



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Gustavo Aponte Santos

Bogotá D.C., diecisiete (17) de julio de dos mil ocho (2008).-

Rad. No. 11001-03-06-000-2008-00048-00

Número interno 1.910

Referencia: FORMA DE CONTABILIZAR LA EXPERIENCIA PROFESIONAL EN INGENIERÍA ANTES DE LA EXPEDICIÓN DE LA LEY 842 DE 2003.

El señor director del Departamento Administrativo de la Función Pública, doctor Fernando Grillo Rubiano, solicita concepto a esta Sala acerca de la forma como debe ser valorada la experiencia profesional adquirida en el ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares para el desempeño de empleos públicos antes de la expedición de la ley 842 de 2003.

1. ANTECEDENTES

En la solicitud se transcriben algunos artículos de los Decretos reglamentarios 590 de 1993, 861 de 2000, 2272 de 2005 y del Decreto Ley 785 de 2005, relacionados con la definición general de "experiencia profesional" para el ejercicio de empleos públicos en los niveles nacional y territorial. Informa que de las normas referidas se evidencia que la experiencia profesional para esos efectos es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo.

Enseguida expone, que la Ley 842 de 14 de octubre de 2003 *"Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones"* en su artículo 12 reguló por primera vez la experiencia profesional para este ramo estableciendo que se computaría a partir de la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, respectivamente.

Teniendo en cuenta la normatividad señalada, la entidad consultante formuló las siguientes preguntas:

Antes de la expedición de la Ley 842 de 2003, para el ejercicio de empleos públicos, es posible contar la experiencia profesional en ingeniería, sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en

aplicación de las normas generales que rigen la materia ?

2. Una vez entrada en vigencia la Ley 842 de 2003, desde qué momento empieza a contarse la experiencia profesional en el ejercicio de la ingeniería, sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares?

2. CONSIDERACIONES

*La Sala debe determinar a partir de qué momento se computa la experiencia profesional en ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares para el ejercicio de empleos públicos antes y después de la expedición de la ley 842 de 2003. El estudio abordará en forma sistemática e integral, las normas que de manera general gobiernan el tema de la **experiencia profesional** para el ejercicio de empleos en la administración pública y la regulación que de manera específica se hizo en el año 2003 por la ley 842, sobre la forma de contabilizar la experiencia profesional en el ramo de la ingeniería.*

2.1. El requisito de la "experiencia profesional" para el ejercicio de empleos públicos.

*La **experiencia profesional** es un factor que ordinariamente se ha establecido como requisito necesario para la vinculación de las personas al ejercicio de cargos públicos. Al revisar las reglamentaciones dictadas al respecto, se encuentra que antes del decreto 590 de 1993, el criterio para contabilizarla era la obtención del correspondiente título académico¹. Desde el citado decreto, se ha contado a partir de la terminación y aprobación de materias del correspondiente pénsum académico de la respectiva profesión o disciplina².*

¹ *El decreto 643 de 1992 (derogado por el decreto 590 de 1993) al respecto indicaba: "Artículo 14. DE LA EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridos o desarrollados mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio. Para los efectos del presente Decreto, la experiencia se clasifica en específica, relacionada y general. (...) Para los empleos de los niveles directivo, asesor, ejecutivo y profesional se exigirá experiencia en cualquiera de las anteriores modalidades, pero además dicha experiencia deberá ser PROFESIONAL, entendiéndose por ésta la adquirida a partir de la obtención del título de formación universitaria o de especialización tecnológica, en el ejercicio de actividades propias de la profesión o especialidad". Igual criterio se había sostenido en los decretos 1577 de 1979 (derogado por el decreto 33 de 1990) y en el decreto 33 de 1990 (derogado por el decreto 643 de 1992).*

² *El Decreto 590 de 1993 (derogado por el decreto 861 de 2000) "Por el cual se establecen las funciones generales y los requisitos mínimos para los empleos de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional y se dictan otras disposiciones" señalaba: "ARTICULO 14. DE LA EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrollados mediante el ejercicio de una profesión, ocupación, arte u oficio. (...) A) Experiencia profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación universitaria o profesional, profesional o de especialización-tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad" (Resaltado nuestro).*

En cuanto a dicho factor, actualmente, el Decreto reglamentario 2772 de 2005 señala:

"ARTÍCULO 14. EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los **conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio.**

Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, específica, relacionada, laboral y docente.

"Experiencia profesional. (Modificado por el artículo 1° del Decreto reglamentario 4476 de 2007). Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación profesional, diferente a la Técnica Profesional y Tecnológica, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo

Artículo 15. Certificación de la Experiencia. La experiencia se acreditará mediante la **presentación de constancias escritas**, 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, los siguientes datos:

15.1. Nombre o razón social de la entidad o empresa.

15.2. Tiempo de servicio.

15.3. Relación de **funciones desempeñadas**" (Resalta la Sala).

Así las cosas, el factor de experiencia profesional, desde el año de 1993 ha involucrado dos elementos: i) un grado de conocimiento académico, que se obtiene al cursar y aprobar las materias del pénsum académico, **¡i)** que el conocimiento práctico que se adquiere a través de la experiencia sea acumulativo, tanto por el paso del tiempo, como por el grado de competencia que con su ejercicio se alcanza. En consonancia con su naturaleza empírica, se reguló la forma de su acreditación dando relevancia a aspectos como el tiempo de desempeño y las funciones realizadas.

El Decreto 861 de 2000 (derogado por el decreto 2272 de 2005) indicaba: "ARTICULO 15. DE LA EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destre/as adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte n oficio. (...) - Experiencia profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación técnica profesional, tecnológica o universitaria, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad" (Resaltado nuestro).

Por su parte, el Decreto Ley 785 de 2005, por el cual se establecen los requisitos generales de los empleos de las entidades territoriales que se regulan por las disposiciones de la Ley 909 de 2004, señaló: "ARTÍCULO 11. EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio." (...) Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina exigida para el desempeño del empleo". (Resaltado nuestro).

2.2. La regla general para el cómputo de la experiencia profesional en el sector público.

Es claro, de acuerdo con el régimen descrito, que como regla general para el acceso a los cargos públicos, la **experiencia profesional** es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico. Esto implica, que no existe, eventualmente, solución de continuidad entre la finalización de las materias académicas y el ejercicio de la profesión. La norma no exige títulos de idoneidad y de hecho posibilita el inmediato ejercicio profesional, y la consecuente contabilización de los tiempos laborados como experiencia profesional. Ésta es la fórmula bajo la cual la administración pública ha valorado y contabilizado este factor desde el decreto 590 de 1993 a efectos de vincular el personal a su servicio.

Sin embargo, en el caso de la profesión de ingeniería la ley especial que regula la materia, Ley 842 de 2003, le agrega a la experiencia un elemento normativo no contenido en la regla general. En efecto, como se estudiará enseguida, esta ley supedita la contabilización de la experiencia profesional, no a la terminación de materias sino a la fecha de expedición de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional.

2.3. Regulación legal del ejercicio profesional de la ingeniería.

La Ley 842 de 2003, sistematizó e integró la reglamentación del ejercicio de la Ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, señalando, entre otras cosas, los requisitos mínimos que se deben cumplir para su ejercicio. Definió el ejercicio ilegal de la profesión, y elevó a rango legal la forma de contabilizar la experiencia, incorporó el Código de Ética Profesional del ingeniero y el correspondiente régimen disciplinario. En la ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 218 de 2002 Cámara, se expuso:

"Sin embargo, a pesar de que una profesión se puede ejercer con la mayor libertad posible, existen otras que en la práctica de la misma, pueden conllevar a que pongan en peligro el conglomerado social. (...)

En consecuencia, el proyecto de ley que modifica la reglamentación de la profesión de ingeniería busca establecer de manera clara el concepto de la ingeniería en cuanto a su ejercicio, al igual que de las profesiones afines y auxiliares, **estableciendo los requisitos para su ejercicio legal entre los cuales se encuentra el de la obligación de estar matriculado o inscrito en el Registro profesional respectivo. Esto como una manera de certificar la idoneidad del profesional** que pretende ejercer la profesión en Colombia, controlando de esta manera su ejercicio como imperativo de seguridad social. (...)

De igual manera, el proyecto de ley busca fortalecer el Consejo Profesional Nacional de la Ingeniería, tanto en el aspecto administrativo como en el financiero, y en la unificación de trámites frente al principio de la economía y de la eficiencia de la función administrativa de que trata el artículo 209 de la Carta. Sin embargo, **consideramos que para establecer una mayor idoneidad respecto de la práctica de las profesiones y para poder evitar el ejercicio ilegal de la profesión, se debe adicionar el proyecto, con la exigencia de**

que la experiencia profesional se contará a partir de la fecha en que se expida la Matrícula Profesional o el Certificado de Inscripción Profesional, pues de Lo, contrario se estaría admitiendo el ejercicio profesional de manera ilegal³ (Resalta la Sala).

De igual forma, en la exposición de motivos del proyecto de ley se indicó:

"En virtud de que con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, se expidieron algunas reglamentaciones profesionales, en particular para algunas ramas de la ingeniería, como para algunas de sus profesiones auxiliares, **sin que hasta la fecha se hayan producido los efectos que con tales reglamentaciones se buscaban, llegando al caso en que ni siquiera se ha instalado los Consejos creados por ellas**, perjudicando a los profesionales respectivos, como es el caso de los **Ingenieros Pesqueros**, a los que la ley les exige estar matriculados y sin embargo, **nunca se instaló el Consejo** que según ésta, debe otorgarles la Matrícula; circunstancia que se traduce en impedimento legal para su ejercicio profesional, haciéndose imperativo retomar legalmente ese control ajustándolo al reglamento propuesto. **Situación análoga ocurre con los ingenieros Agrícolas, Agronómicos y Forestales.**

Los principios establecidos en el artículo 209 de la Carta Magna, nos obligan a revisar este tipo de reglamentaciones...partiendo de la premisa de que **la ingeniería es una sola**, tal como el derecho y la medicina y que por lo tanto su control y **vigilancia debe ser desarrollado por la misma autoridad y no diezmando la función en una variedad de entes disímiles por especialidad**, imposibles de financiarse y de funcionar, (...)⁴" (Resalta la Sala).

Del contenido de los antecedentes del trámite legislativo de la ley 842 de 2003, se puede concluir que la voluntad del legislador fue la de revisar la totalidad de la reglamentación existente para la profesión de la ingeniería y sus profesiones afines y auxiliares, con tres finalidades básicas: i) adaptarla a los postulados de la Constitución de 1991 ii) dar viabilidad financiera y administrativa al Consejo Profesional Nacional de la Ingeniería y iii) hacer eficaces las reglamentaciones sobre el ejercicio ilegal de la profesión estableciendo que la experiencia profesional en el ramo de la ingeniería sólo se contabilizará a partir de la expedición de la matrícula profesional.

En efecto, el artículo 12 de la ley incluye por primera vez en la regulación de la profesión de ingeniería el tema de la experiencia profesional y su forma de contabilizarla, así:

"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" (Resaltado nuestro).

³ GACETA DEL CONGRESO 228, páginas 5 y 6.

⁴ GACETA DEL CONGRESO 361, páginas 23 y 24.

Frente a esta norma, se pregunta en la consulta si para el ejercicio de empleos públicos es posible antes de la ley 842, contar la experiencia profesional en ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares, a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico en aplicación de las reglas generales que rigen para el factor de experiencia profesional.

Al respecto, la Sala observa que 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 pénsum académico, criterio que se reiteró en el Decreto 861 de 2000 que era el vigente en la fecha de publicación de la Ley 842. Dicho decreto 861 en su artículo 15, estatuyó:

"ARTICULO 15. DE LA EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las¹ destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio. (...) **- Experiencia profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico** de la respectiva formación técnica profesional, tecnológica o universitaria, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o especialidad" (Resaltado nuestro).

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 pénsum académico respectivo. Sin embargo, alguien podría interpretar que al entrar en vigencia la ley 842, la experiencia profesional de aquellos ingenieros servidores públicos que sin el requisito de matrícula profesional acumularon experiencia antes de dicha entrada en vigencia, bajo la regla del artículo 15 antes transcrito, pierde validez y no debe ser reconocida.

Al respecto la Sala considera que dicha interpretación no es de recibo, por las siguientes razones:

i) La ley por regla general no es retroactiva, y por lo tanto rige hacía 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.

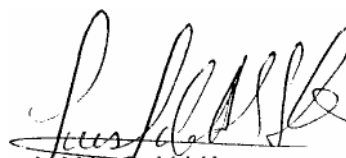
ii) Los principios de la confianza legítima y el de respeto por el acto propio militan en el mismo sentido respecto de las situaciones anteriores a la expedición de la Ley 842, pues en relación con ellos no cabe aplicar retroactivamente una regla que para ese momento no existía. Si la regla hasta esa fecha era que la experiencia profesional se contaba desde la terminación de estudios, y así se hizo por la administración en aplicación de la norma vigente hasta entonces, mal podría hoy la administración desconocer su aplicación, cuando solo a partir de la Ley 842 se estableció una regla específica para contabilizar la experiencia profesional en el caso de los ingenieros.

LA SALA RESPONDE

- 1. Para el ejercicio de empleos públicos, la experiencia profesional en ingeniería obtenida antes de la expedición y entrada en vigencia de la ley 842 de 2003, se contabiliza a partir de la terminación y aprobación de todas las materias que conforman el pénsum académico de la respectiva formación profesional.*
- 2. A partir de la vigencia de la ley 842 de 2003, para el ejercicio de empleos públicos en ingeniería, sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, solo se contabilizará como experiencia profesional, la obtenida después del otorgamiento de la matrícula profesional o del certificado de inscripción profesional, tal como se establece en el artículo 12 de dicha disposición.*

Transcríbase al señor Director del Departamento Administrativo de la Función

Pública.
Igualmente,
envíese copia a la
Secretaría Jurídica
de la Presidencia



NANDO ALVA
ente

