# COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – Competencia Consultiva – Contratación Estatal – Normas Generales

Debe tenerse en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de todos los partícipes de la contratación estatal ni para asesorar procesos de contratación.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias, según corresponda.

# EXPERIENCIA PROFESIONAL – Práctica Laboral - 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.

# LEY 2043 DE 2020 – Objeto

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*.

Señora

**Aura Valentina Laverde Silva** alaverde@unal.edu.co Bogotá D.C.

**Concepto C-446 de 2023**

 **Temas:** COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – Competencia Consultiva –

Contratación Estatal – Normas Generales / PRÁCTICA

LABORAL – Experiencia profesional / LEY 2043 DE 2020 – Objeto

 **Radicación:** Respuesta a consulta P20231109016733

Estimada señora Laverde:

En virtud de la competencia conferida 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 a su consulta del 8 de noviembre de 2023 , remitida por la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación mediante oficio No. S-2023- 105166 de esa misma fecha.

# Problema planteado

En el respectivo escrito, usted solicita sea emitido concepto jurídico en el que se resuelva la siguiente inquietud, a saber: “ ¿cuál es el alcance y la aplicación de la Ley 2043 de 2020 en materia de contratación directa en las entidades públicas?”.

# Consideraciones

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto-Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- resuelve las consultas sobre los asuntos de su competencia, esto es, sobre las temáticas de la contratación estatal y compras públicas relacionadas en los artículos citados . Es necesario tener en cuenta que esta entidad solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En este sentido, resolver casos particulares o interpretar normas ajenas al sistema de compras públicas desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos de los sujetos partícipes de la contratación estatal ni mucho menos establecer el alcance de una norma vigente en el ordenamiento jurídico.

La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia intervenga como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública[[1]](#footnote-1) . Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales. Esto, en la medida en que, para resolver una consulta de carácter particular, además de conocer un sinnúmero de detalles de la actuación administrativa, es necesario acceder al expediente y a los documentos del procedimiento contractual donde surge la inquietud. Por lo anterior, previo concepto de sus órganos asesores, la solución de estos temas corresponde a la entidad que adelanta el procedimiento de selección y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y/o disciplinarias, según corresponda.

Bajo este entendido , la Subdirección -dentro del límite de sus atribuciones, esto es, haciendo abstracción de cualquier caso particular que pueda llegar a proponer la peticionaria- resolverá la presente consulta de acuerdo con el alcance general de las normas en materia de contratación estatal. Con tal propósito, analizará los siguientes temas: *( i)* los antecedentes normativos sobre la experiencia profesional y su acreditación en procedimientos de selección de contratistas ; *(ii)* y el objeto de la Ley 2043 del 27 de julio de 2020.

Al respecto, conviene indicar que la Agencia Nacional de Contratación Pública –

Colombia Compra Eficiente, en los conceptos C-561 del 25 de agosto de 2020, C-566 del

27 de agosto de 2020, C-120 del 30 de marzo de 2021, C-520 del 27 de septiembre de 2021, C-306 del 24 de julio de 2023 y C-453 del 24 de octubre de 2023, se ha pronunciado sobre los temas antes propuestos[[2]](#footnote-2) , cuyas tesis allí expuestas se reiteran a continuación y se complementan en lo pertinente, teniendo en cuenta el interrogante que dio origen a la presente consulta.

## Los antecedentes normativos sobre la experiencia profesional y su acreditación en procedimientos de selección de contratistas

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 andamiaje actual es necesario hacer previamente un breve recuento sobre su desarrollo normativo.

 Pues bien, ha de empezarse por destacar 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[[3]](#footnote-3).

De este modo, 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 otra parte, 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, conforme al 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[[4]](#footnote-4) . 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 laboral5.

Así las cosas, es importante mencionar que las disposiciones normativas, en líneas generales, 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 inmediato6 . 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.

Con arreglo a 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.

Dada 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 resultan relevantes reseñar. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha señalado sobre la derogatoria de las normas y la distinción entre derogatoria expresa y tácita, lo siguiente:

1. “ 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”.

1. En ese sentido, ver CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-619 del 14 de junio de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

“ 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”[[5]](#footnote-5).

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.

En este punto, la Corte Constitucional indica que la derogatoria tácita presupone 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 ende, el cómputo, *prima facie* , 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.

## Objeto de la Ley 2043 del 27 de julio de 2020

Según ha sido reiterado por esta Agencia, 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 la recién anotada 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” 8 (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 técnica9 . 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

1. Gaceta del congreso 994 de 16 de noviembre de 2018, página 5.
2. La nueva definición legal de práctica profesional es la siguiente:

“ Artículo 3°. Definiciones. Para los efecto s 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 program a 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 desempeñ o 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, preval e ce lo consagrado en la Ley 789 de 2002, re specto de l os subsidios o beneficios e conómicos allí plasmados, especialmente l o relacionado con riesgos profesionales y Seguridad Social en Salud”.

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[[6]](#footnote-6) . 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 ya 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 materia11 . En consecuencia, puede afirmarse que la Ley 2043 de 2020 no solamente derogó disposiciones que le fueran 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.

De ahí que, por interesar a esta consulta, es posible concluir 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, finalmente, iii ) a partir de la entrada en 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, debe aclararse que la Ley 2043 de 2020 no contiene un régimen general de acreditación de experiencia. Esto significa que 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 a raíz de que la Ley 2043 de 2020 produzca efectos hacia el pasado, sino como consecuencia de la sucesión normativa de disposiciones con similar contenido.

Con todo, 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, es de resaltar 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 dicho precepto 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 201212 y el Auto de 2 de octubre de 2017 del Consejo de Estado13.

Sobre el particular, 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 de 2012, en tanto contiene 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.

Mas allá de lo anterior, aunque el artículo 5.1. de la Ley 57 de 1887 consagra la regla *lex specialis derogat legi generali*14, este criterio para la resolución de antinomias carece de aplicación 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. En este sentido, los límites de la regla citada hay que verificarlos en cada caso tomando en consideración la intención del legislador, por lo cual es posible la existencia de una regla general que no tolere excepciones15. 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

1. Corte Constitucional. Sentencia C-296 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.
2. 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.
3. 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”.

15 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).

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”[[7]](#footnote-7).

 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[[8]](#footnote-8) y el 2 de marzo[[9]](#footnote-9) 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, 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”[[10]](#footnote-10).

 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, 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 Decreto-ley 019 de 2012” [[11]](#footnote-11).

 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, 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” [[12]](#footnote-12).

 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, explicó lo siguiente:

“ 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 ”. 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)”[[13]](#footnote-13).

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 esto, 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, continuando con el ejemplo referido, 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.

# Respuesta

En ejercicio de las competencias establecidas en los artículos 3.5 y 11.8 del Decreto 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- solo tiene competencia para responder solicitudes sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, esta entidad no tiene competencia para brindar asesorías, ni para pronunciarse sobre asuntos particulares, mucho menos para brindar directrices especiales sobre la validez y/o alcance de la aplicación de la Ley 2043 de 2020 en materia de contratación directa.

Sin embargo, en línea con las precisiones normativas previamente realizadas, conviene señalar que el objeto de la Ley 2043 de 2020 es reconocer de forma 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.

En este punto, l a 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.

No obstante, cabe recordar que la exigencia de experiencia profesional está sujeta a lo dispuesto por cada entidad al momento de establecer la experiencia general o específica dentro del respectivo proceso de contratación. Bajo esa orientación, la entidad pública es la encargada de establecer dentro de los pliegos de condiciones la experiencia que debe exigirse dentro del proceso. En otra palabras, 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.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo

2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



Elaboró:

Diego Andrés Zambrano Pérez

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó:

Adriana Katerine López Rodríguez

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó:

Nohelia del Carmen Zawady Palacio

Subdirectora de Gestión Contractual

1. La Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- fue creada por el Decreto-Ley 4170 de 2011. Su objetivo

es servir como ente rector de la política de compras y contratación pública del Estado. Para tales fines, como órgano técnico especializado, le corresponde formular políticas públicas, normas y unificar los procesos de contratación estatal, con el objetivo de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado. El artículo 3º *ibidem* señala, de manera precisa, las funciones de la entidad. Concretamente, el numeral 5º del citado artículo establece que le corresponde a esta entidad: *“ [a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general y expedir circulares externas en materia de compras y contratación pública ”*. A su turno, el numeral 8º del artículo 11 *ibidem* indica que es función de la Subdirección de Gestión Contractual: *“*  *[a]bsolver consultas sobre la aplicación de normas de carácter general”*. [↑](#footnote-ref-1)
2. 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>. [↑](#footnote-ref-2)
3. 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-3)
4. 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-4)
5. Corte Constitucional. Sentencia C-688 del 10 de septiembre de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez [↑](#footnote-ref-5)
6. 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” . 11 Corte Constitucional. Sentencia C-688 del 10 de septiembre de 2014. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez [↑](#footnote-ref-6)
7. 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 más 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-7)
8. Concepto 20124000026371 del 20 de febrero de 2012. [↑](#footnote-ref-8)
9. Concepto 20126000034601 del 2 de marzo de 2012. [↑](#footnote-ref-9)
10. Concepto 20136000135041 del 3 de septiembre de 2013. [↑](#footnote-ref-10)
11. Concepto 8940 de 2018. [↑](#footnote-ref-11)
12. Concepto 1100000 - 84905 – 92892 del 8 de mayo de 2012. [↑](#footnote-ref-12)
13. CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto de 1 de abril de 2009. Exp . 36476. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. [↑](#footnote-ref-13)