



## 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 INGENIERIA 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 pênsum 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:

1. *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 pênsum 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 académico<sup>1</sup>. 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 disciplina<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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 pènsum 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 pènsum académico, ii) 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: **“ARTÍCULO 15. DE LA 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 pènsum 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 pènsum 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 pénsam 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 ilegal<sup>3</sup> (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, (...)”<sup>4</sup> (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).

<sup>3</sup> GACETA DEL CONGRESO 228, páginas 5 y 6.

<sup>4</sup> 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 pènsuam acadèmicu en aplicaci3n 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 profesi3n de la ingenieria 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 ingenieria, se ocuparon de definir la experiencia profesional en esa rama y tampoco la forma de contabilizarla. Por su parte, como ya se vi3, las normas para vinculaci3n a cargos pùblicos sí preveían la forma de contabilizarla, y desde la expedici3n del decreto 590 de 1993, se realiza a partir de la terminaci3n y aprobaci3n del pènsuam acadèmicu, criterio que se reiter3 en el Decreto 861 de 2000 que era el vigente en la fecha de publicaci3n de la Ley 842. Dicho decreto 861 en su artícuulo 15, estatuy3:

**“ARTICULO 15. DE LA EXPERIENCIA.** Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesi3n, arte u oficio. (...) - **Experiencia profesional. Es la adquirida a partir de la terminaci3n y aprobaci3n de todas las materias que conforman el pènsuam acadèmicu** de la respectiva formaci3n tècnica profesional, tecnol3gica o universitaria, en el ejercicio de las actividades propias de la profesi3n o especialidad” (Resaltado nuestro).

De acuerdo con la consulta es claro para la Sala, que el règimen de contabilizaci3n de la experiencia profesional contenido en este artícuulo es el que la administraci3n venía aplicando para todos los cargos pùblicos incluidos los de ingenieria hasta antes de entrar en vigencia la ley 842 de 2003. Lo anterior supone que a los servidores pùblicos vinculados hasta esa fecha, se les contabiliz3 el requisito de experiencia profesional a partir de la terminaci3n y aprobaci3n del pènsuam acadèmicu respectivo. Sin embargo, alguien podría interpretar que al entrar en vigencia la ley 842, la experiencia profesional de aquellos ingenieros servidores pùblicos que sin el requisito de matricula profesional acumularon experiencia antes de dicha entrada en vigencia, bajo la regla del artícuulo 15 antes transcrito, pierde validez y no debe ser reconocida.

Al respecto la Sala considera que dicha interpretaci3n no es de recibo, por las siguientes razones:

i) La ley por regla general no es retroactiva, y por lo tanto rige hacia futuro. En el caso bajo anàlisis, 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 profesi3n de ingeniero sin matricula profesional despuès de esa fecha, dicho ejercicio no podrà 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 pènsum 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.

Transcribáse al señor Director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.



LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO  
Presidente de la Sala



GUSTAVO APONTE SANTOS



ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO  
*Con aduante de voto*



WILLIAM ZAMBRANO CETINA



JENNY GALINDO HUERTAS  
Secretaria de la Sala

22 AGO 2012

LEVANTAMIENTO DE RESERVA MEDIANTE AUTO DEL 17 DE AGOSTO DE 2012



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**SALVAMENTO DE VOTO**

**Magistrado: Enrique José Arboleda Perdomo**

Bogotá D.C., julio diez y siete (17) de dos mil ocho (2008)

***Radicación No.1.910***

***Referencia: Ejercicio ilegal de la profesión de ingeniero.  
Momento a partir del cual se debe contar la experiencia  
profesional para efectos de la carrera administrativa.***

---

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, me aparto del concepto citado en la referencia, pues considero que la respuesta dada al gobierno debió ser la contraria, esto es, que el momento en el que se debe empezar a contar la experiencia profesional de ingeniero, es la del registro o matrícula; conclusión que debe aplicarse en general de todas las profesiones en las que la ley exige una matrícula ante el Estado como requisito que permita su ejercicio lícito. Básicamente son tres los razonamientos que me llevan a esta conclusión:

En primer lugar, porque desde la ley 94 de 1937, se exige la matrícula profesional para poder ejercer la ingeniería, tanto en forma liberal como dependiente, en el sector público como privado, de lo que se desprende que si por alguna razón o tolerancia de la sociedad, se le permite a alguna persona que ejerza esta profesión sin que medie la autorización correspondiente ordenada por la ley, se está permitiendo una actuación contraria a derecho. El artículo 9º de la ley 842 de 2003 califica éste ejercicio como ilegal y objeto de sanciones administrativas. Entonces, asumir como lo hace el concepto del que me aparto, que para acceder a un cargo público y acreditar la experiencia profesional como ingeniero, se puede tener en cuenta la adquirida con ocasión del ejercicio ilegal de la profesión, esto es el realizado sin que medie la matrícula exigida por la ley, conlleva aceptar que sobre una ilegalidad se puede fincar un derecho, el de acceder a determinado cargo público o el de ascender en la carrera administrativa. Para el suscrito es una premisa evidente, que sobre una situación ilegal no se puede pretender, extraer o sustentar ningún derecho.

En segundo lugar, porque la interpretación que se hace del decreto reglamentario 2772 de 2005 y los que lo antecedieron, según la cual como estos decretos disponen que la experiencia profesional se cuenta a partir de la terminación de estudios y no de la matrícula, y por lo mismo toda la experiencia, aún la adquirida sin autorización, es válida y debe tenerse en cuenta, desconoce la prohibición de ejercer una profesión sin la correspondiente matrícula o tarjeta profesional, dándole plena validez a una actividad prohibida por la ley. Jamás la interpretación de una norma, y mucho menos si es de rango reglamentario, puede tener como resultado el legitimar o permitir situaciones prohibidas por el mismo legislador. La interpretación acertada debe ser aquella que mejor realice el derecho, que en este caso es la prohibición de ejercer una determinada profesión sin la correspondiente autorización administrativa.

En tercero y último término, asumiendo como cierto uno de los supuestos del concepto del que me aparto, esto es que la ley 842 de 2003 hubiera cambiado el momento a partir del cual se contabiliza la experiencia profesional para el acceso o ascenso en la carrera administrativa, este cambio no desconoce ninguna situación consolidada de las personas a quienes se les contabilizó esa experiencia antes de la vigencia de la ley en forma diferente, pues el efecto de la nueva manera de tomar en consideración la experiencia de los ingenieros, se va a aplicar para el ingreso de las personas a la carrera administrativa y no va a desconocer los derechos adquiridos de quienes ya obtuvieron su ingreso, o de quienes fueron nombrados en provisionalidad con base en la anterior forma de relacionar la experiencia. La nueva regulación (asumiendo que fuera nueva) se va a aplicar por igual a todos los ingenieros para las nuevas situaciones jurídicas que se creen a partir de su vigencia, de suerte que no habría ningún inconveniente en su aplicación, y por lo mismo la distinción entre la experiencia adquirida antes y después de la vigencia de la ley 842 de 2003 es ilógica, pues presupone que quienes ejercieron la profesión sin la matrícula antes de la vigencia de esta ley, tienen un derecho adquirido a que se les contabilice su experiencia de acuerdo con la ley antigua, derecho que sería oponible a la nueva ley, lo que conlleva a la inaplicación de la nueva regla legal, interpretación que carece de sentido.

Este argumento cobra más fuerza si se tiene en cuenta que la supuesta ley antigua proviene de unos decretos reglamentarios, que en la interpretación que se les da, contrarían las leyes 94 de 1937 y 64 de 1978.

Dejo en los anteriores términos expuesta la razón de mi desavenencia con la posición mayoritaria expresada en el concepto del que me aparto.



ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO