegas
Demandado: Omar Fredy Prias Caicedo
Rad: 11001-03-28-000-2024-00001-00

de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁷ y el artículo 13 del acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena de esta Corporación⁸.

2. Problema jurídico

34. De conformidad con la fijación del litigio, el problema jurídico consiste en establecer si hay lugar a declarar la nulidad del acto de nombramiento de Omar Fredy Caicedo Prias, como experto comisionado de la CREG, por incurrir en la causal de nulidad prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que recayó en una persona que no reúne las calidades señaladas en el literal c), parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, referentes a contar con una reconocida preparación y experiencia técnica en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas en el sector energético, nacional o internacional, por un periodo superior a seis años; o haberse desempeñado como consultor o asesor por un periodo igual o superior.

35. Para efectos de resolver el problema jurídico, la Sala dividirá el estudio a partir de los siguientes ejes temáticos: i) diferencia entre antecedente y precedente; ii) objeto y funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas; iii) alcance e interpretación de los requisitos exigidos legalmente para ocupar el cargo de experto comisionado y iv) caso concreto.

2.1. Diferencia entre antecedente y precedente judicial

36. En razón a que la presente decisión se adopta en cumplimiento de la orden impartida en un fallo de tutela, la sala considera relevante hacer la distinción entre antecedente y precedente, con el fin de resaltar que en la sala electoral no existe

⁷ 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, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...)

3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar el curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los representantes a la Cámara, de los representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación.

⁸ Por medio del cual se adopta el Reglamento Interno del Consejo de Estado. (modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 del 5 de agosto de 2003).

Artículo 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

Sección Quinta:

(...)

3-. Los procesos electorales relacionados con elecciones o nombramientos”.



este último, pero sí varios antecedentes, en materia de cumplimiento de requisitos para acceder al cargo de experto comisionado, entre ellos, las sentencias del 27 de abril y 2 de febrero de 2023.

37. Para que haya desconocimiento del precedente, el caso sometido a consideración del juez de tutela debe tener supuestos fácticos iguales a los de la providencia que se estima desconocida. Así pues, al revisar las decisiones adoptadas en temas similares se advierte que no tienen iguales presupuestos de hecho, toda vez que las funciones desempeñadas para determinar el cumplimiento de los requisitos y el sector donde se desplegaron difieren sustancialmente.

38. No hay un precedente unificado acerca de lo que comprende el sector energético y las funciones relacionadas que deben cumplir quienes aspiren a ser comisionado experto, teniendo en cuenta que cada demanda ha tenido sus propias particularidades. Es decir, no ha habido un caso igual. De hecho, salvo contadas excepciones, las decisiones proferidas cuentan con salvamento de voto, precisamente, con fundamento en que cada asunto se resuelve de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso para determinar el cumplimiento o no del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021.

39. Como se precisa en la sentencia T-661 de 2017 de la Corte Constitucional, la jurisprudencia de ese tribunal igualmente ha aclarado que no toda decisión judicial es, en sí misma considerada, un precedente. Por tal motivo, en la sentencia T-830 de 2012 se realizó una diferenciación entre el citado concepto y la figura del antecedente. Sobre este punto, se dijo lo siguiente:

«El primero –antecedente– se refiere a una decisión de una controversia anterior a la que se estudia, que puede tener o no algunas similitudes desde el punto de vista fáctico, pero lo más importante es que contiene algunos puntos de derecho (v.gr. conceptos, interpretaciones de preceptos legales, etc.) que guían al juez para resolver el caso objeto de estudio. Por tanto, los antecedentes tienen un carácter orientador, lo que no significa (a) que no deban ser tenidos en cuenta por el juez a la hora de fallar, y (b) que lo eximan del deber de argumentar las razones para apartarse, en virtud de los principios de transparencia e igualdad (...).

El segundo concepto –precedente–, por regla general, es aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso”.

(...)



La diferencia cualitativa entre las figuras expuestas conlleva a realizar algunas consideraciones en torno al concepto de *ratio decidendi*, pues tan solo a partir de su aplicación puede entenderse que constituye el precedente judicial. Al respecto, en la Sentencia SU-047 de 1999[57], se expuso que toda providencia se integra de tres partes:

“(…)

A partir de lo expuesto, puede decirse que la diferencia que existe entre el precedente y el antecedente se relaciona con la noción de *ratio decidendi*, ya que tan solo ante casos en los que se haya fijado una regla de derecho para resolver controversias subsiguientes con similitud fáctica y de problemas jurídicos, es que se está en presencia del precedente judicial.

Por ello, en la sentencia T-830 de 2012, se dijo que para la aplicación de esta última figura se requiere, en primer lugar, que «la *ratio decidendi* de la sentencia que se evalúa como precedente» tenga «una regla judicial relacionada con el caso a resolver posteriormente»; en segundo lugar, que se trate «de un problema jurídico semejante, o [de] una cuestión constitucional semejante»; y finalmente, que «los hechos del caso o las normas juzgadas en la sentencia sean [similares] o planteen un punto de derecho [análogo] al que se debe resolver posteriormente».

40. En atención a lo anterior, es claro que las providencias mencionadas en la sentencia de tutela –2 de febrero y 27 de abril de 2023-, no constituyen precedentes judiciales, sino meros antecedentes, cuyos alcances fueron suficientemente debatidos en la parte considerativa de esas decisiones.

2.2. Objeto y funciones de la Comisión de Regulación de Energía y Gas Combustible⁹

41. De manera preliminar, es importante señalar que el artículo 69 de la Ley 142 de 1994 «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios», creó las comisiones de regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, de Energía y Gas Combustible, y de Telecomunicaciones, como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, adscritas al respectivo ministerio.

42. Por su parte, el artículo 73 *ibidem* prevé que «las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos,

⁹ El marco conceptual acerca del objeto y funciones de la CREG es una reiteración del expuesto en la sentencia del 2 de febrero de 2023, dictada en el expediente 11001-03-28-000-2022-00211-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.



la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abuso de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad (...)».

43. El artículo 21 de la Ley 143 de 1994, «por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética», determina que la Comisión de Regulación de Energía y Gas es una unidad administrativa especial del Ministerio de Minas y Energía, cuyo objetivo básico es asegurar la prestación del servicio mediante el aprovechamiento eficiente de los diferentes recursos energéticos, en beneficio del usuario en términos de calidad, oportunidad y costo del servicio.

44. Ahora bien, la Corte Constitucional al efectuar el análisis de constitucionalidad de los artículos 69, 128 y 129 de la Ley 142 de 1994, en la sentencia C-1162 de 2000, señaló que las comisiones de regulación son órganos especializados de carácter técnico encargados de fijar, con arreglo a la ley y a los reglamentos y previa delegación del presidente de la República, las pautas dirigidas a intervenir en los servicios públicos para preservar el equilibrio y la razonabilidad en la competencia, así como determinar aspectos técnico-operativos en orden a asegurar la calidad de aquellos, su prestación eficiente y defender los derechos de los usuarios.

45. A partir de lo expuesto, se tiene que, dadas las especificidades de la función de regulación de la CREG, en tanto desarrolla la finalidad social de intervención del Estado en los servicios públicos, las decisiones que emite deben estar sujetas a estrictos criterios técnicos que atiendan las características del sector y su dinámica propia, así como a «parámetros objetivos adoptados después de procesos cuidadosos de deliberación, con argumentos de orden especializado y orientados a alcanzar los objetivos de interés general trazados en la ley que fijó el régimen de dichos servicios»¹⁰.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2003.



2.3. Alcance e interpretación de los requisitos para ocupar el cargo de experto en asuntos energéticos¹¹

46. El artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021¹², consagra que la Comisión de Regulación de Energía y Gas estará conformada de la siguiente manera:

- a) Por el ministro de Minas y Energía, quien la presidirá;
- b) Por el ministro de Hacienda y Crédito Público;
- c) Por el director del Departamento Nacional de Planeación;
- d) Por seis (6) expertos en asuntos energéticos de dedicación exclusiva, nombrados por el presidente de la República para períodos de cuatro (4) años.

47. El párrafo primero de la citada disposición indica que los expertos comisionados deben reunir las siguientes condiciones:

- a) Ser colombiano y ciudadano en ejercicio;
- b) Tener título universitario en ingeniería, economía, administración de empresas o similares, derecho y estudios de posgrado; y

c) Contar con una reconocida preparación y experiencia técnica en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, nacional o internacional, por un período superior a seis (6) años; o haberse desempeñado como consultor o asesor por un período igual o superior.

48. Este último requisito contempla dos supuestos para acceder al cargo de experto comisionado. De una parte, se debe acreditar en forma concurrente, -según la redacción de la norma-, la adquisición de i) preparación académica y ii) la experiencia técnica en el sector energético, al igual que el iii) desempeño en cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas a nivel nacional o internacional, reiterando que estas deben formar parte del sector en mención.

¹¹ Reiteración jurisprudencial de lo definido sobre el punto en la sentencia del 2 de febrero de 2023, en el expediente 11001-03-28-000-2022-00211-00, MP Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹² “[p]or la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, se conceden unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones en materia energética”.



49. De acuerdo con el artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015¹³, se entiende por experiencia los conocimientos, habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio; y si bien la norma no trae la definición de experiencia técnica, según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española¹⁴, una de las acepciones del término «técnico», se refiere a la persona que posee los conocimientos especiales de una ciencia o arte.

50. La segunda opción tendiente a cumplir con el requisito está relacionada con el desempeño como consultor o asesor por un periodo igual o superior a seis años.

51. Nótese que ese último apartado de la disposición normativa no consagra en forma expresa que la acreditación de la experiencia como consultor o asesor deba haberse obtenido en el sector energético, como sí lo reitera la primera alternativa del texto.

52. No obstante, al realizar una interpretación sistemática y teleológica, es claro que el requisito en comento debe leerse en conjunto con el primer condicionamiento, por manera que la experiencia en la consultoría o asesoría tiene que provenir del área energética y no de otro sector de la economía, pues un razonamiento en ese sentido vaciaría de contenido la disposición, aunado a que no atendería al objeto y funciones de la CREG.

53. Por consiguiente, «el verdadero sentido del supuesto normativo apunta a que los requisitos de conocimientos y experiencia técnica, así como los referentes a la consultoría o asesoría deben estar circunscritos al sector energético».

54. Ahora bien, en la sentencia del 27 de abril de 2023¹⁵, esta Sala al resolver un asunto de similares bases fácticas y conceptuales al que se analiza en esta oportunidad, relacionó los elementos descriptivos que componen los requisitos fijados en el primer supuesto de la norma¹⁶, en el siguiente sentido:

(i) Reconocida: De conformidad con el diccionario de la RAE, refiere a un adjetivo que califica algo que es acreditado. **A juicio de esta Sala, para efectos del acceso al cargo, este aspecto de la norma debe entenderse como la necesidad de presentar las respectivas certificaciones o documentos equivalentes para**

¹³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.

¹⁴ <https://dle.rae.es>

¹⁵ Expediente 1001-03-28-000-2022-00209-00 (principal), 11001-03-28-000-2022-00306-00 (acumulado)

¹⁶ Contar con una reconocida preparación y experiencia técnica en el área energética y haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, nacional o internacional, por un período superior a seis (6) años.



acreditar la preparación y experiencia exigida y no como un elemento que se mida en punto de la opinión de una comunidad o grupo de personas determinadas. Lo anterior, en tanto es necesario contar con factores objetivos y verificables, alejados de valoraciones subjetivas o que respondan al capricho del intérprete.

(ii) Preparación: Este concepto refiere, entre otros, a los conocimientos que alguien tiene de cierta materia. Aquí se observa una relación inescindible con las profesiones que la misma norma consagra como habilitadas para acceder al cargo, tal y como fue precisado en párrafos precedentes. Por ello, el alcance de este ingrediente se debe enmarcar dentro de la posibilidad para que los titulados en ingeniería, economía, derecho y administración sean designados como expertos comisionados de la CREG.

(iii) Experiencia: Sobre este particular, la Sala ha acogido la definición que a nivel reglamentario se consagra en el Decreto 1083 del 2015, artículo 2.2.2.3.7, que entiende por experiencia los conocimientos, habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.

(iv) Técnica: Esta judicatura¹⁷ determinó que «según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, una de las acepciones del término técnico se refiere a la persona que posee los **conocimientos especiales** de una ciencia o arte. (énfasis del texto original). En el contexto de la norma, el calificativo bajo estudio se aplica a la preparación y a la experiencia.

(v) En el área energética: Corresponde a los temas que se relacionan con la energía, específicamente, aquella que es competencia de la CREG, como son la eléctrica - producida mediante fuentes convencionales o no convencionales¹⁸ -, el gas combustible o los combustibles líquidos, entendiendo que estas circunstancias abarcan diversos aspectos de una cadena que inicia con la producción o generación, sigue con el transporte, incluye su comercialización y la disposición para el usuario final.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 2 de febrero del 2023. Radicación 11001-03-28-000-2022-00211-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

¹⁸ En la sentencia se puso de presente que, sobre el punto, se sugiere ver lo dispuesto en los numerales 15 y 16 del artículo 5º de la Ley 1715 del 2014, que señala: ARTÍCULO 5º. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por: (...)15. Fuentes convencionales de energía. Son aquellos recursos de energía que son utilizados de forma intensiva y ampliamente comercializados en el país. 16. Fuentes No Convencionales de Energía (FNCE). Son aquellos recursos de energía disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCE la energía nuclear o atómica y las FNCER. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCE según lo determine la UPME. 17. Fuentes No Convencionales de Energía Renovable (FNCER). Son aquellos recursos de energía renovable disponibles a nivel mundial que son ambientalmente sostenibles, pero que en el país no son empleados o son utilizados de manera marginal y no se comercializan ampliamente. Se consideran FNCER la biomasa, los pequeños aprovechamientos hidroeléctricos, la eólica, la geotérmica, la solar y los mares. Otras fuentes podrán ser consideradas como FNCER según lo determine la UPME.



Para este fallador, es claro que el sector puede ser visto desde dos perspectivas: la primera, la que se relaciona con las vicisitudes propias de la consecución, generación y posterior disposición de la energía, para lo cual se acude a conocimientos propios de las ingenierías y ciencias como la física y química. Aquí, por ejemplo, se cuenta con los aspectos técnicos de la exploración y explotación de los yacimientos de gas, las actividades relacionadas con la construcción de plantas de generación, las dinámicas propias de las actividades técnicas de transporte y distribución y su correspondiente operación, entre otras.

La segunda, surge de entender que las actividades descritas hacen parte de un sector económico, y en consecuencia de un mercado que cuenta con una regulación especializada.

En otras palabras: **el área energética no solo refiere a circunstancias propias de la generación y posterior disposición de los energéticos, desde el punto de vista operativo y técnico, sino también, su comprensión como una actividad que forma parte de un mercado, con unas dinámicas económicas propias y altamente reguladas.**

Por ello, pueden abordarse desde diversas áreas del conocimiento que se especialicen en la materia, como la ingeniería, la economía, la regulación, la administración, la adopción de políticas públicas en la materia, entre otros, **siempre teniendo en cuenta que la experiencia que se demuestre en el mismo debe ser directa, específica y guardar conexidad con el sector energético.**

50. En relación con la exigencia que contempla el primer supuesto de la norma para ocupar el empleo de experto comisionado, atinente a haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético, en la providencia citada se indicó que es necesario verificar la ubicación del cargo y sus funciones en la entidad pública o privada del sector energético nacional o internacional, para de esta forma establecer si se trata de un empleo que implique responsabilidad.

55. Para determinar qué comprende el sector energético, desde un punto de vista funcional, según el Decreto 1073 de 2015 [p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de minas y energía]¹⁹, se encuentra que está conformado, en el nivel central, por el Ministerio de Minas y Energía, a la cabeza, y en el sector descentralizado, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones

¹⁹ Artículos 1.1.1.1 y siguientes.



Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE), el Servicio Geológico Colombiano, y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

56. Como entidades vinculadas se encuentran: Ecopetrol SA, Interconexión Eléctrica SA ESP – ISA SA ESP, Isagen SA ESP, Electrificadora del Huila SA ESP – Electrohuila SA ESP, Electrificadora del Caquetá SA ESP – Electrocaquetá SA ESP, Electrificadora del Meta SA ESP – EMSA SA ESP, Centrales Eléctricas del Cauca SA ESP – Cedelca SA ESP, Centrales Eléctricas de Nariño SA ESP – Cedenar SA ESP, Empresa Distribuidora del Pacífico SA ESP – DISPAC SA ESP, Empresa Multipropósito Urrá SA ESP – Urrá SA ESP, Empresa de Energía del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina SA ESP – EEDAS SA ESP, Generadora y Comercializadora de Energía Eléctrica del Caribe SA ESP – Gecelca SA ESP, Gestión Energética SA ESP – Gensa SA ESP, Empresa de Energía del Amazonas SA ESP – EEASA ESP y la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica – Corelca SA ESP en liquidación.

57. Por otro lado, desde un punto de vista económico, se encuentran las actividades de generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad, conforme con lo señalado en la Ley 143 de 1994.

58. Asimismo, en cuanto al aspecto institucional, es decir, el que comprende las entidades del Estado que, según el Decreto 1073 de 2015 abordan los asuntos energéticos, se precisó en la sentencia del 27 de abril de 2023 que, además de las enlistadas en la norma, existen una serie de organizaciones que no tienen el carácter de gubernamentales, pero que desempeñan sus labores en el sector energético como, por ejemplo, la Agencia Internacional de Energía²⁰, la Agencia Internacional de Energías Renovables²¹, entre otras.

59. Respecto del segundo evento que contempla la norma -haberse desempeñado como consultor o asesor por un periodo igual o superior a seis años-, se reitera que la Sala fijó la postura en sentencia del 2 de febrero de 2023, exp. 11001-03-28-000-2022-00211-00 consistente en que, al realizar una interpretación sistemática y teleológica de la norma, «es claro que el requisito en comento debe **leerse en**

²⁰ Cuya misión es trabajar con los gobiernos y la industria para dar forma a un futuro energético seguro y sostenible para todos. Ver <https://www.iea.org/about/mission>

²¹ La Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) es una agencia intergubernamental líder a nivel mundial para la transformación de energía que sirve como plataforma principal para la cooperación internacional, apoya a los países en sus transiciones energéticas y proporciona datos y análisis de vanguardia sobre tecnología, innovación, política, finanzas e inversiones. IRENA impulsa la adopción generalizada y el uso sostenible de todas las formas de energía renovable, incluidas la bioenergía, geotérmica, hidroeléctrica, oceánica, solar y eólica, en la búsqueda del desarrollo sostenible, el acceso a la energía y la seguridad energética, para la resiliencia económica y social y la prosperidad y un futuro a prueba del clima. Ver: <https://www.irena.org/About>



conjunto con el primer condicionamiento, por manera que la experiencia en la consultoría o asesoría tiene que provenir del área energética y no de otro sector de la economía, pues un razonamiento en ese sentido vaciaría de contenido la disposición, aunado a que no atendería al objeto y funciones de la CREG».

60. Igualmente, se indicó que «el verdadero sentido del supuesto normativo apunta a que los requisitos de conocimientos y experiencia técnica, así como los referentes a la consultoría o asesoría deben estar circunscritos **al sector energético**», entendido este como ese segmento o área puntual de la economía.

61. De manera que la sala ha interpretado que la asesoría o consultoría deben entenderse ligados al sector energético al indicarse claramente que «a pesar de que el demandado arguyó como argumento de defensa que ha desempeñado cargos que implican funciones de regulación, como el de superintendente de Industria y Comercio, y de Sociedades, en encargo, lo cierto es que, tal como quedó explicado en precedencia, la norma consagra como requisito expreso que **la consultoría o asesoría deben provenir puntualmente del sector energético** y no de cualquier área de la economía».

62. Al analizar el caso concreto, se determinó con claridad que ninguna de las funciones desempeñadas por el señor Andrés Bernardo Barreto González, como consultor o asesor, estaba referida o relacionada con el sector energético, sino a distintas áreas del derecho. De la revisión de los antecedentes administrativos que dieron lugar al acto administrativo acusado, quedó demostrado que el demandado incumplió con el requisito referente a que la asesoría o consultoría proviniera de «ese específico sector».

63. Por su parte, en la sentencia del 27 de abril de 2023, para efectos de determinar si la demandada²² cumplía o no con el requisito de haberse desempeñado como consultora o asesora por un periodo igual o superior a seis años, se valoró, entre otras, la experiencia adquirida en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el cargo de asesor 1020 grado 08 – Dirección General de Política Macroeconómica, y se concluyó que esa cartera ministerial no pertenece al sector energético ni se trata de una entidad no gubernamental que adelante actividades en este, ni es una empresa privada que realice alguna actividad que componga la cadena de los energéticos, razón por la cual las funciones realizadas como asesora no se correspondían con la exigencia de la norma.

²² Natasha Avendaño.



64. Se indicó que «por ello, aunque desde sus responsabilidades en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la demandada obtuvo una serie de competencias importantes en asuntos macroeconómicos, lo cierto es que no se observa cómo aconsejó o asistió el área específica del **sector de la energía eléctrica, el gas combustible y los combustibles líquidos**».

65. En efecto, al respecto se expuso:

108. En primer lugar, los cargos desempeñados en la cartera ministerial de hacienda y crédito público son del nivel asesor. Esta categoría jerárquica dentro de la administración pública responde a aquellos empleos cuyas funciones, de manera general, consisten en asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados de la alta dirección de la Rama Ejecutiva del orden nacional. Bajo esta perspectiva, esta judicatura entiende que este tipo de posiciones pueden asimilarse a las funciones de asesoría que se consagran en el literal c) del parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994.

109. Ahora bien, corresponde determinar si dichas labores se desempeñaron o ejecutaron en una entidad que pertenezca al área energética y en la cual se aborden asuntos de dicha naturaleza. Esta Sección encuentra que la cartera ministerial en la que se empleó a la señora Avendaño García no pertenece al sector de minas y energía que se consagra en el Decreto 1073 del 2015, en cuanto por disposición del Decreto 1068 del 2015, esta entidad es la cabeza del sector de hacienda y crédito público.

110. **Tampoco se trata de una entidad no gubernamental que adelante actividades en el mismo, o incluso, que sea una empresa del sector privado que adelante alguna de las actividades económicas que componen la cadena de los energéticos.** Por ello, desde el punto de vista orgánico, es claro que la entidad no responde a esta característica.

(...)

121. Por ello, aunque desde sus responsabilidades en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público la demandada obtuvo una serie de competencias importantes en asuntos macroeconómicos, **lo cierto es que no se observa cómo aconsejó o asistió el área específica del sector de la energía eléctrica, el gas combustible y los combustibles líquidos** (negrillas fuera de texto).

66. En cuanto al concepto de sector energético, se precisó que «es aquel en el que se estudian, analizan, deciden, regulan o se ejercen actividades relacionadas con el área energética en la forma en que fue definida previamente, para lo cual, esta judicatura indica que ello tiene las siguientes perspectivas:



a) Un aspecto institucional, el cual se deriva de las entidades del Estado que abordan estos asuntos, tal y como se define en el Decreto 1073 del 2015, así como todas aquellas que, de forma directa, en el ejercicio de sus funciones específicas y concretas, tengan que ver con estos temas e implique la toma de decisiones específicas en estos asuntos.

b) Se resalta que, a su vez, existen una serie de organizaciones que no tienen el carácter de gubernamentales, pero que desempeñan sus labores en el sector energético, verbo y gracia, la Agencia Internacional de Energía⁴³, la Agencia Internacional de Energías Renovables, entre otras.

c) De otra parte, es claro que el sector está compuesto por quienes, desde una perspectiva económica, desarrollan las actividades propias de la cadena energética que corresponda. Por ejemplo, a nivel del servicio de energía eléctrica, la Ley 143 de 1994 define la existencia de varios agentes, como son, el generador, el transportador, el distribuidor y el comercializador.

67. A partir de lo señalado, se concluye que, en la citada sentencia del 27 de abril de 2023, al referirse a las funciones desplegadas por la señora Natasha Avendaño García en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, -cartera que no pertenece al sector de minas y energía, atendiendo al criterio funcional-, hubo una reiteración en cuanto a que la experiencia que se pretenda acreditar como asesor o consultor para ocupar el cargo de experto comisionado deben provenir del área o sector energético.

68. En efecto, se hizo énfasis en que era necesario establecer si las labores señaladas en las certificaciones se ejecutaron en una «entidad perteneciente al área energética y en la cual se aborden asuntos de esa naturaleza». De manera que es claro que la especificidad técnica de las funciones como consultor o asesor deben desarrollarse en ese sector de la economía y, obviamente, que tengan conexidad con asuntos energéticos, pues solo con la concurrencia de esos dos requisitos se cumple la finalidad del legislador al regular las competencias que deben demostrar quienes aspiren a ser expertos comisionados en la CREG.

69. En suma, es indispensable analizar cada caso particular, en orden a dilucidar si las funciones desplegadas cumplen el requisito de experiencia técnica en el ejercicio de cargos de responsabilidad, o como consultor o asesor, en ambos casos, en el sector energético y con estrecha conexidad con asuntos de esa naturaleza, para lo cual se deberá tener en cuenta que el sector está comprendido, desde el punto de vista institucional, por las entidades enlistadas en el Decreto 1073 de 2015, y desde el criterio económico, por las empresas que desarrollan las actividades propias de la cadena energética que corresponda, al igual que las organizaciones que no tienen el carácter de gubernamentales, pero que desempeñan sus labores en el área energética.



70. También deberá evaluarse si, como aconteció en la sentencia que anuló el acto de nombramiento de la señora Natasha Avendaño, la competencia asignada a la respectiva entidad en la que se ejerció un cargo de responsabilidad o se efectuó una consultoría o asesoría, sea «transversal» al sector energético²³.

71. Finalmente, es del caso resaltar que las comisiones de regulación por ser organismos altamente especializados en cada sector deben contar con personal técnico con suficiente conocimiento y experiencia cualificada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 143 de 1994²⁴, con el fin de asegurar la libre competencia y la adecuada prestación de los servicios públicos.

3. Caso concreto

72. Los planteamientos esbozados en la demanda se centran en que el señor Omar Fredy Prias Caicedo no acreditó seis años de experiencia reconocida en el sector energético en cargos de responsabilidad, para ocupar el empleo de experto comisionado ni tampoco se desempeñó como asesor en un periodo igual o superior, en ese mismo sector, como lo exige el literal c), parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021.

73. En criterio del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y del Ministerio de Minas se acreditó por parte del demandado el cumplimiento del requisito de haber desempeñado cargos de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético y, al mismo tiempo, como consultor o asesor, sin que para ello se refiriera a que las actividades desplegadas hayan sido en esa área de la economía.

74. Para el estudio del caso concreto se reitera que, para establecer si se acredita la exigencia de ocupar un cargo de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético es necesario verificar la ubicación del cargo y sus funciones en la respectiva entidad, ya sea a nivel nacional o internacional.

²³ En la providencia se indicó lo siguiente sobre el punto: «adicionalmente, puede concluirse que si bien desde el punto de vista orgánico la referida entidad de inspección, vigilancia y control [Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios], no pertenece al sector energético, lo cierto es que las competencias asignadas a esta son transversales al mismo, y por lo tanto, puede entenderse que en este aspecto cumple con el criterio normativo exigido por la Ley 143 de 1994 para el acceso al cargo de experto comisionado.

²⁴ (...) La Comisión contará con el personal profesional, **técnico** y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones, de acuerdo con lo que ella misma determine y. tendrá regímenes especiales en materia de contratación, de administración de personal, de salarios y de prestaciones y gozará de autonomía presupuestal.



75. Asimismo, se precisa que uno de los elementos descriptivos que componen los requisitos fijados en el primer supuesto de la norma, referido a la reconocida preparación y experiencia técnica en el área energética, para efectos de acceso al cargo, «debe entenderse como la necesidad de presentar las respectivas certificaciones o documentos equivalentes para acreditar la preparación y experiencia exigida y no como un elemento que se mida en punto de la opinión de una comunidad o grupo de personas determinadas. Lo anterior, en tanto es necesario contar con factores objetivos y verificables, alejados de valoraciones subjetivas o que respondan al capricho del intérprete»²⁵.

76. Por lo anterior, para el cumplimiento de la reconocida preparación y experiencia es suficiente con que se aporten las respectivas certificaciones que den cuenta de la especificidad en el desarrollo de las actividades tendientes a acreditar el requisito que contempla la norma.

77. En ese orden, de acuerdo con los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del acto de nombramiento acusado, en punto del cumplimiento del requisito de que trata el literal c), párrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, se encuentra que el señor Prias Caicedo, además de contar con el título de ingeniero electricista, tiene una especialización en gerencia de tecnología y un máster en eficiencia energética.

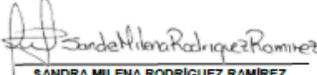
78. En la contestación de la demanda se adujo que, según concepto de la subdirectora de Talento Humano del Ministerio de Minas y Energía, contenido en la certificación de cumplimiento de requisitos expedida por esa misma cartera ministerial, es claro que acreditó tales exigencias, por haberse desempeñado como consultor o asesor por un periodo de 12,45 años.

79. La certificación de cumplimiento de requisitos que obra en los antecedentes administrativos del acto demandado, es la siguiente:

²⁵ Sentencia del 27 de abril de 2023, exp. 11001-03-28-000-2022-00209-00 (principal), MP Rocío Araújo Oñate.



Demandante: Germán Lozano Villegas
 Demandado: Omar Fredy Prias Caicedo
 Rad: 11001-03-28-000-2024-00001-00

EXPERIENCIA ACREDITADA							
REQUISITO 1 CARGOS DE RESPONSABILIDAD NIVEL DIRECTIVO - sector y nivel energético							
# certificado	EMPRESA	FECHA INICIO	FECHA FIN	DIAS	MESES	CARGO	DESCRIPCIÓN DEL EMPLEO
1	CAMARA DE COMERCIO	29/04/2009	14/10/2012	1264	42,13	DIRECTOR DE PROYECTO	Dirección del proyecto para el Desarrollo del Convenio Promoción de oportunidades de Mercado en Energías Limpias y Eficiencia Energética
					42,13	EXPERIENCIA EN MESES	
					3,511	EXPERIENCIA EN AÑOS	
REQUISITO 2 CARGOS DE ASESOR / CONSULTOR sector y nivel energético							
# certificado	EMPRESA	FECHA INICIO	FECHA FIN	DIAS	MESES	CARGO	DESCRIPCIÓN DEL EMPLEO
2	COLOCIENCIAS	31/12/2003	30/06/2005	547	18,23	ASESOR - CONTRATISTA	Asesorar la formulación, desarrollo, seguimiento y evaluación requeridas por el Programa Nacional de Investigaciones en Energía.
	COLOCIENCIAS	30/12/2002	30/12/2003	365	12,17	ASESOR - CONTRATISTA	
	COLOCIENCIAS	15/01/2002	31/12/2002	350	11,67	ASESOR - CONTRATISTA	
	COLOCIENCIAS	8/08/2001	31/12/2001	145	4,83	ASESOR - CONTRATISTA	
3	UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA - UPMIE	1/07/1999	15/08/2001	776	25,87	ASESOR TECNICO	Asesoría técnica en el uso racional y eficiente de energía en la Unidad de Coordinación del Organismo Ejecutor.
	UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA - UPMIE	12/02/1998	30/06/1999	503	16,77	ASESOR 1020 12	Asesorar la evaluación socioeconómica de los planes, programas y proyectos en materia del uso racional de los recursos energéticos.
4	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS	14/08/2018	31/12/2018	139	4,63	CONSULTOR	Consultar en sistemas de gestión de energía y eficiencia energética
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS	1/04/2016	31/03/2017	364	12,13	CONSULTOR	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL - PROGRAMA DE PROMOCION DE LA EFICIENCIA ENERGETICA INDUSTRIAL EN INDUSTRIAS COLOMBIANAS	10/05/2014	9/06/2014	30	1,00	CONSULTOR	
					107,30	EXPERIENCIA EN MESES	
					8,942	EXPERIENCIA EN AÑOS	
Sumadas experiencias requisitos 1 y 2					12,45	EXPERIENCIA EN AÑOS	
CONCEPTO DE LA SUBDIRECTORA DE TALENTO HUMANO:							
Según la interpretación de la experiencia de haberse desempeñado como consultor o asesor, establecida en el Artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, que modifica el Artículo 21 de la Ley 143 de 1994 y las sentencias de la Sección Quinta en esta materia y conforme a lo descrito anteriormente, el señor OMAR FREDDY PRIAS CAICEDO, CUMPLE con los requisitos exigidos para desempeñar el empleo de Experto Comisionado, Código 0090, de la Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, Adicional a lo anterior el candidato Omar Freddy Prias Caicedo conforme a lo establecido en la Ley 142 cuenta con un término de tres (3) meses para ceder o vender las acciones que tiene declaradas en el formato de Bienes y Rentas presentado para efectos de esta postulación.							
 SANDRA MILENA RODRIGUEZ RAMIREZ Subdirectora de Talento Humano Ministerio de Minas y Energía							
7/11/2023							

80. La Sala verificará el cumplimiento del requisito para acceder al cargo de experto comisionado, bajo los dos presupuestos de la norma, es decir, por una parte, la acreditación de la experiencia técnica en el área energética y haber ocupado cargos de responsabilidad en el sector energético, por un término igual o superior a seis años y, por otra, la realización de consultorías o asesorías, durante ese mismo lapso y en ese específico sector.

81. Al respecto, se advierte que, para efectos de acreditar que el demandado ocupó cargos de responsabilidad, se aportó con la contestación de la demanda un certificado de la Cámara de Comercio de Bogotá, calendado 4 de julio de 2012, en el que se indica que el señor Prias Caicedo suscribió el contrato de prestación de servicios profesionales 4600002712-2009, con un plazo de ejecución desde el 29 de abril de 2009 hasta el 14 de octubre de 2012, cuya función era «dirigir el proyecto para el desarrollo del Convenio Promoción de Oportunidades de Mercado en Energías Limpias y Eficiencia Energética acorde con las metas y objetivos del mismo y, como tal, deberá planear, dirigir, formular metodologías, dar conferencias y supervisar las actividades necesarias para el cabal desarrollo del proyecto».



82. Se tiene que la experiencia indicada por el Ministerio de Minas y Energía como director de proyecto en la Cámara de Comercio de Bogotá durante el periodo comprendido entre el 29 de abril de 2009 al 14 de octubre de 2012, para un total de meses de 42.13 y en años de 3.511, no puede ser contabilizada para acreditar el desempeño en un cargo de responsabilidad, pues es claro que no ocupó un empleo dentro de la entidad, sino que las funciones se desplegaron en el marco de un contrato de prestación de servicios que tenía como objeto dirigir un proyecto, sin que de ello se derive la connotación de responsabilidad que exige la norma.

83. En ese sentido, la experiencia que demuestra podría ser contabilizada como consultor o asesor. No obstante, las cámaras de comercio, según lo previsto en el artículo 78 del Decreto 410 de 1971, [p]or el cual se expide el Código de Comercio, «son instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar. Dichas entidades serán representadas por sus respectivos presidentes».

84. En sentencia C-909 de 2007, la Corte Constitucional al decidir la demanda de constitucionalidad del artículo 86 del Decreto 410 de 1974, indicó que las cámaras de comercio «son personas jurídicas de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno Nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto».

85. En ese contexto, se advierte que la Cámara de Comercio de Bogotá, en la que fue contratista, no forma parte del sector energético. Sobre el punto, se pone de presente que, si bien el proyecto objeto del contrato está relacionado con asuntos energéticos, tal actividad no se desplegó en una entidad pública o privada de ese específico sector o área, de acuerdo con la interpretación realizada por esta Sección del literal c), parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021.

86. Por consiguiente, con la experiencia adquirida en virtud del contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con la Cámara de Comercio de Bogotá no se cumple el presupuesto de haber ocupado un cargo de responsabilidad en entidades públicas o privadas del sector energético. Tampoco se acredita la experiencia como asesor o consultor, dado que, como se explicó en el marco conceptual, la entidad en la que se prestó la asesoría o consultoría debe relacionarse con ese específico sector de la economía. En ese orden, el tiempo de



experiencia que obtuvo con ocasión del contrato, el cual tuvo una duración de 42.13 meses y en años de 3.511, no se computa para el cumplimiento del segundo evento del artículo en referencia.

87. De otra parte, corresponde determinar si el tiempo restante como consultor o asesor es suficiente para acreditar el cumplimiento de esa exigencia.

88. Para el efecto, se analizará si las entidades en las que se desarrollaron las actividades forman parte del área o sector energético y, simultáneamente, si las labores desplegadas por el demandado guardan conexidad con asuntos energéticos.

89. Al respecto, se encuentra que en la certificación de cumplimiento de requisitos a la que se ha hecho referencia se indicó que la experiencia como consultor o asesor en el sector y nivel energético se acreditó por parte del demandado al haberse desempeñado como tal en Colciencias²⁶, en la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y en la Organización de las Naciones para el Desarrollo Industrial (ONUDI).

90. Según la constancia expedida por el secretario general de Colciencias, el señor Omar Fredy Prias Caicedo suscribió cuatro contratos de prestación de servicios profesionales, cuyos objetos consistieron en «prestar asesoría a la Subdirección de Programas de Innovación y Desarrollo Empresarial de Colciencias en la formulación, desarrollo, seguimiento y evaluación de las actividades requeridas por el Programa Nacional de Investigaciones en Energía y Minería, y que están dirigidas a actualizar y desarrollar el plan estratégico del programa y a desempeñar la función de la Secretaría Técnica y Administrativa del mismo». La certificación indicó lo siguiente:

OBJETO: Prestar asesoría a la Subdirección de Programas de Innovación y Desarrollo Empresarial de Colciencias en la formulación, desarrollo, seguimiento y evaluación de las actividades requeridas por el Programa Nacional de Investigaciones en Energía y Minería, y que estén dirigidas a actualizar y desarrollar el Plan Estratégico del Programa y a desempeñar la función de la Secretaría Técnica y Administrativa del mismo.

²⁶ Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación. Según el artículo 2 de la Ley 2162 de 2021, «por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones», el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) se fusionó en el referido ministerio.



91. El término de duración de cada contrato se relaciona a continuación:

Contrato	Plazo de duración	Experiencia en meses
610-2003	31/12/2003 al 30/6/2005	18,23
563-2002	30/12/2002 al 30/12/2003	12,17
010-2002	15/1/2002 al 31/12/2002	11,67
052-2001	8/8/2001 al 31/12/2001	4,83
Total de experiencia en meses		46.9

92. Se pone de presente que Colciencias era un departamento administrativo, actualmente fusionado al Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, por lo que es claro que no forma parte del área energética, como lo exige la normativa que contempla los requisitos para acceder al cargo de experto comisionado.

93. Según la Ley 1286 de 2009 [p]or la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones], el objetivo general es el fortalecimiento del sistema para lograr un modelo productivo sustentado en la ciencia, la tecnología y la innovación, para darle valor agregado a los productos y servicios de la economía nacional y propiciar el desarrollo productivo y una nueva industria nacional.

94. Y, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 2162 de 2021, «el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación es un organismo del sector central de la rama ejecutiva en el orden nacional, rector del sector y del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar, implementar y controlar la política del Estado en esta materia, teniendo concordancia con los planes y programas de desarrollo (...)».

95. Así pues, la función que desarrolla Colciencias, atendiendo a los criterios funcional y económico, no tiene conexidad alguna con el sector energético, requisito este que debe ser concurrente con la actividad que se realice para el cumplimiento del requisito de especificidad que consagra el literal c), parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021. En consecuencia, la experiencia del demandado como asesor en la entidad no puede ser tomada en cuenta para efectos de cumplir con la exigencia de la norma.

96. Con todo, se destaca que la constancia emitida por el secretario general de Colciencias es genérica, al indicar que solo prestó asesoría en la formulación, desarrollo, seguimiento y evaluación de **las actividades requeridas** por el



programa nacional de investigaciones en energía y minería, dirigidas a actualizar y desarrollar el plan estratégico de ese programa, sin que se suministrara algún dato respecto de qué temas puntuales brindó la asesoría, esto es, qué actividades fueron requeridas, por manera que no es posible tener precisión acerca de las funciones o actividades desarrolladas por el demandado como asesor, para efectos de establecer si se trató o no de experiencia técnica en temas energéticos, especificidad que se torna relevante si se tiene en cuenta que no necesariamente tuvieron esa connotación, es decir, pudieron o no ser técnicas.

97. Por ello, así pueda entenderse que el programa sea del sector o área energética, la única forma de establecer si las funciones estaban estrechamente relacionadas con estos, era con la descripción detallada por parte de la entidad en la que se cumplieron, dado que no existe otra alternativa para determinar el desarrollo de la experiencia técnica cualificada en conexidad con esos específicos asuntos.

98. En ese orden, la ausencia de una relación de las funciones desarrolladas no permite concluir que tuvieron estrecha conexidad con asuntos energéticos.

99. Sobre este punto, es relevante señalar que, en el proceso de tutela, el demandante debía aportar la documentación pertinente que señalara las funciones técnicas que realizó con el fin de acreditar la experiencia cualificada exigida por la norma. Por lo que para la sala resulta insuficiente la razón por la cual la subdirectora de Talento Humano del Ministerio de Minas y Energía certificó que el señor Omar Fredy Prias Caicedo cumplió con tales requisitos, basada, únicamente, en el objeto del contrato, cuando es lo cierto que a partir de este es imposible determinar cuáles fueron las actividades específicas desarrolladas.

100. En esos términos, contrario a lo aducido en la sentencia de tutela, es claro que la sala sí valoró el contenido de la prueba documental aportada por el Ministerio de Minas y Energía, como parte de los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del acto acusado, y concluyó que, en efecto, no se cumplió la exigencia de la experiencia técnica cualificada, dada la precariedad de la información plasmada en la certificación ya referida, además de la no pertenencia de Colciencias al sector energético.

101. Por otro lado, en la certificación de cumplimiento de requisitos se señaló que el demandado fungió como asesor técnico y asesor código 1020, grado 12 en la UPME. En el primero de los citados cargos brindó asesoría en el uso racional y eficiente de energía en la Unidad de Coordinación del Organismo Ejecutor, desde el 1º de julio de 1999 hasta el 15 de agosto de 2001. Y, en el segundo, tuvo como



función asesorar la evaluación socioeconómica de los planes, programas y proyectos en materia de uso racional de los recursos energéticos, en el periodo comprendido entre el 12 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 1999, para un total de experiencia en meses de 42.64.

102. En el expediente obra la constancia suscrita por el coordinador nacional del proyecto PNUD/COL/97/011, «Apoyo al uso racional y eficiente de energía», de la UPME, calendada 17 de noviembre de 2001, en la que se indica que el demandado estuvo vinculado al referido proyecto desde el 1º de julio de 1999 hasta el 15 de agosto de 2001, como asesor técnico de coordinación del organismo ejecutor del mismo.

103. Igualmente, se encuentra la constancia del 28 de noviembre de 2001, expedida por la secretaria general de la UPME, en donde están relacionadas las funciones que desarrolló el demandado en el cargo de asesor código 1020, grado 12, desde el 12 de febrero de 1998 hasta el 30 de junio de 1999, así:

DESCRIPCION

1. Desarrollar actividades relacionadas con la evaluación socioeconómica de los planes, programas y proyectos en materia del uso racional de los recursos Minero – Energéticos en diferentes escenarios;
2. Realizar planes de acción y estrategias que permitan el seguimiento y orientación a los proyectos contemplados en el programa de eficiencia energética financiados por Organismos Nacionales e internacionales.
3. Participar en el diseño y coordinación de estrategias y acciones y en la permanente actualización y formulación de propuestas normativas que contribuyan al fomento para el uso eficiente de los recursos Minero – Energéticos;
4. Asesorar a la Unidad en el análisis de la evolución de las variables demográficas ambientales, económicas, tecnológicas y de competitividad que permitan establecer las proyecciones de oferta y demanda de recursos mineros y energéticos en forma eficiente y racional;
5. Proponer líneas estratégicas y gestionar proyectos de cooperación internacional;
6. Diseñar, coordinar y organizar eventos académicos, en el ámbito nacional e internacional;
7. Realizar estudios de investigación sobre desarrollo tecnológico para el uso racional de energías, así como también en materia de normalización, certificación y etiquetado;
8. Participar, coordinar y promover la incorporación de la dimensión ambiental dentro del planeamiento Minero - energético integrado;
9. Presentar al superior inmediato cuando así lo requiera, informes que detallen los resultados, dificultades y propuestas del trabajo realizado;
10. Las demás funciones asignadas por el Jefe Inmediato, de acuerdo con el nivel, la naturaleza y el área de desempeño del cargo.

La presente certificación se expide a solicitud del (la) interesado (a), a los veintiocho (28) días de Noviembre del dos mil uno (2.001).



104. Como se expuso en precedencia, desde el punto de vista funcional, según el Decreto 1073 de 2015, el sector energético está conformado, en el nivel central, por el Ministerio de Minas y Energía, a la cabeza, y en el sector descentralizado, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), la Agencia Nacional de Minería (ANM), la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas (IPSE), el Servicio Geológico Colombiano y la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME).

105. Por consiguiente, en atención a que la UPME forma parte del sector energético y las actividades que desempeñó de asesoría en la entidad se relacionan con esos asuntos, es claro que la experiencia total de 3.55 años (42.64 meses) debe ser tenida en cuenta para acreditar el requisito cualificado fijado en la norma.

106. Finalmente, se encuentra acreditado que el demandado fue consultor en sistemas de energía y eficiencia energética en la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, en el programa de promoción de la eficiencia energética industrial en industrias colombianas.

107. Según la certificación aportada al expediente, el señor Prias Caicedo desarrolló las siguientes actividades:

- Consultor en Sistemas de Gestión de Energía, entre los días 14/08/2018 a 31/12/2018, participando como instructor en diplomado de eficiencia energética para el grupo de empresas de la región Bogotá – Sabana Occidente, incluyendo la participación como docente en clases magistrales y la asistencia a los participantes del diplomado para la implementación de un Sistema de Gestión de la Energía en sus respectivas industrias (International Service Agreement - ISA 33736).
- Consultor en Sistemas de Gestión de Energía y Eficiencia Energética, entre los días 1/04/2016 a 31/03/2017, participando como experto nacional para homogenizar los planes de estudio académicos de la universidad en un único programa de estudios, elementos que ya utilizan algunas universidades de RECIEE y la ONUDI, así como la participación en visitas de campo a las industrias (International Service Agreement - ISA 19982, Amendment 1 07/04/2017).



Demandante: Germán Lozano Villegas
Demandado: Omar Fredy Prias Caicedo
Rad: 11001-03-28-000-2024-00001-00

- Consultor en Eficiencia Energética Industrial en Industrias Colombianas - EEI, entre los días 10/05/2014 a 09/06/2014, participando como consultor en la formulación del proyecto EEI especialmente en la documentación requerida por el GEF Global Environment Facility y CEO Endorsement Request for Colombia (International Service Agreement - ISA 9718).

108. El tiempo total de experiencia se relaciona así:

Inicio	Terminación	Experiencia en meses
14/8/2018	31/12/2018	4.63
1/4/2016	31/3/2017	12.13
10/5/2014	9/6/2014	1.00
Total de experiencia en meses		17.76

109. En primer lugar, se debe tener en cuenta que la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), establecida en 1979, es la agencia especializada de las Naciones Unidas que promueve el desarrollo industrial para disminuir la pobreza, alcanzar una globalización inclusiva y la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas. Con la Declaración de Lima del 2 de diciembre de 2013, en el marco de la 15^o Conferencia General de la organización, se asumió el mandato de promover y acelerar el desarrollo industrial sostenible e inclusivo en países en desarrollo y economías en transición²⁷.

110. El principal objetivo de la Organización es «promover y acelerar el desarrollo industrial en los países en desarrollo con miras a contribuir al establecimiento de un nuevo orden económico internacional. La Organización promoverá también el desarrollo industrial y la cooperación en los planos mundial, regional y nacional, así como en el plano sectorial»²⁸.

111. El Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Gobierno de Colombia acerca del Establecimiento de una Oficina Regional De la Onudi en Colombia, suscrito en Bogotá D. C., el 22 de mayo del año 2000, fue aprobado mediante la Ley 799 del 13 de marzo de 2003.

²⁷ Según la información registrada en el portal de la Cancillería: <https://www.cancilleria.gov.co/internacional/politica/economico/onudi>.

Asimismo, se puede consultar el siguiente enlace para conocer la misión de la organización: <https://www.unido.org/about-us/who-we-are>

²⁸ De acuerdo con el artículo 1^o, Capítulo I de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (reproducida en el año 2020), la cual se puede consultar en el siguiente enlace:

https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-11/19-12172_UNIDO_Constitution_ebook_S.pdf



112. De acuerdo con lo expuesto, en cuanto al aspecto institucional, se tiene que ONUDI no es una organización que tenga como objetivo el desarrollo de labores en el sector energético, en tanto fomenta la cooperación entre los países industrializados y los que se encuentran en desarrollo, y promueve las inversiones y transferencia en tecnología.

113. En segundo término, del análisis específico de funciones, se encuentra que dos de las actividades desarrolladas en ONUDI son netamente académicas, por cuanto el demandado participó como instructor en un diplomado en eficiencia energética y como experto nacional para «homogenizar los planes de estudios académicos de la universidad en un único programa de estudios»,²⁹ las cuales no pueden ser tenidas en cuenta como experiencia en consultoría o asesoría, en atención a que se requiere el ejercicio efectivo de la función técnica especializada³⁰, con el fin de acreditar las competencias definidas por el legislador para ocupar el cargo.

114. La tercera labor desplegada se refiere a la participación como consultor en la formulación del proyecto EEI, especialmente, en la documentación requerida por el GEF Global Environment Facility y CEO Endorsement Request for Colombia (Internacional Service Agreement – ISA 9718), actividad que, de acuerdo en los términos en los que fue certificada, se relacionó con el suministro de documentos ante los requerimientos de empresas, y no con el desarrollo puntual de la función técnica especializada.

115. Así, con fundamento en la naturaleza de las actividades propias de ONUDI, y de acuerdo con la valoración de las funciones desarrolladas por el demandado en esa entidad, para la Sala no hay duda de que aquellas no guardan conexidad directa y específica con asuntos energéticos, toda vez que, por un lado, se derivaron de un ejercicio netamente académico, al participar como instructor en un diplomado, y, por otro, al fungir como facilitador en la consecución de documentos requeridos por otras empresas, por manera que no se acreditó la materialización concreta de la experiencia técnica.

116. En línea con lo anterior, se concluye que la única experiencia que cumple el requisito de asesor o consultor en el sector energético es la adquirida en la UPME.

117. No obstante, el tiempo total en esta es de 42.64 meses, es decir, el desarrollo de las actividades es inferior al lapso de 72 meses fijado en el literal c), párrafo

²⁹ No se especificó en la certificación a cuál universidad se refiere.

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 27 de abril de 2023, exp. 11001-03-28-000-2022-00209-00 (principal).



1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, como tiempo mínimo requerido para acceder al cargo de experto comisionado bajo el supuesto de haberse desempeñado como consultor o asesor.

118. Se reitera que, «en atención a las importantes funciones que se desempeñan en la comisión de expertos de la CREG frente a un sector económico/servicio público domiciliario de altísima importancia nacional y respecto del cual es posible predicar un grado de especialidad y tecnicidad, se requiere, entonces, que las personas que la integran tengan las calidades que se acompañen con dichas características, las cuales se materializan en la triada de especificidades antes descritas: una serie de profesiones determinadas, una experiencia calificada en el área energética y las vinculaciones con el sector, todos ellos de forma concurrentes»³¹.

119. A partir de los razonamientos señalados con antelación, se advierte que, si en gracia de discusión se admitiera que existe «precedente» sobre la materia, lo cierto es que la sala se aparta de este teniendo en cuenta que, al margen de que la entidad forme parte o no del área de energía, en un sentido amplio, no hay forma alguna de tener certeza de si las funciones desplegadas tuvieron estrecha conexidad o relación con asuntos energéticos, porque, se reitera, la certificación expedida por Colciencias es genérica, en tanto solo define el objeto contractual e indica que prestó asesoría en la formulación, desarrollo, seguimiento y evaluación de **las actividades requeridas** por el programa nacional de investigaciones en energía y minería, sin que se señalara, bajo ningún criterio, cuáles fueron las labores desarrolladas en el marco de ese programa, las cuales, a manera de ejemplo, pudieron enmarcarse en temas administrativos o de cualquier otra índole.

120. Lo propio ocurre con las funciones que desarrolló el demandado en ONUDI, toda vez que, aun si esa entidad hiciera parte del sector o área energética, es claro que la labor de docencia no está enmarcada ni tiene conexidad o siquiera una aproximación a la asesoría o consultoría, como lo exige la norma, pues se trató de un ejercicio netamente académico, razón por la cual, en caso de que se llegara a considerar que existe precedente, la sala se aparta de este por las mismas razones señaladas.

121. Así las cosas, en aras de dar cumplimiento al principio de transparencia que gobierna las providencias judiciales, se insiste en que, en estos casos, no hay precedente judicial. No obstante, de llegar a entenderse que sí lo hay y que, por tanto, hay una regla previamente establecida, la sala se aparta de este por considerar que las certificaciones de Colciencias y de ONUDI no demuestran que

³¹ *Ibidem*.



Demandante: Germán Lozano Villegas
Demandado: Omar Fredy Prias Caicedo
Rad: 11001-03-28-000-2024-00001-00

el demandado haya desempeñado funciones de consultor o asesor, por las razones previamente expuestas.

122. Con fundamento en lo explicado, la sala concluye que la decisión cuya legalidad se cuestiona incurrió en la causal de nulidad electoral prevista en el numeral 5 del artículo 275 de la Ley 1437 de 2011, en consideración a que el demandado no acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en el literal c), parágrafo 1º del artículo 21 de la Ley 143 de 1994, modificado por el artículo 44 de la Ley 2099 de 2021, para ocupar el empleo de comisionado experto de la CREG, toda vez que el presupuesto de haberse desempeñado como consultor o asesor, por un periodo igual o superior a seis años, no atendió al criterio de la especificidad referente a que las funciones se hubieran desplegado en el sector energético ni tuvieron conexidad alguna³² con asuntos propios de este.

123. Por consiguiente, comoquiera que se desvirtuó la presunción de legalidad del acto de nombramiento demandado, se declarará la nulidad del Decreto 1884 del 8 de noviembre de 2023, por el cual se nombró al señor Omar Fredy Prias Caicedo, en el empleo de experto comisionado de la CREG.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: Declárase la nulidad del acto de nombramiento del señor Omar Fredy Prias Caicedo, como experto comisionado, código 0090 de la planta de personal de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), contenido en el Decreto 1884 del 8 de noviembre de 2023, dictado por el presidente de la República.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Presidente

³² Específicamente en Colciencias y ONUDI.



Demandante: Germán Lozano Villegas
Demandado: Omar Fredy Prias Caicedo
Rad: 11001-03-28-000-2024-00001-00

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
(salva voto)

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado
(salva voto)

PEDRO LUIS BLANCO JIMÉNEZ
Conjuez

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”.