

MEMORANDO

PARA: BLANCA STELLA BOHORQUEZ MONTENEGRO  
Secretaria General

DE: Jefe Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto cómputo experiencia profesional para la profesión de ingeniería

Referencia: 227-OAJ-140

UMV

UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE REHABILITACION  
Y MANTENIMIENTO VIAL



Radicado No: 20160116023463

Destino: 110 SECRETARIA GENE - Rem: MARCELA ROCIO  
Folios: 8 Anexos: 0 Copias: 0 2016-12-16 10:59 Cód verif: 3a4e0

Respetada Doctora Blanca Stella:

En cumplimiento de las funciones previstas en el artículo 3, numerales 1, 2 y 6 del Acuerdo 011 de 2016, esta Oficina Asesora se permite presentar concepto sobre el tema del asunto, con el propósito de unificar los diferentes criterios que sobre el tema se han presentado en la Entidad, y el cual se considera de particular interés en la contratación estatal.

Al respecto, es pertinente anotar como antecedente que esta Oficina Asesora había definido en el pasado una postura sobre la interpretación para el cómputo de la experiencia profesional para las carreras de Ingenierías, por la entrada en vigencia de la Decreto - Ley 019 de 2012, frente a la norma anterior Ley 842 de 2003; no obstante, es necesario, ante la diversidad de opiniones, ambos con sustento legal, definir una unidad de criterio respecto al tema, para el adelantamiento de futuros procesos de contratación y/o la suscripción de futuros contratos.

**I. FUNDAMENTO LEGAL DEL EJERCICIO DE LA INGENIERÍA**

La Constitución Política, en su artículo 26 prevé:

*"Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.*

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles".*

En este contexto, puede el legislador regular el ejercicio de determinadas profesiones u oficios, y en ejercicio de esta competencia, se expidió la Ley 842 de 2003, que entre otros, señala:

**"ARTÍCULO 6o. REQUISITOS PARA EJERCER LA PROFESIÓN. Para poder ejercer**



legalmente la Ingeniería, sus profesiones afines o sus profesiones auxiliares en el territorio nacional, en las ramas o especialidades regidas por la presente ley, se requiere estar matriculado o inscrito en el Registro Profesional respectivo, que seguirá llevando el Copnia, lo cual se acreditará con la presentación de la tarjeta o documento adoptado por este para tal fin.

PARÁGRAFO. En los casos en que los contratantes del sector público o privado, o cualquier usuario de los servicios de ingeniería, pretendan establecer si un profesional se encuentra legalmente habilitado o no, para ejercer la profesión, podrán sin perjuicio de los requisitos establecidos en el presente artículo, requerir al Copnia la expedición del respectivo certificado de vigencia.

(...)

**ARTÍCULO 11. POSESIÓN EN CARGOS, SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS O REALIZACIÓN DE DICTÁMENES TÉCNICOS QUE IMPLIQUEN EL EJERCICIO DE LA INGENIERÍA.** Para poder tomar posesión de un cargo público o privado, en cuyo desempeño se requiera el conocimiento o el ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares; para participar en licitaciones públicas o privadas cuyo objeto implique el ejercicio de la ingeniería en cualquiera de sus ramas; para suscribir contratos de ingeniería y para emitir dictámenes sobre aspectos técnicos de la ingeniería o de algunas de sus profesiones auxiliares ante organismos estatales o personas de carácter privado, jurídicas o naturales; para presentarse o utilizar el título de Ingeniero para acceder a cargos o desempeños cuyo requisito sea poseer un título profesional, se debe exigir la presentación, en original, del documento que acredita la inscripción o el registro profesional de que trata la presente ley.

**ARTÍCULO 12. EXPERIENCIA PROFESIONAL.** Para los efectos del ejercicio de la ingeniería o de alguna de sus profesiones afines o auxiliares, la experiencia profesional solo se computará a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente. Todas las matrículas profesionales, certificados de inscripción profesional y certificados de matrícula otorgados con anterioridad a la vigencia de la presente ley conservan su validez y se presumen auténticas”.

Por su parte, el Decreto Ley 019 de 2012, prevé en el artículo 229:

**“EXPERIENCIA PROFESIONAL.**

*Para el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior.*

*Se exceptúan de esta condición las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud en las cuales la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.”*

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, la experiencia



profesional para el ejercicio de la ingeniería, sólo podía computarse a partir de la expedición de la matrícula profesional.

Sobre esta disposición existe pronunciamiento de la Corte Constitucional, la cual en sentencia C-296 de 2012<sup>1</sup>, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad contra el citado artículo 12, declaró su exequibilidad señalando que existía justificación razonable para esa mayor exigencia realizada por el legislador, teniendo en cuenta el riesgo social que conlleva el ejercicio de la profesión de ingeniería, y por lo tanto, el legislador no violó las limitaciones materiales, competenciales y procedimentales, ya que no se trataba de exigencias desproporcionadas.

Ahora bien, para efectos del análisis, es menester tener en cuenta que si bien el pronunciamiento fue en el año 2012, ya en vigencia del Decreto Ley 019 de 2012, la Sentencia en cita, la demanda fue presentada en el año 2011, y después de un escrito de corrección presentado el 24 de octubre de 2011, fue admitida para trámite el 9 de noviembre de 2011, es decir, antes de la expedición del Decreto Ley 019 de 2012, la cual se efectuó el 10 de enero de esa misma anualidad, de acuerdo con la publicación en el Diario Oficial No. 48.308.

Así las cosas, la Sentencia C-296 de 2012, no se refirió a las implicaciones del Decreto Ley 019 de 2012, por lo que no puede extenderse los efectos de la sentencia, a tal normativa.

El Decreto Ley 019 de 2012 *"Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"*, por expresa disposición en su artículo 238, entró en vigencia a partir de su publicación<sup>2</sup>. En ese orden de ideas, y de acuerdo con lo señalado por el DAFP, *"el Decreto-ley 0019 de 2012 rige a partir del 10 de enero de 2012 y debe aplicarse para todas aquellas situaciones que se presenten con posterioridad a su entrada en vigencia."*

*Vale la pena aclarar que con el Decreto-ley 0019 de 2012 operó una derogatoria tácita de las normas que le son contrarias, es decir, aquellas que contemplaban que la experiencia profesional se computaba a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente.<sup>3</sup>"*

Lo anterior, tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 71 del Código Civil, que señala: *"La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. (...)*

*Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.*

*La derogación de una ley puede ser total o parcial."*

<sup>1</sup> Sentencia C-296 del 18 de abril de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>2</sup> Al respecto, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por los artículos 52 y 53 de la Ley 4 de 1913.

<sup>3</sup> Concepto 20136000135041 del 3 de septiembre de 2013, DAFP- Dirección Jurídica.

En este contexto, es conveniente citar a propósito del concepto de derogatoria de las leyes, lo que la Corte Constitucional ha señalado al respecto: *“La derogación tiene como función “dejar sin efecto el deber ser de otra norma, expulsándola del ordenamiento. Por ello se ha entendido que la derogación es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior”, que no se fundamenta en un cuestionamiento sobre la validez de las normas, por ejemplo, cuando es declarada inexecutable, “sino en criterios de oportunidad libremente evaluados por las autoridades competentes, y en especial, en relación con las leyes por el Congreso. Así la derogación no deriva de conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador. La derogación no afecta tampoco ipso iure la eficacia de la norma derogada, pues en general las situaciones surgidas bajo su vigencia continúan rigiéndose por ella, por lo cual la norma derogada puede mantener su eficacia, la cual poco a poco se va extinguiendo.”*<sup>4</sup>

Conforme a lo expuesto, no nos encontramos ante una posible antinomia normativa, sino ante una derogatoria tácita, como lo han entendido diferentes instancias, lo cual es desarrollo del principio libertad de configuración legislativa, y en nada contraria los argumentos en su momento expuestos en la Sentencia C-296 de 2012, precitada.

## II. CONCEPTOS Y DOCTRINA RELACIONADA

El Ministerio de Educación Nacional en pronunciamiento 2015-EE-043952 del 8 de mayo de 2015<sup>5</sup>, efectuó un análisis de los efectos de la expedición del Decreto Ley 019 de 2012, frente a la posible derogatoria tácita del artículo 12 de la Ley 842 de 2003, al respecto señaló:

*“(…) Teniendo en cuenta ese marco normativo, esta Oficina ha considerado, de forma reiterada, que debe aplicarse el Artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, puesto que en nuestra opinión, con la expedición de este Decreto extraordinario operó la derogatoria tácita del Artículo 12 de la Ley 842 de 2003. Por ejemplo, en el concepto 2012ER43404, se señaló que “siguiendo el principio señalado en el artículo 71 del Código Civil según el cual la derogación de una ley es ... ‘tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con la de la ley anterior’, el artículo 12 de la ley 842 de 2003 fue derogado tácitamente por el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012”.*

La Auditoría General de la República, en concepto 20131200006063 del 12 de febrero de 2013, señaló:

<sup>4</sup> Sentencia C-901 del 30 de noviembre de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>5</sup> Por disposición del artículo 7 numeral 11, del Decreto 5012 de 2009, que establece la estructura del Ministerio de Educación Nacional, le corresponde a la Oficina Asesora Jurídica de ese Ministerio, entre otros: *“Establecer las directrices jurídicas para la interpretación y aplicación de las normas que regulan el servicio educativo en todos los niveles y campos de acción”.*



*"Se concluye entonces, que la experiencia profesional en toda nueva vinculación que se realice para proveer empleos públicos para la profesión de ingeniería o para la vinculación a través de contratos de prestación de servicios profesionales se debe realizar con base en el artículo 229 del Decreto 019 de 2012, es decir desde la fecha de terminación y aprobación de materias del respectivo pensum académico".*

El Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, ha expedido sendos pronunciamientos en la materia, entre los que se destacan los conceptos 151601 del 7 de septiembre de 2015, 211741 del 18 de diciembre de 2015 y 15381 del 27 de enero de 2016, que en idéntico sentido señalan:

*"Por lo tanto, en concepto de esta Dirección debe mencionarse que el decreto ley 19 de 2012, en el artículo 229 derogó el artículo 12 de la ley 842 de 2003, en consecuencia, la experiencia profesional para la ingeniería o algunas de sus profesiones afines o auxiliares afines cuenta a partir de la terminación del pensum académico en una institución de educación superior."*

Finalmente, se destaca la posición de la Agencia Nacional de Contratación Pública<sup>6</sup>, la cual mediante concepto 215130004054 del 16 de junio de 2015, a propósito de una consulta específica sobre la forma de computar la experiencia profesional de los ingenieros para los procesos de contratación, señaló:

*"De esta manera, siempre que una Entidad Estatal, pretenda contratar a un profesional diferente a los del área de la salud, deberá tener en cuenta los requisitos que para el ejercicio de cada profesión se tienen que acreditar, no obstante, para establecer el tiempo de experiencia con la que cuenta cada persona deberá tener en cuenta aquella que se ha obtenido después de haber terminado y aprobado el pensum académico".*

Ahora bien, es pertinente anotar que la derogatoria tiene efectos hacia el futuro, y por lo tanto, deberá tenerse en cuenta la norma vigente para cada época y cada caso, en este sentido, es importante tener en cuenta lo resaltado por el Departamento Administrativo de la Función en Pública, en los tres conceptos precitados:

*"(...) Por otra parte, es importante precisar el caso de un ingeniero que por ejemplo, obtuvo su título profesional en el año 1980 y sólo se matriculó hasta el año 2001.*

*Para este tipo de casos, la Ley 842 de 2003 determinó, en su artículo 6º, que para poder ejercer legalmente la Ingeniería se requiere estar matriculado o inscrito en el Registro Profesional respectivo, que seguirá llevando el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería - COPNIA. La matrícula referida se acreditará con la presentación de la tarjeta dispuesta para tal fin.*

<sup>6</sup> De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 4170 de 2011, artículo 3, numeral 5, a la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente – le corresponde: "Absolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública".



Por su parte, el artículo 12 ibidem, estableció que para los efectos del ejercicio de la ingeniería, la experiencia profesional sólo se computará a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente; y determinó que todas las matrículas profesionales, certificados de inscripción profesional y certificados de matrícula otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 842 conservan su validez y se presumen auténticas.

Así las cosas, se tiene claro que a partir del 9 de octubre de 2003, fecha de expedición de la Ley 842 de 2003, la experiencia profesional de los ingenieros en las áreas referidas debe contarse a partir de la fecha de expedición de la matrícula, lo cual indica que el tiempo laborado transcurrido entre la fecha en mención y la fecha de otorgamiento de la matrícula no puede computarse para efectos de acreditar la experiencia de un profesional de la ingeniería.

Hecha la anterior precisión, las dudas se limitan a establecer si es posible contar el tiempo de experiencia profesional obtenido por un ingeniero antes de la vigencia de la precitada Ley 842 desde la fecha de terminación de materias del respectivo pensum académico.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto 1910 del 17 de julio de 2008, sostuvo:

"Antes de la Ley 842 de 2003, la normatividad sobre la profesión de la ingeniería no establecía la forma, ni el momento a partir del cual debía contarse la experiencia profesional. En efecto, ni la Ley 94 de 1937, ni la Ley 64 de 1978, que regularon en su momento el ejercicio de la ingeniería, se ocuparon de definir la experiencia profesional en esa rama y tampoco la forma de contabilizarla. Por su parte, como ya se vio, las normas para vinculación a cargos públicos sí preveían la forma de contabilizarla, y desde la expedición del Decreto 590 de 1993, se realiza a partir de la terminación y aprobación del pensum académico, criterio que se reiteró en el Decreto 861 de 2000 que era el vigente en la fecha de publicación de la Ley 842...

"De acuerdo con la consulta es claro para la Sala, que el régimen de contabilización de la experiencia profesional contenido en este artículo es el que la administración venía aplicando para todos los cargos públicos incluidos los de ingeniería hasta antes de entrar en vigencia la Ley 842 de 2003. Lo anterior supone que a los servidores públicos vinculados hasta esa fecha, se les contabilizó el requisito de experiencia profesional a partir de la terminación y aprobación del pensum académico respectivo...

"i) La ley por regla general no es retroactiva, y por lo tanto rige hacia futuro. En el caso bajo análisis, este principio significa que la Ley 842 no puede afectar situaciones jurídicas ocurridas y consolidadas antes de su vigencia, las cuales deben quedar incólumes. Por lo tanto, la Ley 842 rige para la experiencia que se adquiriera a partir de su vigencia. En ese sentido, si se ejerce la profesión de ingeniero sin matrícula profesional después de esa fecha, dicho ejercicio no podrá ser considerado como experiencia profesional, no antes".

De las normas transcritas se advierte que sólo podían ejercer como ingenieros quienes contaran con la respectiva matrícula y que la falta de dicho requisito permitía concluir que la

actividad era ilegal y que, en consecuencia, no era desarrollada por un profesional de la ingeniería.

Con fundamento en las normas anteriores, esta Dirección estima que aún desde antes de la expedición de la Ley 842 de 2003 la experiencia profesional de un ingeniero sólo podía contarse a partir de la expedición de la matrícula, porque la normas entonces vigentes establecían claramente que el ejercicio de la profesión por parte de un ingeniero que no contara con la respectiva matrícula profesional era ilegal, de forma tal que para efectos de acreditar requisitos de experiencia profesional no podría contarse el tiempo de trabajo que se realizó sin el lleno de los requisitos legales, es decir, sin contar con la respectiva matrícula aunque se hubieran cursado y aprobado todas las materias respectivas, puesto que aquella circunstancia no estaba autorizada y no se consideraba una actividad al margen de la Ley. (...)<sup>7</sup>.

### III. POSTURA JURÍDICA DE OTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

Efectuada la verificación en el SECOP de la postura asumida por otras entidades públicas, se encuentra un meridiano consenso sobre la aplicación del Decreto Ley 019 de 2012, respecto del término para el cómputo de la experiencia, se destacan algunos ejemplos:

Procuraduría General de la Nación: Proceso de Licitación Pública 07 de 2015<sup>8</sup>, dentro de las exigencias del personal técnico mínimo se requería un ingeniero civil o arquitecto para la función de residente de obra, cuyos requisitos señalan: "(...) De conformidad con el artículo 229 del Decreto 019 de 2012, en el evento que se acredite experiencia profesional anterior a la fecha de grado, deberá aportar la constancia de terminación y aprobación del pensum académico de educación superior.

(...)

#### REGLAS DE TODO EL PERSONAL

(...)

2. La experiencia se contará a partir de la fecha de terminación de materias, de acuerdo con el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012. (...)"

Instituto de Desarrollo Urbano: Proceso de Licitación Pública IDU-SG-LPI-005-2016<sup>9</sup>, en el anexo técnico de personal, señala: "Se entiende por experiencia general o profesional, la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior.

<sup>7</sup> Los conceptos pueden ser consultados en el portal del Departamento Administrativo de la Función Pública, en el link: <http://www.funcionpublica.gov.co/sisjur/home/consulta-tematica.jsp?t2=1&subtema=31125>

<sup>8</sup> El proceso puede ser consultado en el SECOP en el link: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=15-1-145859>

<sup>9</sup> El proceso puede ser consultado en el SECOP en el link: <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-162546>

*La experiencia específica obtenida por los profesionales será reconocida a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional, en el caso de las profesiones reguladas por la Ley 842/03 y para las demás profesiones que exijan tarjeta profesional, o desde la fecha de obtención del título profesional”.*

#### IV. CONCLUSIONES

De lo expuesto se colige que las reglas para el ejercicio de la profesión de ingeniería se encuentran contenidas en la Ley 842 de 2003, dentro de las que se destacan el contar con matrícula profesional vigente, expedida por el organismo autorizado, en este caso el Consejo Profesional de Ingenierías y Afines – Copnia. Tratándose del cómputo de la experiencia, deberá estarse a lo dispuesto por el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, que señala:

*“EXPERIENCIA PROFESIONAL: Para el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional, la experiencia profesional se computará a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior.*

*Se exceptúan de esta condición las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud en las cuales la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.”*

Lo anterior, teniendo en cuenta que operó la derogatoria tácita de la disposición prevista en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, de acuerdo con lo señalado en los artículos 229 y 238 del Decreto-Ley 019 de 2012. Esto, con la precisión frente a los efectos de la ley en el tiempo, realizada en los acápites previos.

En consonancia con lo expuesto, se hace necesaria la modificación de la Resolución 614 del 4 de diciembre de 2014 *“Por la cual se establecen los requisitos de idoneidad, experiencia y escala de honorarios, para la celebración de contratos de prestación de servicios profesionales de apoyo a la gestión de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial”* (sic), con el fin de que se ajuste al Decreto Ley 019 de 2012, y al Decreto 1082 de 2015, corrigiendo de paso, la inadecuada cita del Decreto 4476 de 2007 el cual fue derogado por el Decreto 1785 del 18 de septiembre de 2014.

Para los fines pertinentes, la Oficina Asesora Jurídica presentará a consideración un proyecto de acto administrativo.

Cordialmente,

Bogotá Mejor Para Todos

**MARCELA ROCÍO MARQUEZ ARENAS**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

cc: Arq. Álvaro Sandoval Reyes. Director General.