**CONCEPTOS DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – Obligatoriedad**

La ley es clara cuando establece que los conceptos, emitidos por las autoridades al responder peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, en otras palabras, no tienen efectos vinculantes. Las respuestas emitidas como concepto, entonces, consisten en la posición hermenéutica que las entidades tienen respecto del ordenamiento jurídico. Esto explica por qué esta Agencia, reiteradamente, no resuelve controversias concretas ni brinda asesoría a los partícipes de la contratación estatal.

**FUNCIÓN CONSULTIVA – Alcance**

Las autoridades que ejercen funciones consultivas pueden expresar su interpretación de un precepto normativo que no excluye otras interpretaciones posibles, pues el derecho, como sistema normativo, es un lenguaje que, en ocasiones, se tiñe de vaguedad, en virtud de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados. Así, puede pasar, por ejemplo, que un ministerio considere que una norma debe entenderse en un sentido, pero que otra entidad, vinculada o adscrita a ese ministerio, entienda que la misma norma debe interpretarse de otra manera. Eso hace parte de la lógica deliberativa y dialéctica del funcionamiento del Estado y refleja el principio democrático. De todos modos, esto no significa que el criterio de una u otra tenga validez o prevalencia sobre la otra, ya que se trata de opiniones emitidas a título de concepto, pese a que entre las entidades exista una jerarquía o de la naturaleza y competencias que se prediquen de una y otra. Incluso, aun cuando los jueces interpreten con autoridad el sentido de la disposición normativa, el concepto emitido por la entidad no deja de ser un concepto y no adquiere efectos vinculantes, por más que coincida con el de la autoridad judicial, pues, en esa hipótesis, lo que vincula es la decisión del juez, no el de la entidad que ejerció la función consultiva, pues, como se viene diciendo, dicha competencia se enmarca en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. En otras palabras, los conceptos «no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución».

**CONCEPTOS DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – Revocación directa – Improcedencia**

Así las cosas, Colombia Compra Eficiente considera que no hay lugar a acceder, por ejemplo, a solicitudes de *revocación directa* de los conceptos, pues no son actos administrativos, no tienen efectos vinculantes en relación con una situación jurídica particular y concreta, y exponen un criterio que, aunque jurídicamente fundamentado, no representan necesariamente la *única* interpretación válida del ordenamiento jurídico. Lo anterior no implica que la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considere inalterables sus posturas, pues, de ser necesario, podría replantear una tesis previamente expuesta, bajo estrictos estándares argumentativos, al emitir otro concepto, ya que, dada su falta de vinculatoriedad, la legitimación de sus posturas proviene de la fuerza de los argumentos.

**FUNCIÓN CONSULTIVA – Objeto**

Los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente contienen la interpretación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. El fundamento para su expedición se encuentra en el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011. Tales conceptos no son actos administrativos, es decir, no son decisiones vinculantes u obligatorias, sino que están revestidos de la naturaleza que les confiere el artículo 230 de la Constitución Política y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. En otras palabras, constituyen doctrina, y por lo tanto son criterios auxiliares para la interpretación y aplicación del derecho. De ahí que no sean obligatorios.

Por lo demás, la actividad hermenéutica que lleva a cabo la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera las fuentes normativas de la contratación estatal para asignarles un sentido razonable. Cuando las disposiciones normativas han sido objeto de desarrollo reglamentario o de pronunciamiento judicial, la Agencia tiene en cuenta en los conceptos tales elementos, para construir su interpretación de las normas. Pero, cuando se trata de la definición o comprensión de palabras que no gozan de una delimitación conceptual efectuada por vía reglamentaria o jurisdiccional, Colombia Compra Eficiente deduce el significado que considera más adecuado y armónico con las demás normas que conforman el sistema jurídico de compras y contratación pública. Esto último es lo que sucede con la expresión «mayor proporción», contenida en el numeral 4 del artículo 35 de la Ley 2069 de 2020. Al ser una Ley recientemente expedida y no existir reglamentación, ni jurisprudencia, que haya acotado tal concepto, la Agencia realiza su interpretación *prima facie*. Sin embargo, se reitera, dicha interpretación no es vinculante, ni niega que pueda haber otras interpretaciones.

**EXPERIENCIA PROFESIONAL – Cómputo – Régimen jurídico aplicable**

Ahora bien, la Ley 2043 de 2020 no contiene un régimen general de acreditación de experiencia. Esto es, no señala, por ejemplo, si la experiencia profesional debe contarse desde la terminación de materias o a partir de la expedición de la tarjeta profesional. Como consecuencia de ello, con la expedición de la Ley 2043 de 2020, al igual que ocurrió con la Ley 1955 de 2020, no puede entenderse derogado el régimen general para contar la experiencia, que sigue siendo el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, al tenor del cual la experiencia profesional se cuenta desde la terminación de materias salvo para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia se computa desde el día de la inscripción o registro profesional. Ello es así, se reitera, salvo para efectos de contar la práctica laboral como experiencia, caso en el cual se aplicará la normativa especial de la Ley 2043 y se contará como experiencia profesional la práctica laboral de los estudiantes.

**PRÁCTICA LABORAL – Experiencia aplicable – Régimen jurídico vigente – Derogaciones**

Con base en lo anterior es posible señalar que: i) existe un nuevo régimen que regula el reconocimiento de las prácticas laborales como experiencia profesional, ii) el nuevo régimen integral deroga todas las normas especiales que le sean contrarias y las normas con contenido y alcance similar, como el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019, justamente por ser el nuevo régimen general en la materia, y iii) a partir de la vigencia de la Ley 2043 de 2020 todas las prácticas profesionales que se encuadren en la definición del artículo 3 deben ser contadas como práctica profesional, en virtud de lo dispuesto por los artículos 1 y 6 *ibidem*.

**PROFESIONAL INGENIERÍA – Experiencia – Cómputo**

[…] si para la ingeniería podía quedar duda de que las prácticas debían contarse como experiencia profesional, pues el parágrafo 1 del artículo 192 de la Ley 1955 señalaba que ello era así «sin perjuicio de las disposiciones vigentes en la materia», tales dudas quedaron resueltas por la Ley 2043 de 2020, pues esta norma no contiene excepción o restricción para los regímenes especiales de la ingeniería u otros, sino que, por el contrario, como se mencionó, el proceso legislativo buscó «dejar por sentado que las prácticas laborales en sentido –tal como las hemos denominado para efectos de la presente iniciativa, en la que se recogen todas las modalidades de prácticas, pasantías, etc.–, puedan constituirse como experiencia profesional y/o relacionada, según sea el caso». Ello es cierto, ordena el artículo 3, para «todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional».

Bogotá D.C., 24 de Julio de 2023



Señor

**César Augusto Amar Flórez**

Bogotá D.C.

**Concepto C – 306 de 2023**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**  | CONCEPTOS DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – Obligatoriedad / FUNCIÓN CONSULTIVA – Alcance / CONCEPTOS DE COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – Revocación directa – Improcedencia / FUNCIÓN CONSULTIVA – Objeto / EXPERIENCIA PROFESIONAL – Cómputo – Régimen jurídico aplicable / PRÁCTICA LABORAL – Experiencia Profesional – Régimen jurídico vigente – Derogaciones / PROFESIONAL INGENIERÍA – Experiencia – Cómputo  |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta P20230608012199 |

Respetado señor Amar:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde la consulta radicada el 8 de junio de 2023.

1. **Problema planteado**

De cara a lo explicado por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 1° de junio de 2022, con ponencia del Consejero Nicolás Yepes Corrales, la cual se apoya a su vez en la Sentencia del 13 de diciembre de 2016 de la Sección Quinta, con ponencia de la Consejera Rocío Araújo Oñate, usted solicita aclarar “[…] la posición vigente sobre el momento a partir del cual se inicia la contabilización de la experiencia profesional de las profesiones reguladas en la Ley 842 de 2022 y regidas por el COPNIA […]”.

1. **Consideraciones**

Teniendo en cuenta que el peticionario invoca una postura de la jurisprudencial reciente para validar el alcance del artículo 12 de la Ley 842 de 2003, se resolverá la inquietud planteada abordando los siguientes temas: i) efecto jurídico de los conceptos emitidos por la entidad y ii) reglas de cómputo de la experiencia profesional.

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los Conceptos 4201912000005915 del 29 de agosto de 2019, C-212 del 14 de abril de 2020, C-355 del 4 de junio de 2020, C-317 del 10 de junio de 2020, C-337 del 26 de junio de 2020, C-353 del 30 de junio de 2020, C-451 del 14 de julio de 2020, C-457 del 20 de julio de 2020, C-471 del 22 de julio de 2020, C-561 del 25 de agosto de 2020, C-566 del 27 de agosto de 2020, C-120 del 30 de marzo de 2021 y C-520 del 27 de septiembre de 2021, abordó las reglas para contabilizar las experiencia profesional de cara a la derogatoria tácita del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 por el artículo 229 del Decreto Ley 19 de 2012[[1]](#footnote-1). Además de que la Sección Quinta únicamente es autoridad en materia electoral, la Sentencia del 1° de junio de 2022 no corresponde a un precedente de unificación en los términos del artículo 270 de la Ley 1437 de 2011, por lo que no surge el deber de aplicación uniforme de que trata el artículo 10 *ibidem*, especialmente, cuando esta última es de Subsección*[[2]](#footnote-2)*. Por tanto, se reitera la tesis propuesta sin modificación alguna al respecto.

**2.1.** **Efecto jurídico de los conceptos emitidos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente**

En ejercicio de las competencias consagradas en los artículos 3, numeral 5, 11, numeral 8, 12, numeral 6, y 13, numeral 4, del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente resuelve consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las normas que conforman el sistema de compras y contratación pública. Esta competencia consultiva se relaciona con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755, que dispone lo siguiente:

“Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”

 La ley es clara cuando establece que los conceptos, emitidos por las autoridades al responder peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, en otras palabras, no tienen efectos vinculantes. Las respuestas emitidas como concepto, entonces, consisten en la posición hermenéutica que las entidades tienen respecto del ordenamiento jurídico. Esto explica por qué esta Agencia, reiteradamente, no resuelve controversias concretas ni brinda asesorías puntuales a los partícipes de la contratación estatal.

 Esta posición es compartida por varias entidades públicas que ejercen la misma función. Por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación aclaró que el concepto “sólo constituye un criterio auxiliar de interpretación y que no tiene carácter vinculante de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 230 de la Constitución Política, 5° de la Ley 153 de 1887 y 28 de la ley 1437 de 2011”[[3]](#footnote-3). Igualmente, en concepto del año 2017[[4]](#footnote-4), la Contraloría General de la República precisó que los “[…] conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República, son orientaciones de carácter general que […] no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter de fuente normativa y sólo pueden ser utilizados para facilitar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas vigentes […]”.

 En términos generales, lo que se busca con el ejercicio de la función consultiva es que la opinión jurídica de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente sea un criterio de orientación para los operadores jurídicos, sin que ello suponga resolver un problema entre partes o asumir la *única* posible interpretación de una disposición normativa. Esto no descarta que, en la práctica, al emitirse la opinión sobre la interpretación del ordenamiento jurídico, exista coincidencia con el criterio que expone alguna de las partes o la persona que solicita la consulta, circunstancia que no descarta interpretaciones diferentes[[5]](#footnote-5).

Las autoridades que ejercen funciones consultivas pueden expresar su interpretación de un precepto normativo que no excluye otras interpretaciones posibles, pues el derecho, como sistema normativo, es un lenguaje que, en ocasiones, se tiñe de vaguedad, en virtud de la utilización de conceptos jurídicos indeterminados. Así, puede pasar, por ejemplo, que un ministerio considere que una norma debe entenderse en un sentido, pero que otra entidad, vinculada o adscrita a ese ministerio, entienda que la misma norma debe interpretarse de otra manera. Eso hace parte de la lógica deliberativa y dialéctica del funcionamiento del Estado y refleja el principio democrático. De todos modos, esto no significa que el criterio de una u otra tenga validez o prevalencia sobre la otra, ya que se trata de opiniones emitidas a título de concepto, pese a que entre las entidades exista una jerarquía o de la naturaleza y competencias que se prediquen de una y otra. Incluso, aun cuando los jueces interpreten con autoridad el sentido de la disposición normativa, el concepto emitido por la entidad no deja de ser tal y no adquiere efectos vinculantes, por más que coincida con el de la autoridad judicial, pues, en esa hipótesis, lo que vincula es la decisión del juez, no el de la entidad que ejerció la función consultiva, pues, como se viene diciendo, dicha competencia se enmarca en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011. En otras palabras, los conceptos “no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución”.

 En similares términos, el artículo 112 de la Ley 1437 de 2011 establece, en relación con la Sala de Consulta y Servicio Civil, que “los conceptos de la Sala no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario”[[6]](#footnote-6). Se trata, *mutatis mutandis*,del ejercicio de una función consultiva, cuyos efectos, por ende, serán los mismos: no vinculantes ni de obligatorio cumplimiento. En relación con el tema, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, se pronunció en los siguientes términos:

“De otra parte, recuerda la Sala que la función consultiva no constituye un trámite controversial de tipo judicial; se encuentra establecida como un mecanismo constitucional dirigido a asegurar que la actuación de la Administración se adecue al ordenamiento jurídico y al interés general por el que le corresponde velar en el ejercicio de sus funciones. La defensa del ordenamiento jurídico por esta vía se realiza a través de un órgano independiente y autónomo del poder judicial, que actúa por tanto con independencia de criterios, dentro de una lógica de colaboración armónica de poderes (art.113 C.P).

No se trata entonces de dar la razón a una u otra posición en temas controvertibles, sino de rendir un concepto jurídico que sirva a la Administración en la búsqueda del cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado[[7]](#footnote-7).”

 El ejercicio de la función consultiva del artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el [artículo 1 Ley 1755 de 2015](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30043679#ver_30264447), descarta la resolución de controversias en curso o de problemas cuyos efectos se concreten. Lo primero, debe manejarlo la propia entidad ante la que se presenta el problema, y lo segundo el juez competente. En últimas, siempre que no exista una decisión judicial vinculante, los destinatarios de la norma serán los que interpreten el ordenamiento jurídico. Así las cosas, a título de ejemplo, si una entidad considera que un término vence en un momento específico, habida cuenta de su lectura exegética de la norma respectiva, pero otra entiende que el término vence en otro momento, amparada en una lectura teleológica del ordenamiento jurídico, serán los destinatarios de dicha norma los que decidirán cuál es la interpretación por la que optan, claro está, sin perjuicio del posterior control judicial que podrá hacerse a solicitud de alguno de los interesados. No se trata, entonces, de jerarquías interpretativas sino de opiniones diferentes. El peso de la interpretación depende de la razonabilidad de los argumentos y de la inteligibilidad de la opinión.

 Otro asunto es que la entidad que lee la norma exegéticamente, luego de la decisión judicial, ejerza sus competencias desconociendo la interpretación del juez, como podría pasar, en el ejemplo propuesto, si la entidad rechaza por extemporáneo un recurso, omitiendo la lectura que los jueces hicieron con criterio de autoridad. Con todo, por la naturaleza de la función consultiva, es perfectamente válido que la misma entidad, a título de concepto, mantenga la opinión que no coincide con la judicial, porque la misma no es vinculante.

 Así las cosas, Colombia Compra Eficiente considera que no hay lugar a acceder, por ejemplo, a solicitudes de *revocación directa* de los conceptos, pues no son actos administrativos, no tienen efectos vinculantes en relación con una situación jurídica particular y concreta, y exponen un criterio que, aunque jurídicamente fundamentado, no representan necesariamente la *única* interpretación válida del ordenamiento jurídico. Lo anterior no implica que la Agencia Nacional de Contratación Pública considere inalterables sus posturas, pues, de ser necesario, podría replantear una tesis previamente expuesta, bajo estrictos estándares argumentativos, al emitir otro concepto, ya que, dada su falta de vinculatoriedad, la legitimación de sus posturas proviene de la fuerza de los argumentos.

**2.2. Reglas de cómputo de la experiencia profesional: reiteración doctrinal**

El asunto de la experiencia profesional y su acreditación en procedimientos de selección de contratistas ha sido objeto de reglamentación y modificación en diversas normas en el ordenamiento jurídico. Para entender el esquema actual es necesario hacer un corto recuento sobre ese desarrollo normativo.

 Es relevante tener en consideración que el artículo 229 del Decreto 019 de 2012 establece que el ejercicio de las diferentes profesiones acreditadas por el Ministerio de Educación Nacional se contabiliza a partir de la terminación y aprobación del pénsum académico de educación superior, salvo para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia profesional se computa a partir de la inscripción o registro profesional[[8]](#footnote-8).

De conformidad con lo anterior, el cómputo de la experiencia profesional comienza, por regla general, con la terminación y aprobación del pénsum académico de educación superior. En lo que se refiere a las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, la experiencia profesional se cuenta desde la inscripción o registro profesional.

Por otro lado, a partir de la Ley 1955 de 2019 se permitió contar como experiencia profesional las prácticas laborales realizadas por estudiantes para obtener el título de grado. Para el momento de expedición de esa norma se encontraba vigente el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, según el cual la práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño[[9]](#footnote-9). En relación con ese punto, el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 establecía que el tiempo de la práctica laboral que el estudiante realice para optar por su título profesional, tecnológico o técnico cuenta como experiencia laboral[[10]](#footnote-10).

De acuerdo con lo anterior, es importante mencionar que las disposiciones jurídicas, por regla general, producen efectos a partir de su promulgación o publicación. De allí se derivan principios tales como la irretroactividad de la ley y su efecto general inmediato[[11]](#footnote-11). Sin embargo, las leyes pueden modular sus efectos en el tiempo y establecer para el inicio de su entrada en vigor un plazo o una condición o unos efectos particulares hacia el pasado. En este contexto, la disposición citada de la Ley 1955 de 2019 dispuso que solamente las prácticas laborales realizadas durante los veinticuatro (24) meses anteriores a la entrada en vigor de dicha ley y las que se realizaran con posterioridad se computarían como experiencia. Por último, se exceptúa de lo dispuesto en ese artículo a los estudiantes de posgrado del sector salud.

De conformidad con esta norma, las entidades estatales deben tener en cuenta las prácticas laborales como experiencia profesional aun cuando se hayan realizado antes de la terminación de materias. No obstante, solo se tendrán en cuenta i) las prácticas laborales que fueron realizadas durante los veinticuatro meses anteriores a la entrada en vigor de dicha ley y las que se realicen con posterioridad, y ii) las que realice cualquier estudiante que no sea de posgrado del sector salud.

Por la existencia de estas dos normas, en su momento surgió la pregunta sobre la posible derogación del Decreto Ley 019 de 2012 por la Ley 1955 de 2019. Para resolver este cuestionamiento, en su momento esta Agencia llamó la atención sobre algunos aspectos que resulta relevante recordar. La Corte Constitucional ha explicado lo siguiente sobre la derogatoria de las normas y la distinción entre derogatoria expresa y tácita:

“La derogatoria es aquel efecto de una ley, determinante de la pérdida de vigencia de otra ley anterior, la cual puede ser expresa o tácita. Este último evento tiene lugar al menos en dos hipótesis: (i) cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una anterior, o (ii) *cuando se produce una nueva regulación integral de la materia.* Así lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que la derogatoria de una ley puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley[[12]](#footnote-12).”

De lo anterior se desprende que la derogatoria procede cuando la norma pierde vigencia, ya sea expresa o tácitamente. En este caso, la Ley 1955 de 2019, artículo 336, no derogó de forma expresa el artículo 229 del Decreto 019 de 2012, por lo que resta analizar si el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 lo derogó tácitamente.

La Corte Constitucional señala que la derogatoria tácita supone la existencia de una norma posterior que contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la ley anterior. En este caso, en principio, se evidencia una incompatibilidad entre el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 y el artículo 299 del Decreto 019 de 2012, pues la nueva ley señala que se cuenta como experiencia profesional la que realice el estudiante como práctica laboral sin importar si es antes o después de la terminación de materias, y el Decreto prevé que la experiencia profesional se cuenta a partir de la terminación de materias o el pénsum académico.

No obstante, se trata de ámbitos de aplicación distintos y no de una contradicción en estricto sentido. Por ello, debía entenderse que el artículo 229 del Decreto 019 de 2012 era la regla general para contar el término de la experiencia profesional y, por lo tanto, el cómputo, en principio, se efectuaba después de terminadas las materias; pero el caso particular previsto en el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019 era la excepción a esta regla general. En efecto, si el estudiante que opta por un título realizaba una práctica laboral antes de terminar las materias, se debía contar esta experiencia como profesional a pesar de que no fuera adquirida con posterioridad a la terminación de materias. En los demás casos, es decir, cuando no se realizaba ninguna práctica laboral antes de finalizar el pénsum, la experiencia iniciaba después de terminadas las materias, aplicando la regla general del Decreto 019 de 2012.

La Ley 2043 de 2020, “Por medio de la cual se reconocen las prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada y se dictan otras disposiciones”, constituye el último hito de esta sucesión de normas en el tiempo. Primero debe tenerse en cuenta que el objeto de la Ley 2043 de 2020, de conformidad con su artículo 1, es “reconocer de manera obligatoria como experiencia profesional y/o relacionada aquellas prácticas que se hayan realizado en el sector público y/o sector privado como opción para adquirir el correspondiente título”. La norma es clara al señalar que es obligatorio, a partir de su promulgación, que se reconozca como experiencia profesional la que se adquiere en las prácticas que se realicen como opción para adquirir el correspondiente título, sin importar el sector o la profesión.

Tal intención puede evidenciarse también si se estudia el procedimiento legislativo. En efecto, del Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 191 de 2018 Senado, se desprende que “Este tipo de inconvenientes es el que se pretende solucionar con la presente iniciativa legislativa, al *dejar por sentado que las prácticas laborales en sentido amplio* –tal como las hemos denominado para efectos de la presente iniciativa, en *la que se recogen todas las modalidades de prácticas, pasantías,* etc.–, puedan constituirse como experiencia profesional y/o relacionada, según sea el caso”[[13]](#footnote-13) (Énfasis fuera de texto).

Adicionalmente, el artículo 3 señala que por práctica laboral se entienden todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica[[14]](#footnote-14). Con ello se refuerza la idea de que las nuevas reglas de acreditación de práctica laboral como experiencia aplican a todas las profesiones, o carreras técnicas o tecnológicas. Esto en la medida en que la definición de práctica comprende a cualquier programa de pregrado.

El artículo 3 contiene una definición de práctica profesional que, en tanto posterior y parte del régimen que regula la materia integralmente, deroga el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016 para los efectos de su acreditación como experiencia profesional, así como todas las otras normas que le sean contrarias. Quiere decir lo anterior que, para contabilizar las prácticas laborales como experiencia profesional, estas deben entenderse, a partir de la promulgación de la Ley 2043 de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de ese instrumento normativo.

Finalmente, el artículo 6 de la Ley 2043 de 2020 establece una regla sobre la certificación de la práctica laboral[[15]](#footnote-15). Señala que “[…] deberá ser certificada por la entidad beneficiaria y en todo caso sumará al tiempo de experiencia profesional del practicante”. En este sentido, la norma introduce una manera precisa para acreditar la práctica laboral como experiencia profesional: la certificación de la entidad beneficiaria. Esto es adicional a las reglas de la Ley 1955 de 2019, donde no se prevén mecanismos precisos para su acreditación.

De otra parte, se debe recordar una vez más la Sentencia de la Corte Constitucional citada, según la cual la derogatoria tácita de normas puede darse tanto en el caso en que una norma posterior sea contraria a una anterior, como en el caso de que se produzca una reglamentación integral de la materia[[16]](#footnote-16). En consecuencia, puede afirmarse que la Ley 2043 de 2020 no solamente derogó disposiciones que le sean contrarias, sino también las de contenido idéntico o similar, pues la norma que entró a regir el 27 de julio de 2020 es el nuevo régimen jurídico en materia de reconocimiento de prácticas laborales como experiencia profesional y/o relacionada. En otras palabras, la Ley 2043 de 2020 derogó el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019, a pesar de que su contenido y alcance son similares.

Sobre esto, debe mencionarse que las dos normas tienen rango de ley ordinaria, y nada en el ordenamiento se opone a que una ley ordinaria posterior derogue las disposiciones contenidas en la Ley del Plan de Desarrollo. Esta precisión se hace, pues el artículo 151 de la Constitución establece que la ley “sobre preparación, aprobación y ejecución” del plan general de desarrollo será una Ley orgánica, con lo cual podría pensarse que esta tiene un rango superior o existe reserva de ley orgánica para su derogación. Sin embargo, esa disposición constitucional hace referencia a la Ley 152 de 1994, “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, y no a las Leyes que expiden cuatrienalmente el Plan Nacional de Desarrollo, las cuales tienen naturaleza ordinaria.

Con base en lo anterior es posible señalar que: i) existe un nuevo régimen que regula el reconocimiento de las prácticas laborales como experiencia profesional, ii) el nuevo régimen integral deroga todas las normas especiales que le sean contrarias y las normas con contenido y alcance similar, como el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019, justamente por ser el nuevo régimen general en la materia, y iii) a partir de la vigencia de la Ley 2043 de 2020 todas las prácticas profesionales que se encuadren en la definición del artículo 3 deben ser contadas como práctica profesional, en virtud de lo dispuesto por los artículos 1 y 6 *ibidem*.

Ahora bien, la Ley 2043 de 2020 no contiene un régimen general de acreditación de experiencia. Esto es, no señala, por ejemplo, si la experiencia profesional debe contarse desde la terminación de materias o a partir de la expedición de la tarjeta profesional. Como consecuencia de ello, con la expedición de la Ley 2043 de 2020, al igual que ocurrió con la Ley 1955 de 2020, no puede entenderse derogado el régimen general para contar la experiencia, que sigue siendo el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, al tenor del cual la experiencia profesional se cuenta desde la terminación de materias salvo para las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, en las cuales la experiencia se computa desde el día de la inscripción o registro profesional. Ello es así, se reitera, salvo para efectos de contar la práctica laboral como experiencia, caso en el cual se aplicará la normativa especial de la Ley 2043 y se contará como experiencia profesional la práctica laboral de los estudiantes.

Se destaca que las reglas sobre cómputo de la práctica como experiencia profesional de la Ley 2043 de 2020 solamente rigen a partir de su promulgación, es decir a partir del 27 de julio de 2020. No obstante, estas reglas no difieren de las contenidas en la Ley 1955 de 2019. Con ello, la nueva normativa no constituye un cambio sustancial en la materia y, por tanto, todas las prácticas profesionales realizadas dentro de los 24 meses anteriores a la expedición de la Ley 1955 de 2019 y todas las que se realizaron de allí en adelante pueden ser contadas como prácticas profesionales también para los efectos de la Ley 2043 de 2020. Esto sucede, se aclara, no como consecuencia de que la Ley 2043 de 2020 produzca efectos hacia el pasado, sino como consecuencia de la sucesión normativa de disposiciones con similar contenido.

No obstante, existe una diferencia entre el contenido de la Ley 2043 de 2020 y el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019, sobre el que se considera relevante llamar la atención. Mientras el artículo derogado señalaba que se contaría como experiencia profesional la práctica “sin perjuicio de las disposiciones vigentes en la materia”, la Ley 2043 de 2020 no tiene tal exigencia en relación con las disposiciones anteriores. Lo anterior se comprende si se observa la clara intención del legislador de que esta Ley aplique a todas las profesiones, técnicas y tecnologías y todo tipo de prácticas profesionales. Por ello, sin importar la profesión, o la formación técnica o tecnológica, o la regulación particular o especial de su régimen, en todas las prácticas profesionales cuentan como experiencia profesional, siempre y cuando encuadren en la definición del artículo 3. Se hace énfasis sobre este último aspecto, pues aun cuando para esta Subdirección no existían normas vigentes que contrariaran lo señalado por el artículo 192 de la Ley 1955 de 2019, salvo la excepción del parágrafo 3 para posgrados médicos, existían algunas interpretaciones que apuntaban en otro sentido.

Ahora bien, llama la atención la reglamentación de las ingenierías y en particular lo regulado por el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, porque había hecho carrera en la práctica que el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 no había sido derogado por el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012. Ello se basaba, fundamentalmente, en el argumento de que una norma general no puede derogar una especial, y se utilizaban como sustento también dos decisiones judiciales: la Sentencia de la Corte Constitucional C-296 de 2012[[17]](#footnote-17) y el Auto de 2 de octubre de 2017 del Consejo de Estado[[18]](#footnote-18).

Sobre ello, esta Subdirección ha sostenido en reiteradas ocasiones que el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 ha sido derogado tácitamente por el artículo 229 del Decreto 019 en tanto contine una regulación integral de la materia. Con ello no se desconocen los efectos de la Sentencia C-296 de 2012, pues de un fallo de exequibilidad no se desprende que la norma no pueda ser derogada posteriormente. Además, la providencia del Consejo de Estado citada no es un referente jurisprudencial vinculante para el caso.

El peticionario manifiesta que la Sentencia del 13 de diciembre de 2016 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, así como la Sentencia del 1° de junio de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera de la misma corporación, sostienen la posición contraria. No obstante, es necesario tener en cuenta que la decisión de la Subsección C no correspondió al Pleno del Consejo de Estado o de la Sección Tercera y, por tanto, no corresponde a un precedente de unificación sobre la materia. Por lo demás, la Sección Quinta no resolvió alguna controversia de naturaleza contractual: la sentencia relacionada se pronuncia sobre una nulidad electoral contra el acto de elección del presidente de Metrocali aplicando el Decreto Ley 019 de 2012, por lo que “Se desecha el cargo planteado en la apelación, el cual se enfocó en la solicitud de aplicar la Ley 842 de 2003 para la contabilización de la experiencia profesional […] con el propósito que la verificación y valoración de este requisito se hiciera solo a partir de la inscripción y expedición de la matrícula de ingeniero por parte del COPNIA […]”.

Mas allá de lo anterior, aunque el artículo 5.1 de la Ley 57 de 1887 consagra la regla *lex specialis derogat legi generali*[[19]](#footnote-19), este criterio para la resolución de antinomias carece de aplicación matemática para concluir que el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 prevalece sobre lo dispuesto en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012. De esta manera, los límites de la regla citada hay que verificarlos en cada caso teniendo en cuenta la intención del legislador, por lo cual es posible la existencia de una regla general que no tolere excepciones[[20]](#footnote-20). Al respecto, la doctrina considera que:

“[…] la preferencia por la norma especial sobre la norma posterior no puede tener jamás un valor absoluto, porque razones de orden teleológico pueden impeler a dar prioridad a la *lex posterior generalis*. Piénsese en las hipótesis de nueva regulación integral de la materia, por reducida que la materia sea: parece que la vocación de regulación uniforme debe prevalecer sobre las diferencias sectoriales preexistentes. Por ello, incluso quienes defienden la primacía del criterio de la especialidad en caso de conflicto con el criterio cronológico lo hacen con reservas y sin atribuir a esta afirmación un valor absoluto. Ha sido sugerido, en este sentido, que el aforismo *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali* opera como una mera presunción hermenéutica, que puede ser destruida por una clara *voluntas legis* de sentido contrario[[21]](#footnote-21).”

 En este punto es pertinente resaltar que la interpretación relacionada con la derogatoria tácita del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 es compartida por varias entidades públicas. Al respecto, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en Conceptos del 20 de febrero[[22]](#footnote-22) y el 2 de marzo[[23]](#footnote-23) de 2012, defendió la derogatoria del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 por parte del artículo 229 del Decreto Ley 19 de 2012. Posteriormente, en el concepto del 3 de septiembre de 2013[[24]](#footnote-24), expuso las siguientes consideraciones frente al tema:

“De acuerdo con lo anterior, el Decreto ley 019 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.

[…]

Es decir, la experiencia profesional de todas las personas que se vinculen con posterioridad a la expedición del Decreto-ley 0019 de 2012, deberá contabilizarse a partir de la aprobación del pensum académico de la formación profesional respectiva, salvo como ya se advirtió, las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud.”

 Las consideraciones del Departamento Administrativo de la Función Pública son especialmente relevantes teniendo en cuenta la ubicación del artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, toda vez que se encuentra en capítulo XIX “trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de la función pública”. La importancia de este aspecto, en relación con los conceptos aludidos, se debe a que fue en esta entidad donde se originó el contenido del citado artículo 229, de manera que cuentan con un alto grado de idoneidad y legitimidad para señalar el espíritu, alcance o finalidad de dicha disposición. A partir de allí se concluye que la finalidad de dicho artículo fue derogar las disposiciones que contemplan el cómputo de la experiencia profesional desde la expedición de la matrícula profesional o certificado de inscripción profesional, con excepción de las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud, tal como se desprende del aparte anteriormente citado.

 Sin perjuicio de lo anterior, en aras de señalar como esta interpretación es ampliamente compartida por otras autoridades, se expondrá la posición de algunas de ellas. En este sentido, el Ministerio de Educación Nacional, mediante concepto del 8 de mayo de 2015[[25]](#footnote-25), dijo lo siguiente en relación con el tema:

“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 Decreto­ley 019 de 2012”.”

 El servicio Nacional de Aprendizaje −SENA−, en Concepto del 21 de febrero de 2018, dijo:

“En este orden de ideas, al haberse producido el fenómeno de la derogatoria tácita del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 por la nueva regulación que sobre la misma materia consagra el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, encontramos que la experiencia profesional en toda nueva vinculación que se realice para proveer empleos públicos a partir de la vigencia del Decreto 019 de 2012, se reconocerá y contabilizará a partir de la terminación y aprobación de la totalidad de materias que conforman el pensum académico de educación superior de la formación profesional respectiva.”

 El Ministerio de Salud y la Protección Social[[26]](#footnote-26), por su parte, se pronunció en estos términos:

“Bajo el entendido de que[,] al celebrar contratos de prestación de servicios con profesionales de la ingeniería, estos se comportan como particulares en ejercicio de funciones administrativas, esta Dirección considera que deberá darse aplicación a lo dispuesto en el artículo 229 del Decreto 019 de 2012.”

 Respecto de este último concepto, es importante resaltar que, en cuanto a la aplicación del Decreto Ley 19 de 2012, no se distinguió entre la vinculación laboral y la de prestación de servicios. En efecto, se dijo:

“Se colige de lo anterior que la norma en general no aplica sobre el ejercicio liberal de las profesiones toda vez que como lo señala el escrito de consulta, el precepto legal contenido en el artículo 229 ibídem, se encuentra ubicado dentro del capítulo XIX que se refiere a “Trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de la función pública”, hecho que permite concluir sobre el precitado artículo, que su aplicación, abarca tanto a aquellos profesionales que van a acceder a la administración pública con vinculación laboral como a quienes lo hacen mediante contratación.

[…]

De conformidad con lo expuesto en el punto primero, el artículo 229 del Decreto 019 de 2002 aplica para el ejercicio de las profesiones en la administración pública en cualquier modalidad de vinculación. En tal sentido, solamente se tendrá en cuenta para la determinación de la experiencia de quien va a ingresar a la administración pública, si la profesión es o no relacionada con el Sistema General de Seguridad Social en Salud, pues en este último caso, la experiencia profesional se computa a partir de la inscripción o registro profesional y no a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de educación superior como lo indica el texto de la norma.

Así las cosas, si este Ministerio decide vincular un ingeniero o un abogado se entiende que el aspirante debe acreditar la experiencia profesional mínima requerida, contada a partir de la terminación y aprobación de materias. Pero si lo que requiere la entidad es un médico, una enfermera o cualquier profesión relacionada con el SGSSS, su experiencia se validará a partir de la inscripción en el registro profesional.

Es preciso aclarar que una u otra opción no están determinadas por el sitio donde se va a desempeñar el profesional al interior de la administración pública sino por la profesión que acredita el candidato, para efectos de lo cual deberá consultar con la Dirección de Talento Humano en Salud a fin de identificar aquellas profesiones relacionadas con el SGSSS.”

 Nótese que lo relevante no es la relación con la “función pública”, sino “la profesión que acredita el candidato”. El argumento expuesto es suficiente para descartar la obligación de aplicar el artículo 229 del Decreto 19 de 2012 solo a la “función pública”. En suma, sin perjuicio de los efectos de cosa juzgada de la Sentencia del 13 de diciembre de 2016 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, así como de la Sentencia del 1° de junio de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera de la misma corporación, los argumentos expuestos tampoco son suficientes para justificar un cambio de tesis.

No obstante, si para la ingeniería podía quedar duda de que las prácticas debían contarse como experiencia profesional, pues el parágrafo 1 del artículo 192 de la Ley 1955 señalaba que ello era así “sin perjuicio de las disposiciones vigentes en la materia”, tales dudas quedaron resueltas por la Ley 2043 de 2020, pues esta norma no contiene excepción o restricción para los regímenes especiales de la ingeniería u otros, sino que, por el contrario, como se mencionó, el proceso legislativo buscó “dejar por sentado que las prácticas laborales en sentido –tal como las hemos denominado para efectos de la presente iniciativa, en la que se recogen todas las modalidades de prácticas, pasantías, etc.–, puedan constituirse como experiencia profesional y/o relacionada, según sea el caso”. Ello es cierto, ordena el artículo 3, para “*todas aquellas* actividades formativas desarrolladas por un estudiante de *cualquier programa de pregrado* en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional”.

Para terminar el análisis del nuevo régimen de reconocimiento de las prácticas laborales como experiencia profesional, debe hacerse referencia a su vigencia. Sobre ello, se llama la atención sobre el artículo 8, que dispone: “La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones contrarias a esta”. Con base en esto, la Ley 2043 de 2020 rige a partir de su promulgación, y con ello los efectos generales inmediatos de la mayoría de las normas jurídicas expedidas en el ordenamiento jurídico.

No obstante, esta Subdirección no es ajena al hecho de que, en ocasiones, el legislador somete a plazo o condición la entrada en vigor de la Ley. Así, por ejemplo, la Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código Disciplinario Único, en el artículo 265 disponía “la presente ley entrará a regir cuatro meses después de su sanción y publicación”. El artículo 140 de la Ley 1955 de 2019 prorrogó este plazo hasta el 1 de julio de 2021; el cual fue nuevamente ampliado por la Ley 2094 de 2021 –art. 73–.

De otra parte, las leyes pueden establecer no un plazo, sino una condición para modular sus efectos en el tiempo. La condición más usual es someter la entrada en vigor a la expedición de un reglamento. En este sentido, el parágrafo transitorio del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 estableció: “Hasta tanto el Gobierno Nacional no expidiere el reglamento respectivo, no se podrá hacer uso de la selección abreviada como modalidad de selección”. La ley creó una modalidad de selección, la selección abreviada, sin embargo, esas normas no podían aplicarse hasta que se cumpliera la condición: se expidiera el Reglamento.

Hay que señalar que, como todas las normas jurídicas, las reglas sobre los efectos en el tiempo en algunas ocasiones son claras, como las de los ejemplos presentados, y en otras ocasiones lo son menos. En tales casos corresponde al intérprete determinar, mediante un ejercicio hermenéutico, la existencia o no de una condición que suspenda la entrada en vigencia de las normas. En este contexto, es preciso buscar la intención del legislador de someter a condición la vigencia de la Ley 2043 de 2020, que en el artículo 7 prescribe que “El Gobierno nacional en un término de tres meses reglamentará las disposiciones a fin de dar cumplimiento a la presente ley”.

Como lo ha señalado el Consejo de Estado, la mención en la propia ley al reglamento debe entenderse como el reconocimiento de que “para su efectivo cumplimiento es necesaria la expedición de una reglamentación, bajo el concepto de colaboración armónica que sustenta la estructura y el funcionamiento del Estado (inciso 2 del artículo 113 C.P)”[[27]](#footnote-27).

Sin embargo, la sola indicación en una Ley de que el Gobierno Nacional reglamentará la materia no es motivo suficiente para concluir, por sí solo, que la vigencia de la ley y la producción de sus efectos se encuentra sometida a dicha condición. Por ello, es necesario analizar esa indicación de manera conjunta con otros elementos dentro de la propia Ley y el ordenamiento jurídico en general. Dicho ello, es preciso concluir que, para esta Subdirección, de la literalidad del artículo 7 de la Ley 2043 de 2020 no se deriva que este cuerpo normativo se encuentre sometido a la condición de la expedición de un reglamento para su entrada en vigencia o producción de efectos.

En consecuencia, la Ley 2043 de 2020, como ordena el artículo 8, rige y produce efectos a partir de su promulgación y debe ser aplicada de manera obligatoria a partir de esa fecha. Ello es así, se reitera, pues no existe en el artículo 7 evidencia de la voluntad legislativa de someter a condición de la expedición de un reglamento la producción de sus efectos.

En este sentido, la experiencia profesional de la ingeniería se contará a partir de la terminación del pénsum, según la regla dispuesta en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, sin dejar de lado lo regulado en las Leyes 1955 de 2019 y 2043 de 2020. En estos términos, no puede computarse la experiencia profesional de ingeniería desde la expedición de la tarjeta o licencia profesional, sino desde la terminación de materias del pénsum académico, teniendo en cuenta también que es posible determinar las practicas académicas como experiencia profesional.

Este cómputo de la experiencia está sujeta a los certificados o documentos que se expidan por las diferentes entidades o empresas, donde haya laborado el ingeniero, pues lo dispuesto en las normas precitadas aplica en cuanto al inicio del cómputo. Es decir, esta regla permite identificar la entidad pública a partir de cuándo puede contar el término de experiencia, teniendo en cuenta los certificados que se alleguen para determinar su idoneidad en el proceso de contratación. Ahora bien, la exigencia de experiencia profesional está sujeta a lo dispuesto por cada entidad, en el momento de establecer la experiencia general o específica dentro de los diversos procesos de contratación. Bajo este criterio, la entidad pública es la encargada de establecer dentro de los pliegos de condiciones la experiencia que debe exigirse dentro del proceso. En tal sentido, la forma de acreditación de la experiencia por parte de los proponentes se realizará en las condiciones establecidas en el respectivo pliego de condiciones, pues no hay una noción general de experiencia general y específica, sino que ello corresponderá a lo establecido en los documentos del proceso.

**3. Respuestas**

“De cara a lo explicado por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado en Sentencia del 1° de junio de 2022, con ponencia del Consejero Nicolás Yepes Corrales, la cual se apoya a su vez en la Sentencia del 13 de diciembre de 2016 de la Sección Quinta, con ponencia de la Consejera Rocío Araújo Oñate, solicita aclarar “[…] la posición vigente sobre el momento a partir del cual se inicia la contabilización de la experiencia profesional de las profesiones reguladas en la Ley 842 de 2022 y regidas por el COPNIA […]”.”

La Agencia reitera que la experiencia profesional podrá contarse a partir de la terminación del pénsum académico, según la regla dispuesta en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, sin dejar de lado lo regulado en las Leyes 1955 de 2019 y 2043 de 2020. En estos términos, la experiencia profesional adquirida puede computarse desde la terminación de materias del pénsum académico, teniendo en cuenta que también sería posible determinar las prácticas académicas como experiencia profesional. Lo anterior de conformidad con las consideraciones detalladas en el presente oficio.

 Respecto a las profesiones relacionadas con la ingeniería, aunque el artículo 5.1 de la Ley 57 de 1887 consagra la regla lex *specialis derogat legi generali*, este criterio para la resolución de antinomias carece de aplicación matemática para concluir que el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 prevalece sobre lo dispuesto en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012. De esta manera, los límites de la regla citada hay que verificarlos en cada caso teniendo en cuenta la intención del legislador, por lo cual es posible la existencia de una regla general que no tolere excepciones.

 Las consideraciones del Departamento Administrativo de la Función Pública son especialmente relevantes teniendo en cuenta la ubicación del artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, toda vez que se encuentra en capítulo XIX “trámites, procedimientos y regulaciones del sector administrativo de la función pública”. La importancia de este aspecto, en relación con los conceptos citados, se debe a que fue en esta entidad donde se originó el contenido del citado artículo 229, de manera que cuentan con un alto grado de idoneidad y legitimidad para señalar el espíritu, alcance o finalidad de dicha disposición. A partir de allí se concluye que la finalidad de dicho artículo fue derogar las disposiciones que contemplan el cómputo de la experiencia profesional desde la expedición de la matrícula profesional o certificado de inscripción profesional, con excepción de las profesiones relacionadas con el sistema de seguridad social en salud.

 En suma, sin perjuicio de los efectos de cosa juzgada de la Sentencia del 13 de diciembre de 2016 de la Sección Quinta del Consejo de Estado, así como de la Sentencia del 1° de junio de 2022 de la Subsección C de la Sección Tercera de la misma corporación, los argumentos expuestos tampoco son suficientes para justificar un cambio de tesis. Lo anterior en la medida que, además de que la Sección Quinta solo tiene competencia en temas electorales, la decisión de la Subsección C de la Sección Tercera no es una Sentencia de Unificación Jurisprudencial en los términos de los artículos 270 y 271 de la Ley 1437 de 2011, por lo que no surge el deber de aplicación uniforme de que trata el artículo 10 *ibidem*.

 Así las cosas, Colombia Compra Eficiente considera que no hay lugar a acceder, por ejemplo, a solicitudes de *revocación directa* de los conceptos, pues no son actos administrativos, no tienen efectos vinculantes en relación con una situación jurídica particular y concreta, y exponen un criterio que, aunque jurídicamente fundamentado, no representan necesariamente la *única* interpretación válida del ordenamiento jurídico. Lo anterior no implica que la Agencia considere inalterables sus posturas, pues, de ser necesario, podría replantear una tesis previamente expuesta, bajo estrictos estándares argumentativos, al emitir otro concepto, ya que, dada su falta de vinculatoriedad, la legitimación de sus posturas proviene de la fuerza de los argumentos.

Este concepto, así como los demás que aquí reiteran, tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró:  | Juan David Montoya PenagosContratista de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Revisó | Martha Alicia Romero VargasGestor T1 ‒ 15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó:  | Nohelia del Carmen Zawady PalacioSubdirectora de Gestión Contractual ANCP - CCE |

1. Los conceptos referenciados, así como otros expedidos por la Subdirección se encuentran disponibles para consulta pública en el portal de relatoría de la Agencia, al cual se puede acceder a través del siguiente enlace: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos](https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos%20). [↑](#footnote-ref-1)
2. El artículo 10 del CPACA dispone que “Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. *Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas*” (Énfasis fuera de texto).

Para estos efectos, el artículo 270 *ibidem* dispone que “Para los efectos de este Código se tendrán como sentencias de unificación jurisprudencial las que profiera o haya proferido el Consejo de Estado por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación; las proferidas al decidir los recursos extraordinarios y las relativas al mecanismo eventual de revisión previsto en el artículo 36A de la Ley 270 de 1995, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009”.

Asimismo, para las decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia o precisar su alcance o resolver las divergencias en su interpretación y aplicación, el inciso segundo del artículo 271 *ibidem* prescribe lo siguiente: “[…] corresponde a la *Sala Plena de lo Contencioso Administrativo* del Consejo de Estado dictar sentencias y autos de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de sus secciones. Las *secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo* del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación, de los despachos de los magistrados que las integran, o de los tribunales, según el caso […]” (Énfasis fuera de texto). De lo anterior se deriva que las decisiones de subsección no tienen el carácter de Sentencias de Unificación Jurisprudencial. [↑](#footnote-ref-2)
3. Procuraduría General de la Nación. Concepto del 15 de octubre de 2014. Procuraduría Delegada para Asuntos Disciplinarios. Radicado PAD C-114-2014. [↑](#footnote-ref-3)
4. Contraloría General de la República. Oficina Jurídica. Concepto 80112-OJ-008 2017. [↑](#footnote-ref-4)
5. ARBOLEDA PERDONO, Enrique José. Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (2ª ed.). Editorial Legis. Bogotá. 2012. p. 59. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto. Función Consultiva y Consejo de Estado en Colombia. Ponencia presentada en las III Jornadas Internacionales de la Función Consultiva, organizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el programa de Postgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM. México. 2012. Pág. 9. Texto disponible para ser consultado en el siguiente hipervínculo: https://issuu.com/estudiolegalhernandez/docs/ahb.\_funci\_\_n\_consultiva\_y\_consejo\_. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 5 de octubre de 2009. Expediente 11001-03-06-000-2009-00049-00(1966). C.P. William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-7)
8. Decreto 019 de 2012: «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 pénsum 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”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ley 1780 de 2016: «Artículo 15. Naturaleza, definición y reglamentación de la práctica laboral. la práctica laboral es una actividad formativa desarrollada por un estudiante de programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores y educación superior de pregrado, durante un tiempo determinado, en un ambiente laboral real, con supervisión y sobre asuntos relacionados con su área de estudio o desempeño y su tipo de formación; para el cumplimiento de un requisito para culminar sus estudios u obtener un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Por tratarse de una actividad formativa, la práctica laboral no constituye relación de trabajo”. [↑](#footnote-ref-9)
10. «Artículo 192. Prácticas Laborales. Además de lo previsto en el artículo 15 de la Ley 1780 de 2016, las prácticas laborales podrán desarrollarse por estudiantes de educación superior de posgrado, de educación para el trabajo y desarrollo humano, de formación profesional integral del SENA, así como de toda la oferta de formación por competencias.

Parágrafo 1o. El tiempo de la práctica laboral que el estudiante realice para optar a su título de profesional, tecnológico o técnico cuenta como experiencia laboral, sin perjuicio de las disposiciones vigentes en la materia.

Parágrafo 2o. Las prácticas laborales realizadas durante los veinticuatro (24) meses anteriores a la entrada en vigencia de la presente Ley, serán tenidas en cuenta al momento de contabilizar el tiempo de experiencia laboral.

Parágrafo 3o. Se exceptúan de lo dispuesto en el presente artículo, los estudiantes de posgrado del sector salud.

Parágrafo 4o**.** En el sector público se generarán oportunidades de prácticas laborales para estudiantes de administración pública”. [↑](#footnote-ref-10)
11. En ese sentido, ver CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 del 14 de junio de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. [↑](#footnote-ref-11)
12. Corte Constitucional. Sentencia C-688 del 10 de septiembre de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez [↑](#footnote-ref-12)
13. Gaceta del congreso 994 de 16 de noviembre de 2018, página 5. [↑](#footnote-ref-13)
14. La nueva definición legal de práctica profesional es la siguiente:

«Artículo 3°. Definiciones. Para los efectos de la presente ley entiéndase como práctica laboral todas aquellas actividades formativas desarrolladas por un estudiante de cualquier programa de pregrado en las modalidades de formación profesional, tecnológica o técnica profesional, en el cual aplica y desarrolla actitudes, habilidades y competencias necesarias para desempeñarse en el entorno laboral sobre los asuntos relacionados con el programa académico o plan de estudios que cursa y que sirve como opción para culminar el proceso educativo y obtener: un título que lo acreditará para el desempeño laboral.

Parágrafo 1º Se considerarán como prácticas laborales para efectos de la presente ley las siguientes:

1. Práctica laboral en estricto sentido.

2. Contratos de aprendizaje.

3. Judicatura.

4. Relación docencia de servicio del sector salud .

5. Pasantía.

6. Las demás que reúnan las características contempladas en el inciso primero del presente artículo.

Parágrafo 2°. Para los efectos de la remuneración del contrato de aprendizaje, prevalece lo consagrado en la Ley 789 de 2002, respecto de los subsidios o beneficios económicos allí plasmados, especialmente lo relacionado con riesgos profesionales y Seguridad Social en Salud”. [↑](#footnote-ref-14)
15. El citado artículo dispone: «Artículo 6. Certificación. El tiempo que el estudiante realice como práctica laboral, deberá ser certificado por la entidad beneficiaria y en todo caso sumará al tiempo de experiencia profesional del practicante”. [↑](#footnote-ref-15)
16. Corte Constitucional. Sentencia C-688 del 10 de septiembre de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez [↑](#footnote-ref-16)
17. Corte Constitucional. Sentencia C-296 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. [↑](#footnote-ref-17)
18. Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 2 de octubre de 2017. Expediente 11001-03-24-000-2015-00502-00. M.P. María Elizabeth García González. [↑](#footnote-ref-18)
19. El artículo 5 de la Ley 57 de 1887 dispone que «Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquélla.

Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes:

1ª La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general;

2ª Cuando las disposiciones tengan una misma especialidad o generalidad, y se hallen en un mismo Código, preferirá la disposición consignada en artículo posterior; y si estuvieren en diversos Códigos preferirán, por razón de éstos, en el orden siguiente: Civil, de Comercio, Penal. Judicial, Administrativo, Fiscal, de Elecciones, Militar, de Policía, de Fomento, de Minas, de Beneficencia y de Instrucción Pública”. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cfr. GUASTINI, Riccardo. Interpretar y argumentar. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2014. p. 134. Asimismo, “En la jurisprudencia italiana existen manifestaciones para resolver el conflicto tanto de la aplicación prevalente del criterio cronológico sobre el de especialidad como viceversa, y su Tribunal Constitucional ha llegado a declarar que no es verdad en absoluto la máxima de que *lex posterior generalis no derogat priori speciali* (es decir, la primacía del criterio de especialidad sobre el cronológico) y que lo que debe prevalecer es la interpretación de la intención del legislador, *voluntas legis*, de modo que no debe excluirse que dicha interpretación evidencie una amplitud de la ley general posterior tal que no tolere excepciones, ni siquiera de parte de leyes especiales, las cuales quedan de ese modo tácitamente abrogadas” (TARDÍO PATO, José Antonio. El principio de especialidad normativa (*lex specialis*) y sus aplicaciones jurisprudenciales. En: Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 162, 2003. p. 207). [↑](#footnote-ref-20)
21. DÍEZ-PICAZO, Luis María. La derogación de las leyes. Madrid: Editorial Civitas, 1990. p. 363. En el mismo sentido, la doctrina explica que «En los casos en que las reglas se superponen parcialmente, *lex posterior* da apoyo, por cierto, la presunción de que la regla mas reciente se encontrará en una situación de preferencia respecto de la anterior, pero ello no es incondicionalmente así. *Lex posterior* solo se aplica en la medida en que, en términos subjetivos, el legislador “tuvo la intención” de reemplazar la ley anterior […]” (Cfr. ROSS, Alf. Sobre el derecho y la justicia. Quinta edición. Buenos Aires: EUDEBA, 1994, p. 127). [↑](#footnote-ref-21)
22. Concepto 20124000026371 del 20 de febrero de 2012. [↑](#footnote-ref-22)
23. Concepto 20126000034601 del 2 de marzo de 2012. [↑](#footnote-ref-23)
24. Concepto 20136000135041 del 3 de septiembre de 2013. [↑](#footnote-ref-24)
25. Concepto 8940 de 2018. [↑](#footnote-ref-25)
26. Concepto 1100000 - 84905 – 92892 del 8 de mayo de 2012. [↑](#footnote-ref-26)
27. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto de 1 de abril de 2009. Exp. 36476. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-27)