



Demandantes: Miguel Ángel Martínez Calderón y otros
Demandada: Cielo Elaine Rusinque Urrego, superintendente de Industria y Comercio
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00177-00 (acumulado)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: Luis Alberto Álvarez Parra

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 11001-03-28-000-2024-00177-00 (acumulado)¹
Demandantes: MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ CALDERÓN Y OTROS²
Demandada: CIELO ELAINE RUSINQUE URREGO, SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Temas: Experiencia relacionada y posgrado en áreas afines. Observaciones ciudadanas. Recomendaciones de la OCDE.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala³ decide en única instancia las demandas acumuladas presentadas contra el acto de designación de Cielo Elaine Rusinque Urrego, como superintendente de Industria y Comercio.

I. ANTECEDENTES

1.1. Las demandas

Los señores Miguel Ángel Martínez Calderón, Harold Eduardo Sua Montaña, Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Daniel Currea Moncada, actuando en nombre propio, instauraron demandas en ejercicio del medio de control de nulidad electoral previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el nombramiento de Cielo Elaine Rusinque Urrego como superintendente de Industria y Comercio, contenido en el Decreto 0098 del 2 de febrero de 2024, expedido por el presidente de la República.

1.2. Hechos

En consideración a que la situación fáctica coincide en todas las demandas acumuladas, la Sala la sintetiza de la siguiente manera:

Según relata la parte actora, la Presidencia de la República, en su página *web* oficial, publicó⁴ la invitación pública para proveer el cargo de superintendente de Industria y Comercio, en propiedad, a la que acudieron 82 personas, de quienes se publicaron sus hojas de vida, entre el 9 y el 11 de enero de 2024, para que la ciudadanía remitiera sus observaciones.

Asimismo, afirmaron que el 25 de enero de 2024, en el referido sitio *web*, se publicó el Decreto 0098 de 2 de febrero 2024, mediante el cual el presidente de la República nombró a Cielo Elaine Rusinque Urrego como superintendente de Industria y Comercio; sin que previamente

¹ Radicados 11001-03-28-000-2024-00102-00, 11001-03-28-000-2024-00105-00 y 11001-03-28-000-2025-00039-00.

² Harold Eduardo Sua Montaña, Samuel Alejandro Ortiz Mancipe y Daniel Currea Moncada.

³ Derrotada la ponencia presentada por el magistrado Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁴ Del 21 hasta el 28 de diciembre de 2023.



se dispusiera la terminación del encargo de María Paula Belén Arenas Quijano⁵, esto con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2.2.5.3.4⁶ del Decreto 1083 de 2015.

Recordaron que, para ocupar el referido el empleo, el artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015 exige los siguientes requisitos:

Calidades. Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero y Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:

1. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
2. Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.

Sin embargo, afirmaron que la demandada no acreditó las calidades para ocupar el cargo de superintendente de Industria y Comercio, pues no tiene posgrado en áreas afines con las funciones que debe desempeñar ni tampoco la experiencia relacionada.

Agregaron que no se tuvieron en cuenta las observaciones de la ciudadanía frente a las hojas de vida publicadas ni las recomendaciones de la OCDE para ocupar este tipo de empleos.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora estimó como normas desconocidas los artículos 125 y 209 de la Constitución Política, 2 y el inciso 23 del artículo 23 de la Ley 909 de 2004, 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015 y la Resolución 3132 de 2021⁷. Como causales de nulidad invocaron la infracción de normas superiores en que debía fundarse el acto demandado, la desviación de poder, la falta de motivación y la prevista en el numeral 5 del artículo 275 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), por falta de calidades y requisitos de la demandada para ocupar el cargo.

Explicaron que no se tuvieron en consideración las observaciones de la ciudadanía, con lo cual, a juicio de los actores, se desatendió el deber de motivación, previsto en el numeral 1 del artículo 8 de la CADH y vulneró la «observación general de 1996 del comité de derechos humanos»⁸.

Sumado a lo anterior, manifestaron que el cuestionado nombramiento desatiende «recomendaciones» de la OCDE⁹ sobre Política y Gobernanza Regulatoria, según las cuales, las autoridades que ejercen labores de vigilancia y control de carácter técnico, como el superintendente de Industria y Comercio, debe estar «libre de control político directo para hacer cumplir las leyes de competencia», pues la demandada tiene «vínculos políticos» con el actual presidente de la República.

⁵ En este punto, sostuvieron que algunos encargos en empleos del orden nacional de la Rama Ejecutiva del Poder Público han terminado «con antelación» al nombramiento en propiedad.

⁶ **Artículo 2.2.5.3.4 Terminación de encargo y nombramiento provisional.** Antes de cumplirse el término de duración del encargo, de la prórroga o del nombramiento provisional, el nominador, por resolución motivada, podrá darlos por terminados.

⁷ Por medio de la cual se actualiza el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales de la Superintendencia de Industria y Comercio.

⁸ Según la cual, «los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse».

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Señalaron que el acto acusado se expidió con desviación de poder porque la demandada es «cercana» a su nominador, es decir, al actual presidente de la República, en tanto, hizo parte de su campaña política de 2018 e incluso se desempeñó como asesora de relaciones externas y entre otros cargos del gobierno actual¹⁰.

Por otra parte, afirmaron que la designada no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 2.2.34.1.2¹¹ del Decreto 1083 de 2015 para ser superintendente de Industria y Comercio porque, según su hoja de vida¹², «no cursó» maestría ni doctorado en áreas afines a las funciones del cargo, como las relacionadas con el derecho comercial, propiedad intelectual, protección al consumidor, fusiones y adquisiciones, protección de datos personales, prácticas restrictivas de la competencia, metrología legal y libre competencia, según lo previsto en los artículos 1.¹³ y 3.¹⁴ del Decreto 4886 de 2011¹⁵.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los títulos de posgrado obtenidos por la demandada en Derecho Constitucional y en Estudios Políticos se relacionan con la Constitución Política, el derecho penal y de ciudades y territorios, aspectos que «no son afines a las actividades del cargo referido» tal y como lo dispone la referida norma.

Advirtieron que la accionada carece de experiencia laboral relacionada de diez (10) años o más, pues solo se ha desempeñado en el ámbito del derecho penal y constitucional y como «asesora de relaciones públicas», sin que ello tenga semejanza con el derecho de la competencia, de consumo, de propiedad intelectual, protección de datos o metrología legal y reglamentos técnicos, materias que son propias de las funciones asignadas al superintendente de Industria y Comercio¹⁶.

Al respecto, mencionaron que, en los cargos ejercidos por la demandada, de acuerdo con su hoja de vida, no se precisan las áreas específicas de las labores ejercidas, tampoco suma diez (10) años en cargos de la misma jerarquía del superintendente de Industria y Comercio, esto es, del nivel directivo.

Hicieron referencia a las recomendaciones de la OCDE en materia de competencia, relativas a la necesidad de que las funciones del superintendente de Industria y Comercio se desarrollen con altos estándares de especialidad e idoneidad técnica; las cuales, a su juicio, fueron desconocidas con el acto demandado.

Finalmente, destacaron que, según la sentencia del 6 de julio de 2023¹⁷, «[resulta] ajustado al ordenamiento exigir requisitos de acceso específicos para [las] superintendencias, diferentes

¹⁰ Al respecto, indicó que dichos cargos «se puede[n] evidenciar en la hoja de vida de la aspirante al empleo publicada en la página de la Superintendencia de Industria y Comercio»

¹¹ «Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:

1. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
2. Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el sector público o privado, o experiencia docente en el ejercicio la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo»

¹² Publicada para que la ciudadanía manifestara sus observaciones.

¹³ Que establece las funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio.

¹⁴ Que establece las funciones del despacho del superintendente de Industria y Comercio.

¹⁵ «Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones».

¹⁶ Funciones que, según la Sección Quinta del Consejo de Estado, corresponden a «la protección del consumidor, la promoción y protección de la competencia, la propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones» (Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 2 de febrero de 2023. Radicado núm. 11001-03-28-000-2022-00211-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio). En el que se estudió la legalidad del nombramiento de Andrés Bernardo Barreto González, como experto comisionado de la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG).

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. Rad. núm.11001-03-24-000-2022-00328-00. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil. En la cual se negó la nulidad del artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015.



a las demás, debido a las labores especializadas ejercidas por estas que devienen de competencias asignadas directamente por la Constitución».

Aunado a ello, indicaron que el Decreto 0098 del 2 de febrero de 2024 desatendió el principio de igualdad para el acceso a los cargos públicos, ya que se presentaron otros aspirantes¹⁸ que sí cumplían con los requisitos de formación y experiencia, dispuestos en la ley, que no fueron tenidos en consideración.

1.4. Admisión de las demandas

En el expediente 2024-00177-00, la demanda formulada por el señor Miguel Ángel Martínez Calderón, se admitió inicialmente por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, mediante providencia del 21 de marzo de 2024. Sin embargo, por auto del 19 de julio de 2024 advirtió la falta de competencia de la referida corporación para conocer el asunto y ordenó remitirlo a la Sección Quinta del Consejo de Estado.

Posteriormente por auto del 6 de agosto de 2024, el magistrado ponente de esta Sala Electoral encontró que el tribunal dejó de resolver un recurso contra la providencia que dispuso remitir por competencia el asunto y, en consecuencia, ordenó devolver el expediente al tribunal; finalmente, en proveído del 21 de abril de 2025, el despacho sustanciador de la Sala Electoral avocó conocimiento del asunto (2024-00177-00).

Lo propio sucedió en el expediente 2024-00102-00, demanda formulada por el señor Samuel Alejandro Ortiz Mancipe; inicialmente fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, corporación que en la providencia del 20 de mayo de 2024 admitió la demanda y negó la medida cautelar. No obstante, por auto del 18 de julio de 2024, el tribunal ordenó remitir el asunto a la Sala Electoral del Consejo de Estado, con fundamento en la unificación jurisprudencial establecida por la Sección Quinta en el auto del 11 de julio de 2024, dentro del expediente 11001-03-28-000-2024-00125-00. En consecuencia, a través de la providencia del 17 de enero de 2025 esta corporación avocó conocimiento del asunto.

En el expediente 2024-00105-00, se admitió la demanda formulada por el señor Daniel Currea Moncada, en la providencia del 13 de junio de 2024 y se ordenaron las notificaciones de rigor; lo propio sucedió en el expediente 2025-00039-00, demanda promovida por el señor Harold Eduardo Sua Montaña, a través de auto del 27 de marzo de 2025 en el cual además se negó la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

1.5. Contestaciones de las demandas

1.5.1. Cielo Elaine Rusinque Urrego– demandada

Recordó que el cargo de superintendente de Industria y Comercio se cataloga como de libre nombramiento y remoción, por lo que conlleva el ejercicio de la denominada potestad discrecional, en virtud de la cual el nominador puede designar y relevar del cargo al funcionario que lo ocupe, de manera potestativa, sin que se exija una motivación en particular.

¹⁸ Sin individualizar los aspirantes.

Resaltó que, en consecuencia, para el caso bajo estudio, el nominador tiene la posibilidad de disponer libremente la provisión o retiro del empleo, sin que sea necesario expresar los motivos que lo llevan adoptar una u otra decisión.

Argumentó que los artículos 2.2.34.1.1 y siguientes del Decreto 1083 de 2015 disponen el procedimiento que debe adelantarse para el nombramiento del superintendente de Industria y Comercio. No obstante, en dicha normatividad no se consagra que los comentarios que se reciban por parte de los ciudadanos constituyan un imperativo para el ejercicio de la facultad discrecional que ostenta el presidente de la República pues ello conllevaría a desnaturalizar la esencia de este tipo de empleos.

Por lo tanto, consideró que la recepción de las observaciones por parte de los ciudadanos constituye una expresión del sentir de los intervinientes que puede ser utilizado por el nominador, sin que ello implique que el presidente deba referirse y hacer un análisis exhaustivo de ellos.

Comentó que su nombramiento en propiedad supuso la terminación del encargo, el cual se hizo de manera temporal mientras se establecía quién ocuparía el empleo de forma definitiva; razón por la cual no advierte irregularidad alguna sobre ese particular.

Además, resaltó que las actuaciones adelantadas por la Presidencia de la República, relacionadas con nombramientos y terminaciones de encargos anteriores a la designación demandada, resultan ajenas al objeto de la presente controversia y, por lo mismo, no deben analizarse.

Agregó que el encargo de María Paula Belén Arenas Quijano culminó al nombrar en propiedad a la demandada y que carece de relevancia que dicha decisión se hubiera incluido en el numeral 2.º del decreto demandado y no en el primero. En todo caso, afirmó que no tenía término específico, por tanto, esa situación administrativa podía concluirse en cualquier momento, incluso antes de los tres meses, de conformidad con el artículo 2.2.5.3.1 del Decreto 1083 de 2015.

En relación con la alegada vulneración de las recomendaciones de la OCDE, sostuvo que no se individualizó la norma que se considera infringida, ni se demostró su exigibilidad en el ordenamiento colombiano, como tampoco se advierte que la participación en un proyecto político o el ejercicio de cargos en el Gobierno Nacional configure «inhabilidad» para ser designado superintendente de Industria y Comercio.

Asimismo, destacó que el presidente de la República expidió el nombramiento censurado, acudiendo a la lista de aspirantes que cumplían los requisitos legalmente previstos para el referido empleo, elaborada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), entre los que se encontraba la demandada, quien, de acuerdo con dicha entidad, acreditó 13 años, 3 meses y 30 días de experiencia relacionada.

Aseguró que no se vulneró el principio de igualdad, ni se configuró la desviación de poder alegada, pues no existieron maniobras tendientes a desconocer los derechos de quienes acudieron a la invitación pública, sino que, por el contrario, se cumplieron las etapas previstas

en el artículo 2.2.34.1.3¹⁹ del Decreto 1083 de 2015, se permitió la participación de todos los aspirantes al cargo y el DAFP determinó quiénes satisfacían los requisitos para ocupar el empleo de superintendente de Industria y Comercio.

De otro lado, expuso que los requisitos de formación y experiencia para acceder al cargo de superintendente de Industria y Comercio están condicionados por ser «áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar» para el caso de la formación; y para la experiencia, se requiere la denominada «relacionada con las funciones del empleo».

Alegó que la parte actora omitió realizar un análisis comparativo entre las funciones del empleo a desempeñar y su relación con la formación y experiencia y, por lo tanto, el reparo carece de sustento. De esta forma, expuso que la parte demandante no indicó las razones por las cuales los títulos de posgrado que posee no corresponden a las áreas afines al cargo o los motivos tendientes a determinar que su experiencia no es relacionada a las funciones del cargo, pues sus alegaciones se reducen a afirmar, de manera vaga, que no cumple con los requisitos.

Argumentó que sí cumple con las exigencias previstas en el Decreto 1083 de 2015, pues las maestrías que cursó son válidas²⁰ y afines con el cargo de superintendente de Industria y Comercio.

Como fundamento de lo anterior, expuso que la maestría que obtuvo en estudios políticos de la «*Université Panthéon- Assas (Paris II)*» se relaciona con las funciones previstas en los numerales 1. ²¹, 5. ²² y 25²³ del artículo 3. ²⁴ del Decreto 4886 de 2011, por cuanto requiere conocimiento sobre la estructura del Estado y el cumplimiento de reglas y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico.

Así, indicó que «en la medida en que al Superintendente de Industria y Comercio le corresponda velar por el cumplimiento de las reglas y los procedimientos consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano, hace que una maestría en Investigación en Estudios Políticos se relacione con las funciones del cargo, pues aquellos hacen parte de su objeto de estudio».

En cuanto a la «maestría» en Derecho Constitucional, de la misma universidad, afirmó que se relaciona con las competencias del cargo, pues impone el estudio de derechos: i) del consumidor, ii) de la competencia, iii) de la propiedad industrial, iv) del *habeas data*, entre otras, los que tienen como fundamento la Constitución Política. Asimismo, aseguró que este posgrado tiene la categoría de Maestría, por cuanto así han sido convalidados (por el Ministerio de Educación Nacional) programas similares cursados en la misma universidad.

¹⁹ «**ARTÍCULO 2.2.34.1.3. Invitación pública.** El Presidente de la República nombrará a los superintendentes a que hace referencia este Título, previa invitación pública efectuada a través del portal de internet de la Presidencia de la República a quienes cumplan con los requisitos y condiciones para ocupar el respectivo cargo.

Previo al nombramiento, el Presidente de la República podrá solicitar la opinión de organizaciones ciudadanas, sociales, universitarias o académicas, sobre el buen crédito de los aspirantes que estime necesarios. Asimismo, podrá realizar entrevistas a algunos de los candidatos».

²⁰ En virtud del artículo 2.2.2.3.4. del Decreto 1083 de 2015.

²¹ «1. Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción y protección de la competencia, la propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones».

²² «5. Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, así como fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación».

²³ «25. Expedir las regulaciones que conforme a las normas supranacionales corresponden a la Oficina Nacional competente de Propiedad Industrial».

²⁴ «Funciones del Despacho del Superintendente de Industria y Comercio».



Recordó que, en todo caso, para la homologación de esos títulos, cuenta con 2 años a partir de la posesión, conforme lo dispone el artículo 2.2.2.3.4 del Decreto 1083 de 2015.

Explicó que cumple con el requisito de experiencia relacionada de diez (10) años, comoquiera que las labores desempeñadas²⁵ son afines a las funciones asignadas al cargo de superintendente de Industria y Comercio, ya que, en general, se enfocan en las áreas del Derecho Público y Constitucional, similares al referido empleo, pues se relacionan con la propiedad industrial, la competencia, el *habeas data*, los derechos del consumidor, la potestad sancionatoria, la ejecución de políticas públicas, el procedimiento administrativo y la defensa judicial, entre otros.

Al respecto, sustentó que los certificados laborales aportados atienden los requisitos previstos en el artículo 2.2.2.3.8.²⁶ del Decreto 1083 de 2015 y que la experiencia exigida en el artículo 2.2.34.1.2.²⁷ *ibidem* puede cumplirse con el desempeño de actividades profesionales o de docente universitario, sin que se requiera que haya sido adquirida en cargos del nivel directivo.

Manifestó que no puede entenderse que el ejercicio del cargo de superintendente de Industria y Comercio es exclusivo para quienes tengan perfiles orientados al derecho privado, en tanto, ello desconocería la existencia de funciones relacionadas con el sector público. Tal es el caso, por ejemplo, de la dirección de la entidad, la intervención en la economía social de mercado, el ejercicio de potestad sancionatoria administrativa y la protección a los consumidores.

Anotó que, por lo anterior, se exige experiencia profesional relacionada y no específica, lo que impone concluir que no resulta obligatorio que las funciones desempeñadas en cargos anteriores sean idénticas a las propias de la Superintendencia de Industria y Comercio²⁸, pues basta con que sean conexas.

Relacionó las labores desempeñadas en cada uno de los empleos cuya experiencia fue acreditada ante DAFP, para demostrar la relación con el cargo de superintendente. Igualmente, para acreditar que supera los diez (10) años exigidos por la norma en el ejercicio de su profesión.

Por último, consideró que la parte actora pretende crear una inhabilidad o incompatibilidad no prevista en la ley, asegurando que el acto acusado fue expedido con desviación de poder porque la demandada ocupó cargos en el Gobierno Nacional y apoya el proyecto político del presidente de la República.

²⁵ Como directora general del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, asesora, litigante y consultora, profesional universitario en la Alcaldía de Fusagasugá, en la fiscalía general de la Nación, docente en la Universidad Externado de Colombia, Universidad de Cundinamarca y Universidad del Rosario, becaria en la Universidad Externado de Colombia.

²⁶ «**ARTÍCULO 2.2.2.3.8 Certificación de la experiencia.** La experiencia se acreditará mediante la presentación de constancias expedidas por la autoridad competente de las respectivas instituciones oficiales o privadas.

Cuando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo.

Las certificaciones o declaraciones de experiencia deberán contener como mínimo, la siguiente información:

1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.
2. Tiempo de servicio.
3. Relación de funciones desempeñadas. [...] ».

²⁷ «**ARTÍCULO 2.2.34.1.2. Calidades.** Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:

1. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
2. Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el público o privado, o experiencia docente en el ejercicio la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo».

²⁸ Al respecto, citó «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Sentencia del 06 de mayo de 2010 [...] M.P. Susana Buitrago Valencia» «Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta Sentencia del 18 de agosto del 2022, Exp. 41001-23-33-000-2022-00001-02. [M]P. Pedro Pablo Vanegas Gil» «Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 29 de junio de 2023, Rad. 11001-03-28-000-2023-00001-00, MP. Pedro Pablo Vanegas Gil».



1.5.2. Presidencia de la República

Mediante apoderado, intervino para reiterar los argumentos de defensa expuestos por la demandada en su contestación. Enfatizó que la señora Rusinque Urrego sí cumplió con los requisitos exigidos por la normativa para desempeñar el cargo de superintendente de Industria y Comercio.

Sobre el particular, comentó que existen dos formas de acreditar la experiencia de 10 años: la profesional relacionada con las funciones del cargo o el ejercicio de la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo. Para el efecto, realizó un cuadro comparativo para demostrar el cumplimiento de dicho requisito.

Anotó que, aun cuando los demandantes alegan que en la parte motiva del acto acusado no se hizo referencia a las observaciones de la ciudadanía, ello no implica un vicio de nulidad en los términos propuestos; ello por cuanto, esa etapa de control se surtió a cabalidad, como una garantía al debido proceso, sin que el presidente estuviera obligado a responder o incluir los reparos allegados por los ciudadanos.

En lo que concierne a la expedición irregular, por la supuesta indebida terminación del encargo en el empleo de superintendente de Industria y Comercio, explicó que el nombramiento de la demandada puso fin a la referida situación administrativa, sin que fuera necesario un acto previo que así lo dispusiera.

1.5.3. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Intervino mediante apoderado para reiterar las razones de defensa expuestas por la demandada y la Presidencia de la República. Precisó que cualquier presunta irregularidad con la terminación del encargo de la señora María Paula Belén Arenas Quijano, como superintendente de Industria y Comercio, es un asunto que desborda este medio de control, en el que se discute únicamente la designación de la señora Cielo Elaine Rusinque Urrego.

Explicó que, el hecho de que en el acto acusado se dispusiera en el primer numeral de la parte resolutive el nombramiento de la señora Rusinque Urrego y, acto seguido en el segundo numeral, la terminación del referido encargo no implica una irregularidad que vicie de nulidad la designación de la demandada, por cuanto no es posible asignar vigencias temporales diferentes del acto acusado, tal como lo pretende presentar la parte demandante.

Enfatizó que se cumplió con las etapas del proceso, incluyendo las observaciones de la ciudadanía, opiniones que en todo caso tienen un carácter facultativo en cuanto a su consideración por parte del presidente de la República.

Respecto a los requisitos para ocupar el cargo, adujo que la demandada los cumple, en tanto ostenta su título profesional y dos maestrías, en Derecho Constitucional y Estudios Políticos, ambas obtenidas en Francia; las cuales, además, fueron validadas por el Departamento Administrativo de la Función Pública al momento de hacer la verificación.

Sostuvo que los posgrados acreditados son afines al cargo, porque hacen parte del derecho público, y están directamente relacionadas con las funciones del empleo en que se nombró a la demandada.



Mencionó que la experiencia acreditada por la señora Rusinque Urrego, corresponde a 13 años, 3 meses y 30 días, tal y como lo evaluó el Departamento Administrativo de la Función Pública; la cual, además es relacionada con las funciones del empleo.

1.6. Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE)²⁹

Por medio de apoderado judicial, la entidad manifestó, en síntesis, que la parte demandante no cumplió con la carga mínima requerida para argumentar el concepto de la violación propuesto, así como tampoco se estructuraron los fundamentos fácticos y jurídicos para acceder a la pretensión anulatoria.

1.7. Trámite Procesal

Mediante providencia del 17 de julio de 2025, se decretó la acumulación de procesos y se ordenó el sorteo de que trata el artículo 282 del CPACA.

Por su parte, por auto del 25 de agosto de 2025 se dispuso dar el trámite de sentencia anticipada; por lo tanto, se decretaron las pruebas allegadas por las partes y se fijó el litigio en los términos que más adelante se precisará. Asimismo, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

1.8. Alegatos de conclusión

1.8.1. Parte demandante - Samuel Alejandro Ortiz Mancipe, Harold Eduardo Sua Montaña y Daniel Currea Moncada

En síntesis, a su juicio, se demostró que las labores desempeñadas para acreditar la experiencia no se relacionan con las funciones del superintendente de Industria y Comercio y sus títulos de posgrado no cumplen con el requisito legal de convalidación por la autoridad competente ni con el de afinidad.

1.8.2. Demandada

Reiteró la legalidad del decreto de su nombramiento, en tanto cumple con los requisitos para el ejercicio del cargo de superintendente de Industria y Comercio, lo cual, a su juicio, se evidencia con las certificaciones laborales y académicas que obran en el expediente.

A su vez insistió en que se cumplieron las etapas del procedimiento de invitación pública, previsto en el Decreto 1083 de 2015, se permitió la aspiración al cargo de los ciudadanos interesados y el DAFP realizó la verificación del cumplimiento de las exigencias de las personas postuladas al empleo, con base en lo cual el presidente la nombró.

1.8.3. Presidencia de la República

Abordó cada uno de los puntos de la fijación del litigio y reiteró los argumentos de defensa del acto de nombramiento demandado.

²⁹ El 30 de mayo de 2024, 12 de julio de 2024 y el 13 de mayo de 2025, dentro de los exp. núm. 11001-03-28-000-2024-00177-00, 11001-03-28-000-2024-00105-00 y 11001-03-28-000-2025-00039-00, respectivamente, la entidad solicitó la suspensión del proceso por 30 días, para intervenir en el asunto, de acuerdo con los artículos 610 y 611 del Código General del Proceso. Luego, se pronunció, mediante escritos del 2 de julio de 2024, 20 de agosto de 2024 y 27 de junio de 2025.



1.8.4. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Reiteró los argumentos de defensa del acto acusado, teniendo en cuenta, además, que superada la etapa probatoria, a su juicio, no se recaudaron elementos de convicción que den cuenta de los cargos formulados, por lo que solicitó negar las pretensiones de las demandas.

1.8.5. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

Consideró que debe negarse la nulidad del nombramiento acusado, en tanto, se demostró que la demandada cuenta con más de diez años de experiencia relacionada y con la formación en modalidad de maestría requerida en la norma. Asimismo, sostuvo la falta de configuración de los cargos de desviación de poder, vinculatoriedad de las recomendaciones de la OCDE, ni las alegadas irregularidades frente al trámite de la invitación pública.

1.9. Concepto del Ministerio Público

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

1.10 Auto para mejor proveer

Mediante providencia del 20 de noviembre de 2025 la sala advirtió la necesidad de decretar, de oficio, una prueba para mejor proveer, según lo dispuesto en el artículo 213 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

En este asunto, entre otras documentales, se allegó copia del «DIPLOME SUPERIEUR DE L'UNIVERSITE – DROIT CONSTITUTIONNEL» de la «UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS II) DROIT-ÉCONOMIE-SCIENCES SOCIALES», obtenido por la demandada. Sin embargo, para la Sala no existía certeza de la equivalencia de dicho título en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual resulta relevante para resolver la presente controversia. Debido a lo anterior, se ordenó oficiar al Ministerio de Educación Nacional para que certificara a qué programa o título, según los otorgados por las instituciones de educación superior colombianas y las normas internas que regulen la materia, equivale el denominado «DIPLOME SUPERIEUR DE L'UNIVERSITE – DROIT CONSTITUTIONNEL» y si es oficial o propio, e indicar a qué nivel (especialización, maestría o doctorado) y el área de conocimiento al que pertenece.

El requerimiento fue atendido por el Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio del 28 de noviembre de 2025, en el que indicó:

El título *DIPLOME SUPÉRIEURE DE L'UNIVERSITÉ - DROIT CONSTITUTIONNEL* corresponde a un título propio francés. Conforme a las disposiciones del parágrafo del artículo 27 de la Resolución 10687 de 2019, que regula la convalidación de títulos de educación superior otorgados en el exterior, los títulos propios pueden ser objeto de trámite de convalidación, bajo el criterio de evaluación académica, cuando se trate de estudios iniciados con anterioridad al 9 de junio de 2015.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala es competente para decidir las presentes demandas de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011³⁰, modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, y con el artículo 13 del Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019, modificado por el Acuerdo 434 de 2024, reglamento interno de la corporación.

2.2. Acto acusado

Corresponde al Decreto 0098 del 2 de febrero de 2024, expedido por el presidente de la República, mediante el cual nombró a Cielo Elaine Rusingue Urrego como superintendente de Industria y Comercio.

2.3. Problema jurídico

Tal como se estableció en el auto del 25 de agosto de 2025, el litigio se contrae a determinar si debe anularse el nombramiento de Cielo Elaine Rusingue Urrego como superintendente de Industria y Comercio.

Se advierte que los reparos formulados contra la declaratoria de insubsistencia de María Socorro Pimienta Corbacho como superintendente de Industria y Comercio no serán objeto de estudio en el proceso de la referencia, pues, como lo señaló la defensa y la ANDJE, resultan ajenos al objeto de la presente controversia.

Con esa claridad, corresponde a la Sala determinar si con el acto de nombramiento demandado se incurrió en la causal prevista en el numeral 5. ° del artículo 275 la Ley 1437 de 2011 y fue expedido sin motivación, de forma irregular, con desviación de poder e infracción de las normas en las que debería fundarse.

Para tal efecto, resulta necesario resolver los siguientes interrogantes:

¿El Decreto 0098 del 2 de febrero de 2024 debe dar cuenta de las observaciones presentadas por la ciudadanía, respecto de las hojas de vida de los aspirantes que acudieron a la invitación pública para el cargo de superintendente de Industria y Comercio?

¿La designación de la demandada vulneró el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos, en tanto, otros aspirantes sí cumplían los requisitos para ejercer el cargo de superintendente de Industria y Comercio y no fueron nombrados?

¿El Decreto 0098 de 2024 incurre en desviación de poder porque la demandada ocupó cargos en el Gobierno Nacional y participó en la campaña presidencial del actual presidente de la República, Gustavo Petro Urrego?

Previo a nombrar a la demandada como superintendente de Industria y Comercio, ¿debió terminarse el encargo de María Paula Belén Arenas Quijano en dicho empleo?

¿La demandada cumple los requisitos exigidos por el artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015 para ejercer el empleo superintendente de Industria y Comercio?

³⁰ Artículo 149. 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 la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional.

¿Resultan vinculantes las recomendaciones de la OCDE a Colombia sobre políticas de competencia? y, en caso afirmativo, ¿el nombramiento de la demandada como superintendente de Industria y Comercio las desconoció?

De conformidad con los anteriores cuestionamientos, la Sala abordará los siguientes ejes temáticos: **i)** el marco normativo de los requisitos para ocupar el cargo de superintendente de Industria y Comercio y, **ii)** el caso concreto.

2.4. Marco normativo de los requisitos para ocupar el cargo de superintendente de Industria y Comercio

Es importante destacar que, el artículo 40 de la Constitución Política prevé que «todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político», y su ejercicio puede materializarse, por ejemplo, mediante el acceso al «desempeño de funciones y cargos públicos».

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que, «para el Estado colombiano existe un mandato sobre el acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad, y la prohibición de establecer tratos discriminatorios»³¹.

En ese sentido, el tribunal constitucional advirtió que «el Estado es competente para establecer las regulaciones que estime adecuadas, siempre que no se desconozca, por ejemplo, la prohibición de no discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social»³².

Con esa claridad, resulta procedente que el ordenamiento jurídico establezca requisitos o calidades especiales para ocupar cargos públicos, sin que se consideren *per se*, como una transgresión al derecho de acceso a dichos empleos, garantizado por la Constitución Política.

Frente a ello, la Sección Quinta, al decidir sobre la legalidad del artículo 1.º del Decreto 1817 de 2015, que dispone algunas calidades necesarias para ser superintendente de Industria y Comercio, Financiero y de Sociedades, consideró que «el derecho de acceder a cargos públicos no tiene carácter absoluto sino relativo, por tal razón, para que sea efectivo, deberán acreditarse los requisitos que señala [el ordenamiento jurídico]»³³.

Lo anterior, conforme a lo concluido por la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino **la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación, las cuales pueden ser señaladas directamente por la Constitución o, en sustitución de ella, por la ley**, ya que es al legislador a quien corresponde establecer las normas generales aplicables al ejercicio de la función pública, sujetando eso sí todos sus mandatos a la preceptiva fundamental.³⁴ [Negritas fuera de texto]

En ese contexto, el artículo 53 de la Ley 909 de 2004³⁵ revistió de facultades extraordinarias al presidente de la República para fijar las funciones y requisitos para los empleos públicos y,

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-077 del 25 de marzo de 2021. MP. Diana Fajardo Rivera.

³² *Ibidem*.

³³ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 6 de julio de 2023. Radicado núm. 11001-03-24-000-2022-00328-00. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

³⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-487 de 1993.

³⁵ «Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones».

como consecuencia, fue expedido el Decreto Ley 770 de 2005³⁶, el cual, dentro de su ámbito de aplicación, entre otros cargos, se refiere a las superintendencias.

Adquiere relevancia, para este caso, señalar que el decreto en su artículo 2.º se encarga de definir el concepto de empleo como «el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado» (Negrilla de la Sala).

De igual manera, se resalta el mandato contenido en ese precepto, según el cual las «competencias laborales, funciones y requisitos específicos para su ejercicio serán fijados por los respectivos organismos o entidades, con sujeción a los que establezca el Gobierno Nacional de acuerdo con los parámetros señalados en el artículo quinto³⁷ del presente decreto, salvo para aquellos empleos cuyas funciones y requisitos estén señalados en la Constitución Política o en la ley».

También, en su artículo 9.º, estableció que los «manuales específicos» deberían determinar «las disciplinas académicas teniendo en cuenta la naturaleza de las funciones del empleo o el área de desempeño», en aquellos cargos que se exijan para su ejercicio tener «título o la aprobación de estudios en educación superior en cualquier modalidad». Resaltando que, su inciso final, impone que quien sea nombrado superintendente tendrá que «acreditar como requisito de educación, título en una profesión o disciplina académica y experiencia profesional».

Asimismo, en su artículo 12, ordenó a las entidades que, en sus manuales de funciones y requisitos señalaran «las competencias para los empleos que conforman su planta de personal», esto con la finalidad de identificar las competencias laborales.

Posteriormente, mediante Decreto 1785 de 2014³⁸ (artículo 25), se dispuso que, para ocupar el cargo de superintendente se requiere título profesional, de postgrado en cualquier modalidad y experiencia profesional relacionada.

A su vez, el artículo 1.º del Decreto 1817 de 2015, que adicionó el 1083 de 2015, previó que los **superintendentes de Industria y Comercio**, Financiero y de Sociedades deben contar con calidades adicionales a las señaladas, como título de posgrado en maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo y mínimo diez años de experiencia profesional relacionada, como se cita:

ARTÍCULO 2.2.34.1.2. Calidades.³⁹ Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:

1. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
2. Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el público o privado, o experiencia docente en el ejercicio la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.

³⁶ «Por el cual se establece el sistema de funciones y de requisitos generales para los empleos públicos correspondientes a los niveles jerárquicos pertenecientes a los organismos y entidades del Orden Nacional, a que se refiere la Ley 909 de 2004».

³⁷ Este artículo refiere a las «**COMPETENCIAS LABORALES Y REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LOS EMPLEOS**. El Gobierno Nacional determinará las competencias y los requisitos de los empleos de los distintos niveles jerárquicos [...]».

³⁸ Compilado por el Decreto 1083 de 2015.

³⁹ Adicionado por el Decreto 1817 de 2015, artículo 1.

2.5. Caso concreto

Como viene de explicarse, le corresponde a la Sala resolver las censuras formuladas por los demandantes, lo que impone determinar si el acto de nombramiento está viciado de nulidad por los cargos propuestos. De acuerdo con la fijación del litigio son varios problemas jurídicos que deben despejarse, por lo que su estudio se abordará de manera individual en el orden descrito líneas atrás.

- **¿El Decreto 0098 del 2 de febrero de 2024 debe dar cuenta de las observaciones presentadas por la ciudadanía, respecto de las hojas de vida de los aspirantes que acudieron a la invitación pública para el cargo de superintendente de Industria y Comercio?**

Según la parte actora, en el acto demandado se omitió tener en cuenta las observaciones de los ciudadanos en relación con las hojas de vida de quienes aspiraron al cargo de superintendente de Industria y Comercio, pues debía darse respuesta a las mismas, en el acto de nombramiento, lo cual vulneró el numeral 1. ° del artículo 8. ° de la Convención Americana de Derechos Humanos y el derecho a que los ciudadanos participen en la dirección de los asuntos públicos, previsto en la «observación general de 1996 del comité de derechos humanos»⁴⁰.

Al respecto, la Sala precisa que los accionantes fundan la alegada omisión, de responder a los comentarios de la ciudadanía, en una observación del comité de derechos humanos de 1996, sin referirse a una norma jurídica de la cual sea posible predicar obligatoriedad, para efectos de determinar la legalidad del acto acusado.

Aunado a ello, la proposición aludida solo se prevé, de forma general, que los nacionales participen en la dirección, debate y diálogos con sus representantes sobre asuntos públicos, sin que de ello se derive la obligación de incluir las observaciones de la ciudadanía, como motivación, en los actos de nombramiento del superintendente de Industria y Comercio.

Por otra parte, en cuanto al artículo 8.1 de la CADH, norma que fue incorporada al ordenamiento jurídico mediante la Ley 16 de 1972⁴¹, establece el derecho de toda persona «a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter».

De acuerdo con lo anterior, la disposición citada señala cuáles son las garantías que toda persona debe tener en un proceso penal o de distinta naturaleza, en el que se encuentre vinculado, aspecto que no se relaciona con la obligación que alegan los accionantes, frente a manifestarse sobre las observaciones de la ciudadanía a las hojas de vida de los aspirantes al cargo de superintendente de Industria y Comercio, en el marco de una invitación pública para proveer dicho empleo.

⁴⁰Según la cual, «los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad para organizarse».

⁴¹ «Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969».

En ese orden, se reitera que la parte demandante no señaló que normas podrían haberse desconocido por la alegada omisión del presidente de la República en el acto demandado, al no dar respuesta a las observaciones de los ciudadanos en relación con las hojas de vida de quienes aspiraron al cargo de superintendente de Industria y Comercio.

En efecto, no se advierte una disposición expresa que exija que el acto de nombramiento del superintendente de Industria y Comercio debió referirse o dar respuesta a las observaciones de la ciudadanía frente a las hojas de vida de los aspirantes.

De cualquier forma, la facultad de designación del presidente de la República es discrecional, lo cual conlleva a que una excepción al deber de motivar los actos administrativos sea la vinculación o desvinculación en los cargos de libre nombramiento y remoción, como lo ha concluido la jurisprudencia constitucional⁴² y de lo contencioso administrativo⁴³, siempre que la decisión de la administración sea razonable y atienda a los fines estatales y calidades e idoneidad para el desempeño de las funciones.

Según se observa en este asunto, las pruebas⁴⁴ dan cuenta de que, en efecto, para la provisión del empleo de superintendente de Industria y Comercio, la Presidencia de la República, a través de su página web, extendió invitación pública del 21 al 28 de diciembre de 2024, dirigida a los ciudadanos que quisieran postularse a dicho empleo, en la que se precisaron los términos para remitir las hojas de vida de los aspirantes, su publicación y la oportunidad para que la ciudadanía presente comentarios u observaciones al respecto.

Asimismo, en la página web de la Presidencia de la República se publicó la lista de los ochenta y dos candidatos que presentaron su hoja de vida dentro del término establecido y se advirtió que, del 9 al 11 de enero de 2024, estaría habilitado el formulario para el envío de observaciones o comentarios frente a dichos aspirantes.

Una vez culminadas las anteriores etapas, mediante oficio del 12 de enero de 2024, el secretario general de la Presidencia de la República remitió al Departamento Administrativo de la Función Pública las hojas de vida de los ochenta y dos (82) aspirantes al cargo, junto con las observaciones presentadas por la ciudadanía.

Finalmente, por el mismo medio, se comunicó a la ciudadanía⁴⁵ que, luego de finalizada la invitación pública y efectuada la verificación del DAFP sobre el cumplimiento de requisitos de las hojas de vida presentadas, se eligió a Cielo Elaine Rusinque Urrego para el cargo de superintendente de Industria y Comercio.

Conforme con lo anterior, es preciso concluir que a la ciudadanía se le permitió presentar los respectivos comentarios, sin que se advierta que aquellos resultaban vinculantes para el ejercicio de la potestad nominadora del presidente de la República en este caso.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-734 del 21 de junio de 2000. MP. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴³ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 23 de febrero de 2011. Radicado núm. 170012331000200301412 02(0734-10). MP. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁴⁴ De acuerdo con la certificación del 10 de mayo de 3.35 de la Oficina de Tecnologías y Sistemas de Información de la Presidencia de la República.

⁴⁵ De acuerdo prueba de publicación en página Web de la Presidencia de la República <https://dapre.presidencia.gov.co>, aportada en los anexos de la demanda, correspondiente al expediente 11001-03-28-000-2024-00177-00. Samai, índice 3.

Por consiguiente, la Sala no encuentra configurada la irregularidad alegada, en tanto, no se desconocieron las disposiciones invocadas como vulneradas por los actores, así como tampoco se incurrió en falta de motivación del nombramiento.

¿La designación de la demandada vulneró el principio de igualdad de acceso a los cargos públicos, en tanto, otros aspirantes cumplían los requisitos para ejercer el cargo de superintendente de Industria y Comercio y no fueron nombrados?

Para los actores, se vulneró el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, por no haberse escogido a aspirantes que, según ellos, sí satisfacían las exigencias legales para ocupar dicho empleo.

En primer lugar, debe reiterarse que el artículo 2.2.11.1.2⁴⁶ del Decreto 1083 de 2015 establece que, en el caso de los cargos de libre nombramiento y remoción, el nominador tiene facultad discrecional para nombrar y remover a sus titulares.

En segundo término, la parte demandante en este caso solo se refirió a la existencia de otros aspirantes que sí cumplían los requisitos para ser superintendente de Industria y Comercio, sin indicar de qué forma se transgredió la igualdad en el acceso a los cargos públicos.

En ese orden, la Sala tampoco evidencia la alegada transgresión a la igualdad en el acceso a los cargos públicos, en relación con los aspirantes que no fueron designados por el presidente de la República en el referido empleo, en tanto, como se precisó, el nombramiento se hizo en ejercicio de la competencia discrecional del Presidente de la República, sin que se hubieran demostrado actos discriminatorios frente a los demás ciudadanos que acudieron a la invitación pública.

¿El Decreto 0098 de 2024 incurre en desviación de poder porque la demandada ocupó cargos en el Gobierno Nacional y participó en la campaña presidencial del actual presidente de la República, Gustavo Petro Urrego?

Los demandantes consideran que el acto se expidió con desviación de poder, debido a la cercanía con su nominador, el presidente Gustavo Petro Urrego, pues la demandada participó en la campaña política en 2018 y se desempeñó en «varios» cargos en el actual gobierno.

Al respecto, acerca de la causal de nulidad de desviación de poder en los actos administrativos, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en providencia del 28 de enero de 2021⁴⁷, señaló que esta «se configura cuando quien ejerce función administrativa expide un acto de dicha naturaleza que, si bien puede ajustarse a las competencias de que es titular y a las formalidades legalmente exigidas, da cuenta del uso de las atribuciones que le corresponden a efectos de satisfacer una finalidad contraria a los intereses públicos o al propósito que buscó realizar el legislador al momento de otorgar la competencia en cuestión».

⁴⁶ «ARTÍCULO 2.2.11.1.2 De la declaratoria de insubsistencia. En cualquier momento podrá declararse insubsistente un nombramiento ordinario, sin motivar la providencia, de acuerdo con la facultad discrecional que tiene el nominador de nombrar y remover libremente sus empleados.

En los empleos de libre nombramiento y remoción la designación de una nueva persona implica la insubsistencia del nombramiento de quien lo desempeña».

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 28 de enero de 2021. Radicado núm. 08001-23-33-000-2013-00801-01(3437-16). MP. William Hernández Gómez.

Asimismo, la facultad discrecional del nominador en el marco de los cargos de libre nombramiento y remoción no comprende que pueda ser arbitrario; frente a ello, esta corporación ha indicado que, por ejemplo, la declaratoria de insubsistencia está amparada por la presunción de que esta se ejerce con fines de mejoramiento del servicio. Por tanto, «demostrar la causal de desviación de poder implica llevar al juzgador a la convicción plena de que la intención de quien profirió el acto se alejó de la finalidad del buen servicio y se usó con fines distintos a los previstos por la norma»⁴⁸.

Con la claridad anterior, la causal de nulidad por desviación de poder de los actos administrativos exige que se demuestre que los motivos de su expedición son ajenos a los fines estatales y al interés general y exceden la facultad de la autoridad nominadora para efectuar el correspondiente nombramiento.

Si bien en este asunto se demostró que la demandada fungió como directora general del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social del 13 de septiembre de 2022 al 4 de septiembre de 2023 y asesoró la «CAMPAÑA PRESIDENTE PETRO» del 24 de marzo al 19 de junio de 2022, ello no demuestra el reparo formulado por los accionantes.

En efecto, el hecho de que la demandada hubiera participado en la campaña política de su nominador, y ocupado un cargo directivo en el sector central durante el gobierno del actual presidente, no conlleva que su acto de designación como superintendente de Industria y Comercio fuera expedido con desviación de poder.

Por el contrario, los antecedentes laborales con el presidente de la República, a la que aluden los demandantes, lo único que sugiere es una relación eminentemente profesional, sin que pueda derivarse un interés particular o un propósito distinto al servicio público que debe prestar con el nombramiento efectuado. De modo que, se insiste, no se advierte que el acto demandado se encuentre motivado por fines diferentes a los del Estado y al interés general.

En consecuencia, no se demostró, como lo exige la jurisprudencia de esta corporación, que el acto de nombramiento se hubiera expedido con finalidades individuales distintas de las previstas en el ordenamiento jurídico, para la provisión del cargo, por lo que no se encuentra configurada la desviación de poder alegada.

Previo a nombrar a la demandada como superintendente de Industria y Comercio, ¿debió terminarse el encargo de María Paula Belén Arenas Quijano en dicho empleo?

Para la parte actora, el decreto acusado fue expedido irregularmente, porque no se terminó previamente el encargo de María Paula Belén Arenas Quijano en el mismo empleo.

De la revisión de los artículos 1.º⁴⁹ y 2.º⁵⁰ del Decreto 0098 de 2024 (acto demandado), se advierte que dispuso nombrar a Cielo Elaine Rusinque Urrego, como superintendente de

⁴⁸ Consejo de Estado, Sección Segunda. Sentencia del 23 de febrero de 2011. Radicado núm. 17001-23-31-000-2003-01412-02(0734-10). MP. Víctor Hernando Alvarado Ardila.

⁴⁹ **Artículo 1º. Nombramiento.** Nombrar con carácter ordinario a la doctora CIELO ELAINE RUSINQUE URREGO, [...], en el empleo de Superintendente Código 0030, Grado 25 de la Superintendencia de Industria y Comercio.

⁵⁰ **Artículo 2º. Terminación de Encargo.** Dar por terminado a partir de la fecha el encargo efectuado mediante el Decreto 2175 del 14 de diciembre de 2023 en el empleo de Superintendente, Código 0030, Grado 25 de la Superintendencia de Industria y Comercio, a la doctora MARÍA PAULA BELÉN ARENAS QUIJANO, [...], actual directora de Inversión Extranjera y Servicios del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Industria y Comercio y terminar el encargo de María Paula Belén Arenas Quijano en el mismo empleo, respectivamente.

No obstante, es preciso recordar que el presente medio de control tiene por objeto, únicamente, determinar la legalidad del acto de nombramiento de Cielo Elaine Rusinque Urrego, como superintendente de Industria y Comercio. Por lo tanto, si bien la culminación del encargo de la señora María Paula Belén Arenas Quijano en dicho empleo estuvo incluida en el mismo decreto acusado, es un acto diferente de la administración susceptible de ser demandado de forma independiente.

En tales condiciones, lo relativo a la terminación del encargo a la que se refiere la parte actora no es un aspecto que esta Sala deba abordar en este litigio ni que tenga alguna incidencia en la expedición del nombramiento de la demandada como superintendente de Industria y Comercio, pues no se trata de un acto preparatorio o de trámite respecto de dicha designación.

Además, conviene poner de presente que, de conformidad con el artículo 2.2.11.1.2 del Decreto 1083 de 2015, «[e]n los empleos de libre nombramiento y remoción la designación de una nueva persona implica la insubsistencia del nombramiento de quien lo desempeña». De ahí que, con la designación de Cielo Elaine Rusinque en el cargo de superintendente de Industria y Comercio, se entiende la terminación de cualquier vinculación anterior a la misma.

Por lo expuesto, el presente cargo tampoco está llamado a prosperar, en tanto, las irregularidades alegadas con la situación del encargo resultan ajenas al acto de nombramiento demandado.

¿La demandada cumple los requisitos exigidos por el artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015 para ejercer el empleo superintendente de Industria y Comercio?

Como viene de explicarse en los antecedentes de esta providencia, los demandantes consideran que la señora Cielo Elaine Rusinque Urrego no cumple con los requisitos para ocupar el cargo de superintendente de Industria y Comercio. Por un lado, alegan que no cuenta con la formación académica exigida en el artículo 2.2.34.1.2. del Decreto 1083 de 2015; lo propio predicen de la experiencia requerida en dicha norma. En efecto, la disposición en comento establece lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.34.1.2. Calidades.⁵¹ Para ocupar los empleos de Superintendente de Industria y Comercio, Superintendente Financiero Superintendente de Sociedades, se deberán acreditar las siguientes calidades:

1. Título profesional y título de postgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.
2. Diez (10) años de experiencia profesional relacionada con las funciones del cargo a desempeñar, adquirida en el público o privado, o experiencia docente en el ejercicio la cátedra universitaria en disciplinas relacionadas con las funciones del empleo.

La Sala analizará, en primer orden, si, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente⁵², la demandada satisface las exigencias de título de posgrado en maestría o doctorado en áreas

⁵¹ Adicionado por el Decreto 1817 de 2015, artículo 1.

⁵² Oportunamente aportadas y decretadas.

afines a las funciones legalmente asignadas al cargo de superintendente de Industria y Comercio, exigidos en el artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015, en los términos establecidos en la fijación del litigio. En segundo lugar, estudiará la experiencia relacionada.

Según se evidencia de las pruebas allegadas al proceso acumulado, la demandada cuenta con diploma universitario superior en Derecho Constitucional⁵³, expedido por la Universidad Panthéon – Assas (París II) (DIPLOME SUPERIEUR DE L'UNIVERSITE - DROIT-CONSTITUTIONNEL), obtenido el 25 de septiembre de 2006.

No obstante, de conformidad con la nominación⁵⁴ del estudio cursado por la demandada, no es posible en este asunto asignarlo, específicamente, a uno de los programas de posgrado válidos en Colombia, previstos en el artículo 10 de la Ley 30 de 1992, esto es, especialización, maestría, doctorado y postdoctorado, por las siguientes razones.

De acuerdo con la prueba decretada de oficio por la Sala, aportada por el Ministerio de Educación Nacional, para efectos de determinar la naturaleza y nivel del DIPLOME SUPÉRIEURE DE L'UNIVERSITÉ – DROIT CONSTITUTIONNEL [obtenido por la demandada], este «corresponde a un **título propio francés**. Conforme a las disposiciones del parágrafo del artículo 27⁵⁵ de la Resolución 10687 de 2019», el cual puede **ser objeto de convalidación**, «**bajo el criterio de evaluación académica**, cuando se trate de estudios iniciados con **anterioridad al 9 de junio de 2015**» [Negritas fuera de texto].

Igualmente, según dicha cartera ministerial, para establecer la correspondencia del título con los programas de educación superior autorizados en Colombia y el nivel de formación, es preciso acudir al trámite de convalidación, dado que es necesario:

[...] estudiar, valorar y emitir un concepto sobre la formación académica adquirida en el exterior por el solicitante, que implica un análisis técnico integral del contenido del programa académico, la intensidad horaria total exigida, el número de créditos, la duración del programa y de los periodos académicos y la modalidad de ofrecimiento.

En ese orden, dicho título obtenido en el exterior por la demandada, requiere de la convalidación del Ministerio de Educación Nacional para establecer su correspondencia con los programas académicos en Colombia **y su nivel de formación**, lo cual no ocurre en este caso, en tanto, el proceso de homologación respecto del DIPLOME SUPÉRIEURE DE L'UNIVERSITÉ – DROIT CONSTITUTIONNEL otorgado a la accionada se encuentra en trámite⁵⁶, lo que no permite determinar si el mismo equivale a la categoría de maestría o doctorado, como lo exige el artículo 2.2.34.1.2. del Decreto 1083 de 2015.

En este punto, debe precisarse que, de acuerdo con el inciso 2.º del artículo 2.2.2.3.4. del Decreto 1083 de 2015, se permite que, para efectos de tomar posesión de un empleo público, quienes tengan estudios de pregrado o posgrado en el exterior, puedan acreditarlos, mediante

⁵³ Tal como se precisó, el artículo 2.2.2.3.4 del Decreto 1083 de 2015 permite acreditar los títulos académicos obtenidos en el exterior con la correspondiente certificación, dado que la homologación o convalidación puede aportarse dentro de los dos años siguientes a la posesión en el respectivo empleo.

⁵⁴ «Diploma universitario superior – Derecho Constitucional» (traducción oficial).

⁵⁵ «Artículo 27. Títulos propios o no oficiales. No se convalidarán los títulos universitarios no oficiales o propios, dado que estos títulos no son reconocidos oficialmente por los países de origen.

Parágrafo. Excepcionalmente y de conformidad con el inciso segundo del parágrafo 1 del artículo 62 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país", sólo podrán iniciar el proceso de convalidación, y bajo el criterio exclusivo de evaluación académica que trata la Subsección III de la presente resolución, aquellos títulos universitarios no oficiales o propios, a los estudiantes que se encontraban matriculados en programas de educación superior, con anterioridad al 9 de junio de 2015».

⁵⁶ Tal como lo certificó la cartera ministerial en la prueba decretada de oficio.



los certificados expedidos por la institución de educación superior correspondiente y tendrán dos años para presentar su homologación.

Conforme a ello, dentro de los dos años siguientes a su posesión la demandada puede tramitar la convalidación y reconocimiento de los títulos cursados en el exterior.

Sin embargo, la duda que le surgió a la Sala en este asunto al decretar la prueba de oficio respecto a la convalidación de este título no tiene que ver con su homologación propiamente en el territorio nacional; sino con el nivel de estudios adquirido con el título obtenido por la demandada, para determinar con precisión si se trata de una maestría o doctorado, como lo exige en este caso la norma.

Al respecto, se tiene que, aunque la demandada aportó la Resolución 01518 del 29 de enero de 2011, por medio de la cual el ministerio convalidó y reconoció el título de DIPLOME SUPERIEUR DE L'UNIVERSITE -DROIT ADMINISTRATIF a Carlos Víctor Ricaurte Pérez, «como equivalente al de MAGÍSTER EN DERECHO ADMINISTRATIVO», lo cierto es que dicha decisión fue adoptada por la autoridad competente⁵⁷, para un caso concreto diferente del que aquí se estudia.

En ese sentido, no es posible asimilar dos situaciones con características particulares, las cuales requieren de una evaluación individual e integral por la autoridad administrativa, que dependerá de aspectos como el contenido, duración, intensidad horaria, entre otras características del programa académico, de conformidad con lo expuesto por el Ministerio de Educación en la certificación allegada al proceso.

Así, de acuerdo con las pruebas aportadas al expediente, no es posible concluir el nivel de posgrado al que equivale el «diploma universitario superior» de la accionada y si, en consecuencia, satisface lo requerido por la norma mencionada, para ejercer el cargo de superintendente de Industria y Comercio, por lo que no hay lugar a estudiar su afinidad con dicho empleo.

En consecuencia, el referido título allegado por la demandada, no es posible tenerlo en cuenta para acreditar el cumplimiento del requisito de la norma citada líneas atrás, que exige un estudio de posgrado a nivel de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo a desempeñar.

Ahora bien, en la verificación y análisis de la hoja de vida⁵⁸ de la demandada realizada por el DAFP, en relación con los requisitos de educación, se tuvieron en cuenta sus títulos de: i) abogada de la Universidad Externado de Colombia y ii) máster en Estudios Políticos de la Universidad Paris II.

Sin embargo, para los demandantes, el referido título de posgrado no resulta afín con las funciones del cargo de superintendente de Industria y Comercio. De acuerdo con las pruebas aportadas al expediente, se acreditó que la demandada, antes de acceder al cargo, obtuvo el título académico de posgrado en Ciencias Políticas y Sociales en la Universidad Panthéon – Assas (París II), el 6 de octubre de 2006.

⁵⁷ De acuerdo con la Resolución 10687 del 09 de octubre de 2019 del Ministerio de Educación Nacional, esta entidad es la competente para convalidar los títulos de posgrado obtenidos en el exterior.

⁵⁸ Visible en Samai, índice 45.

Sobre el punto, la Sala evidencia que el título obtenido por la demandada de máster en Ciencias Políticas y Sociales, según la traducción oficial aportada al expediente, corresponde a la categoría de maestría, de conformidad con el inciso 5. ° del artículo 25 de la Ley 30 de 1992, según el cual «los programas de maestría, doctorado y post-doctorado, conducen al título de magíster, doctor, o al título correspondiente al post-doctorado adelantado, los cuales deben referirse a la respectiva disciplina o a un área interdisciplinaria del conocimiento».

Ahora bien, para determinar la afinidad del máster realizado por la señora Rusinque Urrego, la Sala advierte en primer término que, si bien el artículo 2.2.34.1.2. del Decreto 1083 de 2015 no trae limitación expresa sobre los estudios que pueden acreditarse para aspirar al cargo de superintendente de Industria y Comercio, lo cierto es que sí establece un parámetro normativo para comprobar la afinidad: las funciones del empleo a desempeñar.

Luego, si bien el Decreto 1083 de 2015 no define el término «afinidad», al que refiere en su artículo 2.2.34.1.2, debe entenderse como proximidad o semejanza⁵⁹ con las labores asignadas al empleo.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que esta Sala⁶⁰ ha estudiado el cumplimiento de los requisitos académicos para ocupar cargos públicos del nivel territorial, de conformidad con los criterios previstos en el artículo 2.2.3.5 del Decreto 1083 de 2015, que consagra lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.3.5 DISCIPLINAS ACADÉMICAS. Para efectos de la identificación de las disciplinas académicas de los empleos que exijan como requisito el título o la aprobación de estudios en educación superior, de que trata el artículo 23 del Decreto Ley 785 de 2005, las entidades y organismos identificarán en el manual de funciones y de competencias laborales los Núcleos Básicos del Conocimiento -NBC- que contengan las disciplinas académicas o profesiones, de acuerdo con la clasificación establecida en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES, tal como se señala a continuación: (...).

No obstante, resulta necesario realizar una claridad conceptual, para poder determinar con precisión la afinidad con las funciones del empleo que trae el artículo 2.2.34.1.2. del Decreto 1083 de 2015 para el asunto bajo estudio y de esta manera darle el alcance adecuado a la exigencia de formación académica prevista para el cargo.

Por un lado, se tiene que el Área de Conocimiento es la agrupación que se hace de los programas académicos, teniendo en cuenta cierta afinidad en los contenidos, en los campos específicos del conocimiento, en los de acción de la educación superior cuyos propósitos de formación conduzcan a la investigación o al desempeño de ocupaciones, profesiones, disciplinas y se clasifican así: a) Agronomía, Veterinaria y afines, b) Bellas Artes, c) Ciencias de la Educación, d) Ciencias de la Salud, e) Ciencias Sociales y Humanas, f) Economía, Administración, Contaduría y afines; g) Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines; y h) Matemáticas y Ciencias Naturales⁶¹.

Ciertamente, en el Área de Conocimiento de Ciencias Sociales y Humanas, se agrupan varias disciplinas, en las que se encuentran Derecho y Ciencias Políticas, como se aprecia en el siguiente cuadro:

⁵⁹ Según la Real Academia Española «Proximidad, analogía o semejanza de una cosa con otra».

⁶⁰ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 13 de febrero de 2025. Radicado núm. 19001-23-33-000-2024-00050-01. MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁶¹ Decreto 1083 de 2015, artículo 2.2.3.5.



Ciencias Sociales y Humanas	Antropología, Artes Liberales
	Bibliotecología, Otros de Ciencias Sociales y Humanas
	Ciencia Política, Relaciones Internacionales
	Comunicación Social, Periodismo y Afines
	Deportes, Educación Física y Recreación
	Derecho y Afines
	Filosofía, Teología y Afines
	Formación Relacionada con el Campo Militar o Policial
	Geografía, Historia
	Lenguas Modernas, Literatura, Lingüística y Afines
	Psicología
	Sociología, Trabajo Social y Afines

Con todo, el Núcleo Básico del Conocimiento – NBC corresponde a la división o clasificación de un Área del Conocimiento en sus campos, disciplinas o profesiones esenciales; obedece entonces a un deber de especificidad y, por ello, el manual de funciones de contener los NBC necesarios para cada empleo.

En este asunto en particular, para validar la formación académica de la demandada, se hace necesario acudir al manual de funciones del cargo de superintendente de Industria y Comercio, que identifica los conocimientos básicos para dicho empleo, en tanto que la norma exige un estudio comparativo de afinidad entre el título obtenido y las labores a desempeñar en la referida dignidad.

De acuerdo con las pruebas aportadas al expediente⁶² en el manual de funciones del cargo objeto de análisis, se identifican los «conocimientos básicos o esenciales» así:

Marco conceptual y normativo sobre protección del consumidor
Marco conceptual y normativo sobre protección de la competencia
Marco conceptual y normativo sobre propiedad industrial
Marco conceptual y normativo sobre protección de datos
Marco conceptual y normativo sobre metrología legal y reglamentos técnicos
Constitución Política
Gestión integral de proyectos
Administración Pública

Igualmente, según se observa de la certificación expedida por la coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la Superintendencia de Industria y Comercio y que obra en el expediente acumulado, el propósito principal del superintendente es el siguiente:

Código 0001 – Superintendente 0030-25 – Despacho del Superintendente
ÁREA FUNCIONAL Despacho del Superintendente
PROPÓSITO PRINCIPAL Fijar políticas, adoptar planes generales, dirigir, controlar y velar por el cumplimiento de los objetivos relacionados con la naturaleza y funciones propias de la Superintendencia de Industria y Comercio, desarrollando las políticas generales del gobierno en materia de propiedad industrial, protección del consumidor, protección de la competencia, asuntos jurisdiccionales, protección de datos personales y comunicaciones.

En consideración a lo anterior, es posible afirmar que la demandada no demostró haber cursado un posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del empleo. El máster en Ciencias Políticas que pretende hacer valer la señora Rusinque Urrego no guarda afinidad con las labores de superintendente de Industria y Comercio, que

⁶² Según consta en la certificación expedida por la coordinadora del Grupo de Trabajo de Administración de Personal de la Superintendencia de Industria y Comercio y que obra en el expediente acumulado.

Calle 12 No. 7-65 – Tel.: 6013506700 – Bogotá D.C. – Colombia

www.consejodeestado.gov.co

exige conocimiento sobre el marco conceptual y normativo sobre protección al consumidor, de la competencia, de la propiedad industrial, la protección de datos, metrología legal y reglamentos técnicos, Constitución Política, Gestión Integral de Proyectos y Administración Pública.

Si bien la Ciencia Política es una disciplina que está agrupada en la misma Área de Conocimiento del Derecho, no por ello es posible concluir que el Núcleo Básico de Conocimiento del máster obtenido por la demandada, es afín a las funciones del cargo en el que fue nombrada. Por un lado, la demandada no acreditó cuál es el programa de estudios que cursó para demostrar su correlación o semejanza con las funciones del superintendente de Industria y Comercio.

Por otro lado, se insiste que el artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015 es enfático en señalar que el posgrado debe ser afín a las labores del empleo; como quedó visto, los conocimientos básicos o esenciales previstos en el manual de funciones en este caso obedecen a materias específicas del derecho de la competencia, propiedad industrial, protección de datos y del consumidor, entre otros.

En consecuencia, la especificidad en las funciones del cargo impide llevar a cabo una simple correlación genérica sobre áreas de conocimiento afines como sucede con el Derecho y las Ciencias Políticas o incluso con otras como Filosofía, Comunicación Social o Sociología. Si bien aquellas convergen en el estudio de las Ciencias Sociales, se distancian en núcleos básicos esenciales del conocimiento; en este caso, particularmente, las labores del cargo demandan una comprensión normativa específica de los asuntos que le compete supervisar, vigilar y controlar a la superintendente de Industria y Comercio.

De manera que, por la nominación del título de posgrado obtenido por la demandada, es posible afirmar que tuvo como objeto único el estudio de las ciencias políticas, disciplina que no resulta afín con los conocimientos básicos esenciales definidos por el manual de funciones del cargo para el cual fue nombrada. Por lo tanto, la Sala considera que la demandada no cumple con el requisito de formación académica exigida por el artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015.

Ello resulta suficiente para declarar la nulidad del acto de nombramiento demandado, pues no se acreditó una de las exigencias legales para ocupar la referida dignidad; sin embargo, comoquiera que la parte demandante aduce que la señora Rusinque Urrego tampoco cumplió con la experiencia relacionada prevista en la citada disposición, la Sala procederá igualmente con su análisis.

Al respecto, debe recordarse que el artículo 2.2.2.3.7 del Decreto 1083 de 2015 definió la experiencia como «los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio». Así, existe, entre otras, la experiencia profesional relacionada o docente, esto es, la adquirida en el ejercicio de «empleos o actividades que tengan funciones similares a las del cargo a proveer» y «las actividades de divulgación del conocimiento obtenida en instituciones educativas debidamente reconocidas», respectivamente.

La Sección Quinta ha precisado que la acreditación de experiencia relacionada «supone que las funciones pueden ser parecidas, semejantes o análogas con las funciones propias del



cargo»⁶³, lo cual no implica que sean idénticas, a las propias del cargo a proveer, «sin exigir exclusividad o que se constituya en la actividad principal, sino permitiendo que esa relación atienda el espectro total de la experiencia acreditada»⁶⁴.

Asimismo, la Sala Electoral ha concluido que la exigencia de experiencia relacionada no implica el cumplimiento exacto de las mismas funciones del cargo a ocupar:

Es válido que la administración establezca el perfil que se requiere cumplir para que se pueda acceder a determinado cargo o empleo público. Uno de esos requisitos puede ser el de acreditar que el aspirante ha tenido en el pasado otros empleos o cargos o actividades que guarden cierta similitud con las funciones que debería desempeñar en caso de que fuera nombrado en el cargo para el cual se ha presentado.

Empero, **no se trata de que deba demostrarse que ha cumplido exactamente las mismas funciones, pues ello implicaría que la única manera de acreditar experiencia relacionada sería con el desempeño del mismo cargo al que se aspira, lo que resulta a todas luces ilógico y desproporcionado**. Pero sí se debe probar que existe una experiencia en cargos o actividades en los que se desempeñaron funciones similares.⁶⁵ [Negritas fuera de texto]

Por tanto, el requisito de experiencia relacionada no puede asimilarse con la denominada específica, pues ello implicaría «exigir que el desempeño de las funciones fuesen exactas con rigurosidad, acarrearía que, para poder optar por el cargo, sería necesario la ejecución del mismo en otro momento, desdibujando el concepto anteriormente analizado»⁶⁶.

Con esa claridad, deberá analizarse si la demandada cuenta con la experiencia mínima de diez (10) años en lo público o privado o como docente, relacionada con las funciones del superintendente de Industria y Comercio, exigida en el numeral 2 del artículo 2.2.34.1.2 del Decreto 1083 de 2015.

De acuerdo con el análisis efectuado por el DAFP de la hoja de vida⁶⁷ de la demandada, se concluyó el cumplimiento de esta exigencia en tanto contaba con 13 años, 3 meses y 30 días de experiencia relacionada. De acuerdo con los lineamientos precisados anteriormente, la Sala procederá al estudio de la experiencia de la señora Cielo Rusinque Urrego, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso.

1. Fiscalía General de la Nación

Empleo o labor	Empleador/Dependencia	Periodo	Certificación
Asistente judicial I	Dirección Regional de Fiscalías (FGN)	Desde el 23 de junio de 1999	Certificados expedidos por el jefe de la Unidad Nacional contra el Secuestro y la Extorsión y la asesora del departamento de Administración de Personal de la FGN, el 22 de marzo de 2005 y el 5 de septiembre de 2023, respectivamente.
	Unidad de Fiscalías ante Jueces de Circuito Especializado (FGN)	Desde el 30 de julio de 1999	
	Unidad de Fiscalías ante Jueces de Circuito Especializado (FGN)	Desde el 1. ° de julio de 1999	

⁶³ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 4 de noviembre de 2021. Radicado núm. 11001-03-28-000-2019-00059-00. MP. Luis Alberto Álvarez Parra. Reiterado en Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 18 de agosto de 2024. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia de 1 de febrero de 2018. Radicado núm. 11001-03-28-000-2016-00083-00. MP. Rocío Araújo Oñate y auto de 20 de febrero de 2020. Radicado núm. 11001-03-28-000-2020-00028-00, CP. Carlos Enrique Moreno Rubio. Reiterado en Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 18 de agosto de 2024. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

⁶⁵ Sección Quinta. Radicado núm. 52001-23-31-000-2010-00021-01. MP. Susana Buitrago Valencia. Reiterado en sentencia del 6 de agosto de 2024. Radicado núm. 11001-03-28-000-2013-00021-00. MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

⁶⁶ Op. Cit. Sentencia del 18 de agosto de 2024.

⁶⁷ Visible en Samai, índice 45.



Secretario judicial I	Dirección Nacional de Fiscalías (FGN)	Desde el 18 de enero de 2000	
	Unidad Nacional de Fiscalía Delegada contra el Secuestro y la Extorsión (FGN)	Desde el 30 de mayo de 2003 hasta el 27 de septiembre de 2004.	

De acuerdo con los certificados expedidos por la FGN, los cuales cumplen con las exigencias del artículo 2.2.2.3.8⁶⁸ del Decreto 1083 de 2015, la demandada trabajó en la entidad, del 23 de junio de 1999 al 27 de septiembre de 2004, en los cargos de asistente judicial I y secretario judicial I.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 2.2.2.3.7 *ibidem*, la experiencia profesional se adquiere «a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo» (sic).

Sobre el particular, la Sala evidencia que no es posible tener en cuenta la experiencia obtenida por la demandada en los referidos empleos pues, conforme al contenido de las certificaciones aportadas, las funciones asignadas a su cargo no se asemejan a las atribuidas al superintendente de Industria y Comercio.

Lo anterior, en tanto, sus funciones recaen en actividades asistenciales o de apoyo en el trámite de las investigaciones penales en la fiscalía, como «notificar», «tramitar», «correr traslados», «suministrar información», «custodiar expedientes», «expedir copias», «colaborar», las cuales no guardan similitud con las de manejo o dirección una entidad pública, como la Superintendencia de Industria y Comercio, esto es, dirigir, asesorar, imponer sanciones, impartir políticas, ejercer vigilancia y control, velar por el cumplimiento de disposiciones jurídicas, entre otras, asignadas al superintendente.

Por lo tanto, dado que no se advirtió la relación exigida en el Decreto 1083 de 2015, entre las actividades ejercidas por la demandada en el cargo de secretaria judicial I de la FGN y las propias del superintendente de Industria y Comercio, no se tendrá en cuenta el tiempo laborado en dicho empleo, para efectos de acreditar el requisito de experiencia.

2. Profesional universitario en la Alcaldía de Fusagasugá

Empleo o labor	Empleador	Periodo	Certificación	Descripción de funciones o tareas realizadas
Profesional universitario Código 219 Grado 04	Municipio de Fusagasugá	Desde el 13 de febrero al 15 de julio de 2007.	Certificado expedido por la directora de Gestión Humana del municipio de Fusagasugá, el 1. ° de septiembre de 2022.	«Aplicar sus conocimientos profesionales en temas de derecho administrativo aplicables especialmente a los sectores de educación y salud para garantizar la prestación del servicio».

⁶⁸ Esto es, «1. Nombre o razón social de la entidad o empresa. 2. Tiempo de servicio. 3. Relación de funciones desempeñadas». Calle 12 No. 7-65 – Tel.: 6013506700 – Bogotá D.C. – Colombia www.consejodeestado.gov.co



De acuerdo con la anterior información, obtenida de la certificación correspondiente, se analizará si las actividades asignadas a la demandada, para el ejercicio del cargo de profesional universitario en el municipio de Fusagasugá, se asemejan o relacionan con las del superintendente de Industria y Comercio.

Funciones del superintendente de Industria y Comercio	Funciones del Profesional universitario	Relación entre funciones
Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción y protección de competencia, la propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones. (Numeral 1. del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011).	Realizar la asistencia jurídica a la Oficina Asesora Jurídica en los asuntos de salud y educación que se requieran según la asignación por reparto.	La asistencia en temas jurídicos a la oficina de asesoría jurídica de la alcaldía se relaciona con la función de asesorar al Gobierno Nacional en las materias de competencia de la superintendencia. Lo anterior, en tanto en las dos actividades se encuentra la asesoría a autoridades estatales, ya sea al gobierno Nacional o a una dependencia de una entidad territorial.
Reconocer los efectos del silencio administrativo positivo en los casos de solicitudes no atendidas adecuadamente por los proveedores de servicios de telecomunicaciones dentro del término legal e imponer las sanciones que correspondan de acuerdo con la ley. (Numeral 28 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011).	Proyectar los actos administrativos que se requieran para garantizar la gestión del municipio en salud y educación según el reparto.	En las dos funciones las actividades giran en torno a la expedición de actos administrativos . En consecuencia, la experiencia en la proyección de estos para garantizar las gestiones municipales sirve de base para la suscripción o expedición de dichas decisiones, atribuida al superintendente de Industria y Comercio. En general, se trata del apoyo en el ejercicio de la función administrativa, experiencia necesaria para el desempeño de un cargo directivo en la función pública.
Ejercer la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos de los juegos promocionales y verificar que en desarrollo de los mismos se dé cumplimiento a las normas de protección al consumidor, de conformidad con lo establecido en la Ley 643 de 2001 o las normas que la modifiquen o adicionen. (Numeral 22 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011).	Elaborar proyectos de acuerdo municipal en salud y educación con su respectiva exposición de motivos.	La elaboración de proyectos de acuerdos municipales se relaciona con la función de expedir reglamentos en la SIC, en tanto, aquellos, por lo general, contienen regulaciones sobre algunos asuntos de competencia de las entidades territoriales. Por lo que, la experiencia como profesional universitario guarda relación con la expedición de los reglamentos que deban adoptarse respecto de las materias atribuidas a la superintendencia.
Decidir las investigaciones administrativas por violación a las normas de protección de la competencia y competencia desleal que afecten el interés general y adoptar las sanciones, medidas u órdenes a que haya lugar de acuerdo con la ley. Velar por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor respecto de los usuarios de servicios postales y del régimen de protección a usuarios de los servicios postales, dar trámite a las quejas o reclamaciones que se presenten y resolver los recursos de apelación o queja que se interpongan contra las decisiones adoptadas en primera instancia por los operadores de tales servicios. (Numerales 16 y 31 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011).	Proyectar conceptos, resolver solicitudes y recursos en materia de salud y educación, según el reparto.	Ambas funciones tienen como propósito la emisión de conceptos y la resolución de solicitudes y recursos. Por lo tanto, la experiencia como profesional universitario en la administración municipal se asimila a la expedición de aquellos, en el marco de las materias propias de la SIC. Sobre todo por cuanto, se insiste, se trata del apoyo en el ejercicio de la función administrativa, experiencia necesaria para el desempeño de un cargo directivo en la función pública.
Imponer, previa investigación, de acuerdo con el procedimiento	Sustanciar en primera y/o	Las funciones en mención se relacionan, en tanto, en ellas se resuelven los procesos



Demandantes: Miguel Ángel Martínez Calderón y otros
Demandada: Cielo Elaine Rusinque Urrego, superintendente de Industria y Comercio
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00177-00 (acumulado)

aplicable, sanciones por violación de las normas sobre protección al consumidor y del régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones. (Numeral 30 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011.	segunda instancia los procesos que se le asignen por reparto.	administrativos (lo que incluye los trámites sancionatorios) que surjan en la entidad pública correspondiente, tanto en primera como en segunda instancia. En este asunto es clara la potestad sancionatoria de la Superintendencia de Industria y Comercio, como de los entes territoriales en las materias que les competen, como en la infracción de normas locales (por uso del suelo, orden público etc); de manera que es posible advertir la relación en este ejercicio de la profesión.
--	---	--

Dado que la experiencia obtenida por la demandada como profesional está relacionada con funciones del superintendente de Industria y Comercio, se computarán cinco (5) meses y dos (2) días, contados desde el 13 de febrero al 15 de julio de 2007.

3. Docente de la Universidad de Cundinamarca

Empleo o labor	Empleador	Periodo	Certificación documento	Descripción de funciones o tareas realizadas
Docente de hora cátedra	Universidad de Cundinamarca	Del 5 de febrero de 2007 al 30 de mayo de 2007. Intensidad horaria: 6 horas semanales.	Certificación expedida por la directora de Talento Humano de la Universidad de Cundinamarca, el 5 de septiembre de 2023.	Orientación de los núcleos temáticos: «Constitución de Democracia Programa Académico de Ingeniería de Sistemas y Programa Académico de Ingeniería Electrónica».

Como se observa en la tabla, la demandada ejerció como docente de hora cátedra en la mencionada institución, del 5 de febrero al 30 de mayo de 2007, con intensidad de seis horas a la semana, en las que orientó el núcleo temático de constitución y de democracia, dentro de los programas académicos de ingeniería de sistemas y de ingeniería electrónica, áreas que se relacionan con algunas de las funciones del superintendente de Industria y Comercio, que se señalan a continuación:

Funciones del superintendente de Industria y Comercio	Relación con el núcleo temático Constitución de Democracia
Previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 22, 23, 28 y 31 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011.	Las funciones se relacionan con las materias relativas a la Constitución y la democracia, en tanto, las mismas recaen sobre la estructura y organización del estado, su conformación, el acceso al poder público, soberanía nacional, garantías fundamentales, entre otros, base para la asesoría del poder ejecutivo, la implementación de políticas públicas en todos los aspectos en los que tenga injerencia el aparato estatal, como lo son, en este caso, expedición de actos administrativos y reglamentaciones, la garantía del cumplimiento de las normas, la representación de la nación a nivel internacional, entre otras acciones. Asimismo, aspectos relativos a la protección al consumidor y protección de datos, presente en las funciones del cargo de superintendente son protegidos por la Constitución Política, como garantías fundamentales.

Además, de acuerdo con los Núcleos Básicos de Conocimiento previstos en el manual de funciones del superintendente de Industria y Comercio, uno de los componentes es el de Constitución Política; de manera que, la demandada, al ser docente de esa cátedra, tiene relación directa con el NBC exigido.

Para efectos de acreditar la experiencia requerida, se encuentra que la misma coincide con la reconocida en el municipio de Fusagasugá, por lo que solo se tendrá en cuenta el periodo



laborado entre el 5 y el 12 febrero de 2007, en virtud del artículo 2.2.2.3.8⁶⁹ del Decreto 1083 de 2015.

Asimismo, debe considerarse que dicho artículo, al regular la forma de certificación de la experiencia, establece que, «cuando las certificaciones indiquen una jornada laboral inferior a ocho (8) horas diarias, el tiempo de experiencia se establecerá sumando las horas trabajadas y dividiendo el resultado por ocho (8)».

En ese orden, para determinar el tiempo laborado por la demandada en la Universidad de Cundinamarca, teniendo en cuenta que la intensidad horaria diaria es menor a la requerida en la norma, se sumarán las horas laboradas en el lapso entre el 5 al 12 de febrero de 2007, resultado que se dividirá entre ocho (horas) para determinar que esta labor le otorga un día de experiencia, esto de acuerdo con el siguiente cómputo: 7 hrs/8 = 0.875 día.

4. Apoyo en la elaboración de documentos jurídicos (Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia)

Empleo o labor	Empleador	Periodo	Certificación	Descripción de funciones o tareas realizadas
Apoyo en la elaboración de documentos jurídicos	Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia ⁷⁰	Del 1. ° de octubre de 2007 al 1. ° de octubre de 2008.	Expedido por Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia (oficial general de la Policía Nacional), el 31 de agosto de 2022.	Apoyo «en la elaboración de documentos estratégicos con dogmática jurídica y conceptual y trabajos académicos de derecho público con prospectiva policial».

De acuerdo con la información contenida en la tabla anterior, la Sala evidencia que las actividades ejercidas por la demandada relativas al apoyo en la elaboración de documentos jurídicos guardan similitud con las funciones atribuidas al superintendente de Industria y Comercio, como se explica:

Funciones del superintendente de Industria y Comercio	Relación con el Derecho Público
Previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 22, 23, 28 y 31 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011.	El apoyo de la demandada en la elaboración de trabajos académicos en Derecho Público se relaciona con las funciones del superintendente, en tanto, dicha rama del derecho se conforma de las normas que rigen la estructura y organización del estado, su conformación, el acceso al poder público, soberanía nacional, garantías fundamentales, la función administrativa, la Rama ejecutiva del poder público, su facultad de ejecutar y hacer cumplir las leyes, entre otras, lo cual sirve de base, por ejemplo, para la asesoría del poder ejecutivo, la implementación de políticas públicas en todos los aspectos en los que tenga injerencia el aparato estatal, la expedición de actos administrativos y reglamentaciones, garantía del cumplimiento de las normas y representación de la nación a nivel internacional. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, el ejercicio profesional académico de la demandada en la elaboración de conceptos de derecho público con prospectiva policial, pueden tener relación con las funciones de policía judicial que cumple el superintendente de Industria y Comercio para investigar y sancionar violaciones a la competencia, protección al consumidor, propiedad industrial y datos personales, entre otros.

Dado que la Sala concluye que la experiencia en dichas labores es relacionada, se reconocerán once (11) meses, por el periodo comprendido del 1. ° de octubre de 2007 al 1. ° de septiembre de 2008, en tanto, el tiempo laborado desde el 1. ° de octubre hasta el 1. ° de octubre del mismo año resulta concomitante con la experiencia obtenida como abogada en

⁶⁹ «Cuando la persona aspire a ocupar un cargo público y en ejercicio de su profesión haya prestado sus servicios en el mismo período a una o varias instituciones, el tiempo de experiencia se contabilizará por una sola vez».

⁷⁰ En calidad de ex agregado de Policía ante los Gobiernos de Francia y Benelux.



asesoramiento jurídico en *MIALOT AVOCATS*, que, como se mostrará a continuación, se tendrá en cuenta para efectos del cálculo total:

Tiempo para computar en apoyo en la elaboración de documentos	Periodo laborado
12 meses – 1 mes de experiencia simultánea como abogada en asesoramiento jurídico en <i>MIALOT AVOCATS</i> = 11 meses	Lapso total: 1. ° de octubre de 2007 al 1. ° de octubre de 2008. Lapso sin incluir los meses de experiencia simultánea: 1. ° de octubre de 2007 al 1. ° de septiembre de 2008

5. Abogada asesora en «*MIALOT AVOCATS*»

Empleo o labor	Periodo	Certificación	Descripción de funciones o tareas realizadas
Abogada en asesoramiento jurídico	Desde el 1. ° de septiembre de 2008 al 1. ° de septiembre de 2012.	Expedida por Camille MIALOT, el 1. ° de septiembre de 2023.	«Tareas de asesoramiento jurídico en temas de derecho constitucional comparado y derecho administrativo comparado, tareas de escrituras en demanda y defensa delante de las jurisdicciones contencioso administrativas francesas»

Tal como se expone, Cielo Elaine Rusinque Urrego ejerció como abogada en «*MIALOT AVOCATS*» en labores de asesoría jurídica en derecho constitucional y administrativo comparado, entre otras tareas.

Adicional a ello, al expediente se aportó documento del 1. ° de septiembre de 2023, que certifica que «*MIALOT AVOCATS*» «se dedica principalmente a temas de derecho público, incluyendo el ordenamiento territorial, la hacienda pública, el derecho inmobiliario público y privado, la regulación y el derecho de la propiedad industrial, la expropiación y el derecho preferente de compra. Manifiesto igualmente que mi despacho trata de temas de derecho comercial de manera secundaria pero habitual».

En ese orden, la Sala encuentra que las tareas desempeñadas se relacionan con las funciones del superintendente de Industria y Comercio, en el marco de las materias en las que se desenvuelve la oficina o despacho de abogados, a las que se refiere la citada certificación, tal como se explica:

Funciones del superintendente de Industria y Comercio	Labores desempeñadas en « <i>MIALOT AVOCATS</i> »	Relación entre actividades
Previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 22, 23, 25, 28 y 31 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011.	«Tareas de asesoramiento jurídico en temas de derecho constitucional comparado y derecho administrativo comparado, tareas de escrituras en demanda y defensa delante de las jurisdicciones contencioso administrativas francesas». Temas a los que se dedica el despacho empleador: principalmente al derecho público, ordenamiento territorial, la hacienda pública, derecho inmobiliario público y privado, regulación y el derecho de la propiedad industrial, expropiación y derecho preferente de compra y, secundariamente, al derecho comercial.	El derecho constitucional y administrativo, en los que la demandada brindó asesoría, estudian el conjunto de normas que regulan la estructura y organización del estado, su conformación, el acceso al poder público, soberanía nacional, garantías fundamentales, la función administrativa, entre otros. En ese orden, los anteriores temas sirven de fundamento para la asesoría al Gobierno Nacional, la implementación de políticas públicas, la expedición de actos administrativos, convenios, reglamentaciones, garantía del cumplimiento de las normas, la representación de la Nación a nivel nacional, entre otras. Asimismo, se evidencia que la oficina donde laboró la demandada maneja temas de propiedad industrial, materia sobre la que recaen las funciones del superintendente de Industria y Comercio, de los numerales 1, 5, y 25.

Así las cosas, debido a que, para la Sala, la citada experiencia de la demandada está relacionada con las funciones del superintendente de Industria y Comercio, se computarán cuarenta y ocho (48) meses, correspondientes al tiempo laborado del 1. ° de septiembre de 2008 al 1. ° de septiembre de 2012.



6. Docente investigadora en calidad de becaria en la Universidad Externado de Colombia

Empleo o labor	Periodo	Certificación	Descripción de funciones o tareas realizadas
Beneficiaria del programa de becarios en el exterior. Universidad Externado de Colombia.	Del 1. ° de enero de 2008 al 31 de julio de 2013.	Expedidos por la Universidad Externado de Colombia, el 9 de mayo de 2024 y el 2 de septiembre de 2025 y carta de compromiso con la institución educativa del 14 de octubre de 2010.	Adelantar estudios en el exterior. «Los becarios para el doctorado deben remitir un artículo semestral sobre temas relacionadas con el área de su actividad».
Docente investigador, adscrita al Departamento de Constitucional, en calidad de becario. Universidad Externado de Colombia	Del 1°. de agosto de 2013 al 17 de diciembre de 2013. Del 1° de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014. Del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015. Del 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2016. Del 1° de enero de 2017 al 31 de diciembre de 2017.	Expedidos por la Universidad Externado de Colombia, el 18 de enero de 2018 y 2 de septiembre de 2025.	Se certifica que fue becaria y docente investigador en Derecho Público , adscrita al Departamento de Constitucional, en calidad de becario.

En primer lugar, la Sala encuentra que en el expediente reposan documentos relativos a acreditar la calidad de becaria de la demandada en la Universidad Externado de Colombia, del 1. ° de enero de 2008 al 31 de julio de 2013.

No obstante, de dichos documentos no es posible advertir la vinculación laboral de la demandada con la referida universidad, durante el lapso mencionado. En efecto, de acuerdo con la certificación del 2 de septiembre de 2025 de la institución educativa, la demandada «fue beneficiaria del Programa de Becarios en el Exterior, bajo el cual la Universidad le brindó apoyo financiero para adelantar estudios en el exterior durante el 1 de enero de 2008 al 31 de julio de 2013».

En ese orden, no es posible proceder a su estudio, dado que, como quedó demostrado, la demandada, durante el periodo mencionado, solo contaba con la calidad de estudiante o beneficiaria del programa de becas y no se evidencia el ejercicio de funciones, que permita determinar la experiencia profesional relacionada que se exige.

Ahora bien, en cuanto a la experiencia acreditada como docente investigador, en calidad de becaria, del 2013 al 2017, debe precisarse que la Universidad Externado de Colombia certificó que, durante ese lapso, no se cuenta con registro de que la demandada hubiera impartido clases. Ahora, es cierto que la experiencia como docente en el ejercicio la cátedra universitaria, requerida en el Decreto 1083 de 2015, no se obtiene, únicamente, al dictar asignaturas.

Sobre el particular la Sección Quinta se pronunció en un asunto de similar, para indicar que la docencia en cátedra universitaria puede ejercerse también, por medio de actividades diferentes a la de impartir clases:

Para la Sección el ejercicio de la cátedra universitaria es multicomprendivo sobre la modalidad de su desarrollo en cuanto al método y procedimiento, pues incluye la investigación, las funciones y elaboración de textos académicos, la producción doctrinaria, así como las demás actividades intelectuales, y por el contrario **no puede ser entendido como una concepción clásica y antigua que se limitaba a entenderlo como el ejercicio de un profesor en un aula de clase**. En conclusión, se tienen estas actividades como parte de la cátedra universitaria moderna en el



entendido que se desarrollen dentro del marco de la docencia universitaria en disciplinas jurídicas, esto es existiendo un vínculo con un establecimiento universitario reconocido oficialmente.

Sin embargo, las certificaciones expedidas por la Universidad Externado de Colombia y los contratos de trabajo aportados por la demandada, no se adecuan a los requisitos que deben contener las certificaciones laborales, previstas en el artículo 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 de 2015, por cuanto, si bien contiene el nombre de la empresa, tiempo de servicio, no se precisan las funciones desempeñadas, pues se limita a precisar que la demandada fungió como «docente investigador en Derecho Público, adscrito al Departamento Constitucional, en calidad de becario», pero no se advierte en qué consistió esa labor de investigación.

Por lo tanto, no podrá reconocerse como experiencia relacionada, la labor desempeñada por la demandada como docente investigadora en la Universidad Externado de Colombia⁷¹, **por cincuenta y dos (52) meses y dieciséis (16) días**, en los periodos comprendidos entre el 1. ° de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2017⁷², pues no se acreditaron las labores de investigación que adelantó la demandada durante ese lapso. Así se advierte de la certificación allegada:

La señora CIELO ELAINNE RUSINQUE URREGO, identificada con cédula de ciudadanía No. 52.383.819, fue beneficiaria del *Programa de Becarios en el Exterior*, bajo el cual la Universidad le brindó apoyo financiero para adelantar estudios en el exterior durante el 1 de enero de 2008 al 31 de julio de 2013.

Posteriormente, estuvo vinculada a esta Institución laboralmente mediante contrato de trabajo (artículo 101 C.S.T.) como *Docente Investigador – Becario* en los siguientes periodos:

- Del 1° de agosto de 2013 al 17 de diciembre de 2013.
- Del 1° de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014.
- Del 1° de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015.
- Del 1° de enero de 2016 al 31 de diciembre de 2016.

De conformidad con los contratos de trabajo suscritos la dedicación fue de tiempo completo por cuarenta y ocho (48) horas semanales.

Durante el periodo en el que fue *becaria y docente investigador becario* no se cuenta con registro alguno de haber impartido clases en los programas de la Universidad.

En consecuencia, en conjunto con la certificación que se aportó en el trámite administrativo previo al nombramiento, y la información allegada al expediente, no hay evidencia de las funciones desempeñadas durante el tiempo de vinculación como docente investigador de la demandada, lapso en el cual, además, se advierte que no dictó clases.

7. Apoyo como jurista en la elaboración y traducción de trabajos académicos en derecho público en «MIALOTS AVOCATS»

Empleo o labor	Periodo	Certificación	Descripción de funciones o tareas realizadas
Apoyo como jurista en la elaboración y traducción de trabajos académicos en derecho público (MIALOTS AVOCATS)	Desde el 7. ° de enero de 2018 al 31 de julio de 2019	Expedida por Camille MIALOT, el 31 de agosto de 2022.	Brindó apoyo en la elaboración y traducción de trabajos académicos en el área del Derecho Público.

⁷¹ Al respecto, se advierte que al proceso la Universidad Externado de Colombia allegó certificación en la que consta, entre otras cosas, que, desde el 15 de enero de 2024, la señora Cielo Elaine Rusinque Urrego funge como docente hora cátedra en la misma casa de estudios. No obstante, dicha experiencia no será tenida en cuenta, en tanto, para el momento de la postulación de las hojas de vida de acuerdo con la invitación pública para ocupar el cargo de superintendente de Industria y Comercio, la demandada aun no se encontraba vinculada con la universidad, bajo esa modalidad laboral, razón por la cual, el DAFP no lo tuvo en cuenta en la verificación de cumplimiento de requisitos.

⁷² Desagregados en la tabla



De acuerdo con lo anterior, la demandada estuvo vinculada al despacho de «*MIALOT AVOCATS*», en calidad de jurista y apoyó en la elaboración y traducción de trabajos académicos en el área de derecho público.

No obstante, la referida certificación no se adecua a los requisitos que deben contener las certificaciones laborales, previstas en el artículo 2.2.2.3.8 del Decreto 1083 de 2015, por cuanto, si bien contiene el nombre de la empresa y tiempo de servicio, no se precisan las funciones desempeñadas, pues se limita a precisar que la demandada brindó apoyo «en la elaboración y traducción de trabajos académicos en el área del Derecho Público», pero no se advierte en qué consistió esa labor de traducción académica y específicamente sobre qué temas en dicha área del conocimiento.

La sala debe ser enfática en que la experiencia relacionada para cargos de libre nombramiento y remoción, como lo es en este caso el de superintendente de Industria y Comercio, se define por la afinidad, similitud o semejanza de las funciones desempeñadas en determinado empleo, con las labores específicas de la dignidad a proveer, sin que sea necesaria una igualdad absoluta. Sin embargo, esta experiencia se valida mediante certificaciones que detallen las actividades realizadas y permitan advertir la conexión directa con el propósito del cargo.

En este caso, la falta la especificación en la certificación aportada, respecto del trabajo realizado por la señora Rusinque Urrego en calidad de «jurista» y del apoyo brindado en la «elaboración de trabajos académicos en el área de derecho público», impiden a la sala hacer un juicio comparativo de afinidad entre las funciones desempeñadas con aquellas que le corresponde adelantar como superintendente de Industria y Comercio. Estudio que sí ha podido adelantarse frente a otras constancias allegadas al expediente, que sí cumplen con las exigencias previstas por la norma.

En ese orden, la citada labor por dieciocho (18) meses y veinticuatro (24) días, correspondientes al tiempo laborado entre el 7 de enero de 2018 al 31 de julio de 2019, no podrá tenerse en cuenta como experiencia relacionada con el cargo de superintendente de Industria y Comercio.

8. Abogada independiente

Empleo o labor	Certificación o documento	Descripción de funciones o tareas realizadas
Abogada, asesora y litigante en derecho constitucional y derechos humanos. Desde septiembre de 2019 hasta febrero de 2022.	Declaración extraproceso 1463 del 30 de agosto de 2023, de Cielo Elaine Rusinque Urrego, en la Notaría 38 del Circuito de Bogotá.	«Mediante la representación y/o defensa en acciones de tutela, en los diferentes juzgados de Bogotá D.C., (Juzgado 12 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá D.C., Juzgado 49 Penal del Circuito de Bogotá, Juzgado 30 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá y Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, entre otros despachos judiciales), por medio de intervenciones ante la Corte Constitucional de Colombia con el propósito de reclamar la garantía de los derechos fundamentales y los principios contemplados en la Constitución Política y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y mediante consultorías y/o participación en espacios académicos relacionados con la estructura del estado social de derecho en Colombia, la autonomía de las entidades territoriales y la democracia participativa y pluralista».

Resulta relevante precisar la validez de la acreditación de la experiencia como abogada independiente, por medio de una declaración extraproceso ante notario, a la luz del Decreto



1083 de 2015, puesto que, conforme a su artículo 2.2.2.3.8, «[c]uando el interesado haya ejercido su profesión o actividad en forma independiente, la experiencia se acreditará mediante declaración del mismo».

En consideración a la referida disposición, el tiempo laborado se encuentra acreditado y, además, se relaciona con las funciones del cargo de superintendente de Industria y Comercio, de acuerdo con el presente análisis:

Funciones del superintendente de Industria y Comercio	Actividades ejercidas por la demandada en la asesoría y litigio en «derecho constitucional y derechos humanos»	Relación
Previstas en los numerales 1. ° y 5. ° del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011.	Elaboración de acciones de tutela e intervenciones ante la Corte Constitucional por la garantía de los derechos fundamentales.	El asesoramiento y litigio ejercido por la demandada en acciones de tutela y ante la Corte Constitucional busca la protección de garantías, como la protección de datos y del consumidor, reconocidos en Colombia como derechos fundamentales, aspectos presentes en las funciones 1. ° y 5. ° atribuidas al superintendente de Industria y Comercio.
Previstas en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 22, 23, 28 y 31 del artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011.	Consultorías y participación académica frente a la estructura del estado social de derecho en Colombia.	La estructura del estado social de derecho en Colombia recae sobre sus instituciones, organización, conformación, garantías fundamentales, incluida la forma en la que se materializa, por ejemplo, a través de la función administrativa y las competencias de la rama ejecutiva del poder público, lo cual sirve de fundamento para la asesoría del poder ejecutivo, la implementación de políticas públicas para cumplir los fines del Estado social, la expedición de actos administrativos y reglamentaciones, garantía del cumplimiento de las normas y representación de los intereses de la nación a nivel internacional. Asimismo, aspectos relativos a la protección al consumidor y protección de datos, presentes en las funciones del cargo de superintendente, son protegidos por la Constitución Política, como garantías fundamentales en el marco de un estado social de derecho.

En ese sentido, al existir relación entre la experiencia de la demandada como independiente y las funciones del cargo en el que fue nombrada, se sumarán al cálculo correspondiente veintinueve (29) meses, por el periodo comprendido entre septiembre de 2019 hasta febrero de 2022.

9. Docente hora cátedra en la Universidad Nuestra Señora del Rosario

Empleo o labor	Periodo	Certificación o documento	Descripción de funciones o tareas realizadas
Profesor de hora cátedra por posgrados en la Universidad Nuestra Señora del Rosario.	Del 24 de enero de 2020 al 8 de febrero de 2020. Intensidad horaria total: 24 horas.	Expedidos por el jefe de administración y control y el director de gestión humana de la Universidad del Rosario, el 7 de septiembre de 2023 y	Cátedra en la facultad: Jurisprudencia. Asignatura: Instituciones, principios y retos del derecho administrativo en el



		el 18 de junio de 2024, respectivamente.	Estado constitucional de derecho.
--	--	---	--------------------------------------

Al respecto, la Sala advierte que no hay lugar a analizar las labores de la demandada como profesora hora cátedra en la Universidad Nuestra Señora del Rosario, en tanto, el periodo en el que ejerció como tal ya fue contabilizado en el título anterior, por cuenta de la experiencia obtenida en calidad abogada independiente.

En ese orden, resulta innecesario determinar si dicha experiencia en la universidad satisface los requisitos exigidos por el Decreto 1083 de 2015, en tanto, solo es posible contabilizar una sola vez el tiempo laborado, cuando se ejercieron actividades simultáneamente, como ya se precisó en esta providencia.

10. Directora del Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS)

Empleo o labor	Periodo	Certificación	Descripción de funciones o tareas realizadas
Director de departamento administrativo (CÓDIGO 0010 GRADO 00)	Desde el 13 de septiembre de 2022 al 4 de septiembre de 2023.	Expedida por la subdirectora de Talento Humano del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el 5 de septiembre de 2023.	Funciones asignadas al director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, contenidas en la Resolución No. 02664 del 29 de diciembre de 2020 y las transversales, previstas en el artículo 4 <i>ibidem</i> .

Para esta Sección, varias de las funciones ejercidas por la señora Cielo Elaine Rusingue Urrego como directora del DPS, las cuales se relacionan con algunas de las atribuidas al superintendente de Industria y Comercio con el cual comparte el mismo nivel directivo y, en ese orden, guardan similitud, como se muestra a continuación:

Funciones del superintendente de Industria y Comercio, previstas en el artículo 3. ° Decreto 4886 de 2011.	Funciones del director de departamento administrativo para la Prosperidad Social	Relación entre funciones
1. Asesorar al Gobierno Nacional y participar en la formulación de las políticas en todas aquellas materias que tengan que ver con la protección al consumidor, la promoción y protección de la competencia, la propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones.	Formular las políticas en los temas de competencia del Departamento, bajo la dirección del Presidente de la República. Formular y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de inclusión Social y Reconciliación.	Se relacionan, en tanto, las funciones de formular políticas públicas frente a los temas propios del DPS permiten la correcta asesoría al Gobierno Nacional en el diseño de estas, respecto de las materias propias de la SIC.
5.Impartir instrucciones en materia de protección al consumidor, protección de la competencia, propiedad industrial, la protección de datos personales y en las demás áreas propias de sus funciones, así como fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.	Impartir las directrices para articular la gestión del Departamento y de las entidades del Sector Administrativo de inclusión Social y Reconciliación, para La prestación de los servicios a cargo de éste. Impartir directrices para La coordinación de las actividades del Departamento, en Lo relacionado con sus objetivos y funciones, con las entidades públicas del orden nacional, del sector central y del descentralizado, Los entes territoriales y sus entidades adscritas y vinculadas.	Las funciones ejercidas en el DPS, sobre impartir directrices a dicha entidad para su correcto funcionamiento, se asimilan a la competencia también prevista para el superintendente de Industria y Comercio de impartir instrucciones en las materias propias de la SIC. Puesto que, en ambos eventos, se busca establecer lineamientos o pautas para cumplir los propósitos de cada institución y, en ese orden, lograr la materialización de los fines estatales.



Demandantes: Miguel Ángel Martínez Calderón y otros
Demandada: Cielo Elaine Rusinque Urrego, superintendente de Industria y Comercio
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00177-00 (acumulado)

23. Representar los intereses del país en los foros internacionales de metrología legal.	Gestionar alianzas con otros gobiernos u organismos de carácter internacional que faciliten e impulsen el logro de Los objetivos del Sector Administrativo de inclusión Social y Reconciliación, en coordinación con Las entidades estatales competentes.	Las dos actividades se relacionan puesto que buscan representar al país o velar por sus intereses en instancias internacionales, frente a las materias objeto de cada entidad.
29. Nombrar, remover y administrar el personal de la Superintendencia de acuerdo con las normas vigentes, salvo aquellos que correspondan a otras autoridades. 32. Designar las Delegaturas, grupos internos de trabajo o funcionarios que ejerzan las funciones jurisdiccionales asignadas en virtud de la ley, garantizando la autonomía e independencia propia de la función.	Nombrar y remover los servidores públicos del Departamento y distribuir Los empleos de su planta de personal, con excepción de los empleos cuya nominación esté atribuida a otra autoridad.	En las funciones citadas, el titular del cargo tiene la competencia de designar o remover al personal de la entidad estatal, facultad que, en ultimas, propende por el correcto funcionamiento de la institución correspondiente.

En ese orden, se reconocerán once (11) meses y veintidós (22) días como experiencia relacionada, correspondiente a las labores emprendidas por Cielo Elaine Rusinque Urrego como directora del DPS.

En consecuencia, de la sumatoria de la experiencia relacionada reconocida en este punto, se acreditaron **8 años, 6 meses y 25 días**, esto es, **menos de los diez años exigidos por la norma:**

EMPLEO O LABOR	PERIODO	TIEMPO
Profesional universitario Código 219 Grado 04. Municipio de Fusagasugá	13 de febrero-15 de julio 2007	5 meses y 2 días
Docente de hora cátedra Universidad de Cundinamarca	5-12 de febrero de 2007	1 día
Apoyo en la elaboración de documentos jurídicos (Gustavo Adolfo Ricaurte Tapia)	1. ° de octubre 2007 – 1 de septiembre de 2008.	11 meses ⁷³
Abogada en asesoramiento jurídico en MIALOTS AVOCATS	1.° de septiembre de 2008 - 1. ° de septiembre de 2012	48 meses
Abogada, asesora y litigante en derecho constitucional y derechos humanos (independiente)	Septiembre de 2019 - febrero de 2022.	29 meses
Director de Departamento Administrativo de Prosperidad Social	13 de septiembre de 2022 - 4 de septiembre de 2023.	11 meses y 22 días
TOTAL EN MESES		104 meses y 25 días
TOTAL EN AÑOS		8 años, 6 meses y 25 días

Visto así el asunto, la Sala tampoco encuentra satisfecho el requisito previsto en el artículo 2.2.34.1.2. del Decreto 1083 de 2011 de 10 años de experiencia (incluida la docencia) relacionada, pues solo se lograron acreditaron 8 años, 6 meses y 25 días. Asimismo, como se advirtió líneas atrás, no se cumplió con la formación académica, consistente en tener título de posgrado en la modalidad de maestría o doctorado en áreas afines a las funciones del cargo de superintendente de Industria y Comercio; en consecuencia, la Sección Quinta declarará la nulidad del nombramiento de Cielo Elaine Rusinque Urrego.

⁷³ Descontando 1 mes que coincide con experiencia en MIALOTS
Calle 12 No. 7-65 – Tel.: 6013506700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co

¿Resultan vinculantes las recomendaciones de la OCDE a Colombia sobre políticas de competencia? y, en caso afirmativo, ¿el nombramiento de la demandada como superintendente de Industria y Comercio las desconoció?

Para los actores, se desatendieron las recomendaciones de la OCDE a Colombia, de cara a las políticas de competencia, de acuerdo con las cuales, la Superintendencia de Industria y Comercio debe ser «una entidad libre de control político directo para hacer cumplir las leyes de competencia» y con altos estándares de especialidad e idoneidad técnica. Además, porque, a su juicio, la demandada tiene vínculos políticos con el actual presidente de la República y no cumple con la idoneidad técnica para ser superintendente, exigida por el Decreto 1083 de 2015.

Sobre el particular, la sala debe advertir que, más allá de la vinculatoriedad o no de estas determinaciones que sugiere la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, de la cual es estado miembro Colombia, lo cierto es que, como quedó visto en el acápite anterior, el acto de nombramiento acusado no atendió las exigencias relativas a la experiencia relacionada y la formación académica. Dichos requisitos obedecen, precisamente, al carácter técnico e independiente de la superintendencia de Industria y Comercio, que demanda el estudio normativo y conceptual de las áreas cuya supervisión y vigilancia le corresponde a ese ente de control.

Así, debe tenerse en cuenta que las recomendaciones de la OCDE, no solo resultan ser un parámetro de referencia de buenas prácticas para las actuaciones de las autoridades estatales; también han sido una guía para que el Estado colombiano establezca una regulación interna acorde con las pautas establecidas por esa organización.

Al respecto, es importante recordar que esta Sala de lo Electoral se pronunció sobre la legalidad del artículo 2.2.34.1.2. del Decreto 1083 de 2015, y destacó «la naturaleza, necesidades, responsabilidades y características especiales de los cargos de superintendente», características que fueron atendidas por la reglamentación al establecer exigencias adicionales a quienes fungieran como máxima autoridad de las superintendencias de Industria y Comercio, Financiera y de Sociedades.

En suma, la Sala evidencia que, la regulación interna adoptada en Colombia integró los estándares de especialidad e idoneidad técnica requeridos por dicha organización, y precisamente, exigió un nivel de formación académica superior así como la experiencia relacionada. Como se explicó líneas atrás, estos requisitos no se cumplieron.

Visto así en asunto, de conformidad con las anteriores razones, la Sala declarará la nulidad de la designación de Cielo Elaine Rusinque Urrego como superintendente de Industria y Comercio.

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



Demandantes: Miguel Ángel Martínez Calderón y otros
Demandada: Cielo Elaine Rusinque Urrego, superintendente de Industria y Comercio
Radicado: 11001-03-28-000-2024-00177-00 (acumulado)

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad del Decreto 0098 del 2 de febrero de 2024, mediante el cual el presidente de la República nombró a Cielo Elaine Rusinque Urrego como superintendente de Industria y Comercio.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente
Salva el voto

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
Aclara el voto

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