

MEMORANDO

2100

Bogotá D.C, martes, 19 de mayo de 2020

20202100013883

Al responder cite este Nro.
20202100013883

PARA: Luis Alejandro Tovar Arias, Vicepresidente de Integración Productiva (E)
Luis Horacio Gallón Arango, Director Unidad Técnica Territorial No. 5

DE: Jefe de la Oficina Jurídica

ASUNTO: Concepto Jurídico – Respuesta a memorando No. 20203100011403.
Análisis Jurídico del memorando No. 20203550010063 trasladado a la OJ el día 13 de mayo de 2020.

En atención a la comunicación del asunto, mediante la cual se solicita a esta Oficina Jurídica que *“se rinda concepto respecto de cómo debe ser validada dentro de la ADR, la experiencia profesional de los Ingenieros, y de los demás profesionales, a efectos de la habilitación de EPSEA, teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003 y demás normas sobre la materia, y en el Decreto Ley 019 de 2012 (...)”* y a la consulta relacionada con el análisis normativo concerniente a la experiencia profesional solicitado mediante el memorando No. 20203550010063 trasladado a la Oficina Jurídica el día 13 de mayo de 2020, nos permitimos pronunciarnos en los siguientes términos:

I. NORMATIVA RELACIONADA CON LA EXPERIENCIA PROFESIONAL DE LA INGENIERÍA, PROFESIONES AFINES O AUXILIARES.

La solicitud de concepto elevada a esta oficina hace referencia a lo previsto en la Ley 842 de 2003¹ y en el Decreto Ley 019 de 2012², por lo que, en aras de analizar el tema bajo estudio, procedemos a transcribir los siguientes artículos:

¹ Ley 842 del 09 de octubre de 2003 *“por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de ética Profesional y se dictan otras disposiciones”*.

² DECRETO LEY 019 DE 2012 *“por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.

Artículo 12 de la Ley 842 de 2003:

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

Artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012:

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

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

Respecto al tema es pertinente señalar que asiste duda frente a la aplicación de las normas antes referidas, debido a las diferentes interpretaciones que sobre las mismas han sido emitidas, a saber:

- Derogatoria tácita del artículo 12 de la Ley 842 de 2003 por el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012.
- Función Pública.

DEROGACIÓN DE LA LEY.

La derogatoria de la ley ha sido definida como “*el trámite que se utiliza para eliminar la vigencia de una norma válida que pertenece al ordenamiento jurídico*”³, correspondiendo esta facultad a la libertad política del legislador o a la Corte Constitucional quien funge como interprete autorizado, entendiéndose este último caso como la invalidación de la ley (inexequibilidad)⁴.

³ Sentencia C 044 del 16 de mayo de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴ Sentencia C 055 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C 145 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Sentencia C 159 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; Sentencia C 736 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C 402 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C 044 del 16 de mayo de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, entre otras.

Ahora bien, el efecto de derogatoria de una ley puede ser expresa o tácita, configurándose esta última 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” denominada derogatoria orgánica. En tal sentido, se produce la derogatoria expresa “cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda (tácita) cuando la nueva ley contiene disposiciones incompatibles o contrarias a la de la antigua, y la tercera (tácita orgánica) 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. (Destacado fuera de texto)

Con la finalidad de dar claridad al tema bajo estudio, se hace necesario transcribir algunos apartes de la Sentencia C-296 de 2012⁶, que estudió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, en vigencia del Decreto Ley 019 de 2012, así:

“el mismo artículo 26 establece que el libre ejercicio de la profesión elegida no es absoluto, y el legislador puede llegar a limitarlo exigiendo “títulos de idoneidad” si se exige determinada formación académica o si implica un riesgo social. (...)

En síntesis, sobre la exigencia de títulos de idoneidad, la Corte ha reiterado en varias de sus sentencias que dichos requerimientos son indispensables para acreditar la preparación académica y científica de ciertas profesiones y oficios con alta responsabilidad social y que impliquen un riesgo social a la comunidad. (...)

(...) sobre el concepto de “riesgo social”, se puede decir que la reglamentación de una profesión u oficio radica, no en el capricho del legislador, sino, en la protección de la sociedad contra un riesgo derivado del ejercicio de esa profesión en amparo del interés general. Por otro lado, se debe hacer énfasis en que el riesgo debe ser “claro”, es decir que pueda afectar “el interés general” y los “derechos fundamentales”. Igualmente, el riesgo social se comprueba cuando (i) se trata de un riesgo de magnitud considerable y (ii) cuando dicho riesgo es susceptible de control o disminución a través de una formación académica específica.

(...) el legislador pone de presente que la intención de la Ley 842 de 2003 fue regular la profesión de ingeniería, profesiones afines y auxiliares teniendo en cuenta su riesgo social. De ahí se explica la exigencia de los títulos de idoneidad y el momento en el cual se empieza a contabilizar la experiencia profesional. Igualmente se verifica que

⁵ Sentencia C 571 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; Sentencia C 857 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; Sala de Consulta y Servicio Civil, en ponencia del Consejero Ponente: Augusto Hernández Becerra, con la radicación número: 11001-03-06-000-2013-000193-00 del 18 de junio de 2014; Sentencia C 668 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; Sentencia C 348 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrucera Mayolo; Sentencia C 044 del 16 de mayo de 2018, M.P. José Fernando Reyes Cuartas, entre otras.

Capítulo VI del código civil colombiano.

Artículo 3 de la Ley 153 del 24 de agosto de 1887;

⁶ Sentencia C 296 del 18 de abril de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

de la discusión de la Ley 842 de 2003 se puede inferir que i) las actividades desarrolladas (art. 2 proyecto de ley) por quienes ejercen la ingeniería, profesiones afines y auxiliares (sic) generan impacto directo en la sociedad; ii) por lo tanto, por ser ésta una actividad que tiene un alto riesgo social se encuentra entre aquellas profesiones que no son de libre ejercicio y por ende, el Legislador tiene la potestad para regularla; iii) es claro entonces que, para su ejercicio legal se debe contar con la respectiva Matrícula o Certificado Profesional; iv) lo que llevó a concluir al Legislador que es razonable, proporcionado y ajustado al ordenamiento jurídico que la experiencia profesional se contabilice a partir de la expedición de la matrícula o certificado profesional.”.

Con la anterior sentencia, la Corte Constitucional aclaró los requisitos para validar la experiencia de los ingenieros, no obstante, aun cuando existen diversos conceptos jurídicos que se han pronunciado sobre este tema indicando que, en virtud de la expedición del Decreto Ley 019 de 2012, existió una derogatoria tácita del artículo 12 de la Ley 842 de 2003, estos se enmarcan en el alcance previsto en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, y no se emitieron en cumplimiento de la facultad de derogatoria de las leyes atribuida al Legislador y a la Corte Constitucional, ya mencionada⁷.

FUNCIÓN PÚBLICA.

El Decreto Ley 019 de 2012, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el parágrafo 1 del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, tiene como ámbito de aplicación *“todos los organismos y entidades de la Administración Pública que ejerzan funciones de carácter administrativo, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998 y a los particulares cuando cumplan funciones administrativas”*⁸.

En este sentido el Decreto 1785 de 2014⁹, señala entre otros aspectos, que se entiende por experiencia *“los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión arte u oficio”*¹⁰; la clasificación de la experiencia en profesional, relacionada, laboral y docente¹¹; así como el deber de dar cumplimiento a los

⁷ Auto de 02 de octubre de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, radicación No. 11001-03-24-000-2015-00502-00.

⁸ Artículo 2 del Decreto Ley 019 de 2012.

⁹ Decreto 1785 del 18 de septiembre de 2014 *“por el cual se establecen las funciones y los requisitos generales para los empleos públicos de los distintos niveles jerárquicos de los organismos y entidades del orden nacional y se dictan otras disposiciones”*.

¹⁰ Artículo 14 del Decreto 1785 de 2014.

¹¹ Artículo 14 del Decreto 1785 de 2014: *“(…) Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pensum académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo. En el caso de las disciplinas académicas o profesiones relacionadas con el Sistema de Seguridad Social en Salud, la experiencia profesional se computará a partir de la inscripción o registro profesional.*

requisitos determinados en normas especiales al indicar que, “para el ejercicio de los empleos correspondientes a los diferentes niveles jerárquicos, que tengan requisitos establecidos en la Constitución Política, en la ley y en el presente artículo, se acreditarán los señalados en tales disposiciones, sin que sea posible modificarlos o adicionarlos en los manuales específicos de funciones y de competencias laborales”¹².

Al respecto, el Consejo de Estado en la sentencia 2016-00525¹³ señaló lo siguiente:

“Se resalta que la Ley 842 de 2003, es norma especial que regula un grupo de profesiones como son la ingeniería, las afines y auxiliares a la misma; de otra parte el Decreto Ley 019 de 2012 prevé de manera general desde cuándo y cómo contabilizar el requisito de experiencia para ocupar un empleo público, lo cual tratándose de aquellos pertenecientes a las plantas de las entidades territoriales, sean estas del nivel central o descentralizado se hará teniendo en cuenta el Decreto Ley 785 de 2005, así como lo previsto en los respectivos manuales de funciones, requisitos y competencias”.

(...) la Ley 842 de 2003 y en especial su artículo 12, se aplica para todos los aspectos del ejercicio profesional de la ingeniería, salvo para el acceso a la función pública, en cuyo caso la experiencia profesional se puede contabilizar desde la terminación del pensum académico. En todo caso, para posesionarse en cargo público o privado, suscribir contratos, y en general, para ejercer cualquiera de los actos que comprenden el ejercicio de la ingeniería, se requiere tener la Matrícula Profesional”¹⁴.

Pese a lo indicado, para tales efectos se debe tener en cuenta lo previsto en los artículos 6, 13, 14 y 15 de la Ley 842 de 2003, así como el numeral 20 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002¹⁵, respecto a los requisitos para ejercer la ingeniería, sus profesiones afines y sus profesiones auxiliares, el encubrimiento del ejercicio ilegal de la profesión, las sanciones y la prohibición a todo servidor público de permitir, tolerar o facilitar el ejercicio ilegal de profesiones reguladas por la ley.

La experiencia adquirida con posterioridad a la terminación de estudios en las modalidades de formación técnica profesional o tecnológica, no se considerará experiencia profesional. (...)”.

¹²Parágrafo 1 del artículo 25 del Decreto 1785 de 2014.

Auto de 02 de octubre de 2017, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, radicación No. 11001-03-24-000-2015-00502-00.

¹³Sentencia del 13 de diciembre de 2016, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, radicación No. 76001-23-33-000-2016-00525-01.

¹⁴Concepto publicado en el portal del Consejo profesional nacional de ingeniería –COPNIA–, citado en la Sentencia del 13 de diciembre de 2016, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate, radicación No. 76001-23-33-000-2016-00525-01.

¹⁵Ley 734 de 2002 “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.

II. APLICACIÓN CONFORME DE LA NORMATIVA REFERENTE A LAS ENTIDADES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE EXTENSIÓN AGROPECUARIA – EPSEA.

Con la expedición de la Ley 1876 de 2017¹⁶, se establecieron entre otras, las normas que regulan el servicio público de extensión agropecuaria y su prestación, bajo ese entendido, el artículo 24 de la aludida norma determinó el alcance de este servicio público, fijando a las Entidades Prestadoras del Servicio de Extensión Agropecuaria el deber de habilitarse para la prestación de este.

En ese sentido, el artículo 33 de la referida Ley señala, en aras de garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria, que toda EPSEA deberá registrarse y cumplir con los requisitos que disponga la ADR, lo anterior en los siguientes términos:

“Habilitación de entidades prestadoras. Para garantizar la calidad en la prestación del servicio de extensión agropecuaria, toda EPSEA deberá registrarse y cumplir los requisitos que para ello disponga la Agencia de Desarrollo Rural - ADR. El registro y los requisitos se orientarán a garantizar que estas cumplan como mínimo los siguientes aspectos: 1. Idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias; 2. Experiencia relacionada con la prestación del servicio, 3. Capacidades para desarrollar los planes de extensión agropecuaria – PDEA, según los enfoques establecidos para los mismos, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 1876 de 2017; 4. Vínculo comprobable con organizaciones de formación, capacitación, ciencia, tecnología e innovación; 5. Capacidad financiera; y 6. Constitución y situación legal conforme. La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) reglamentará los requisitos de que trata el presente artículo, habilitará las Epsea, publicará y actualizará el registro correspondiente.” (Subrayado fuera de texto)

De esta manera, la Agencia de Desarrollo Rural con ocasión de la facultad otorgada, expidió las Resoluciones Nos. 0422 de 2019¹⁷ y 042 de 2020¹⁸, donde se reglamentan entre otros aspectos, la idoneidad del recurso humano, formación profesional y desarrollo de competencias, así como la experiencia en la prestación del servicio¹⁹ de todas las entidades enumeradas en el artículo 32 de la Ley 1876 de 2017.

Por todo lo expuesto, esta Oficina Jurídica considera que, con la finalidad de salvaguardar la idoneidad del recurso humano y puesto que el asunto bajo análisis no se enmarca dentro de lo previsto en el artículo 229 del Decreto Ley 019 de 2012, para efectos del ejercicio de la

¹⁶ Ley 1876 de 2017 “Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuario y se dictan otras disposiciones”.

¹⁷ Resolución N° 0422 del 05 de julio de 2019 “por la cual se reglamenta el artículo 33 de la Ley 1876 de 2017, y se dictan otras disposiciones”.

¹⁸ Resolución N° 042 del 28 de enero de 2020 “por la cual se modifica parcialmente la Resolución N° 0422 del 05 de julio de 2019”.

¹⁹ Artículo 4, 5, 10 de la Resolución N° 0422 de 2019.

ingeniería, profesiones afines o auxiliares debe darse aplicación a lo previsto en el artículo 12 de la Ley 842 de 2003, frente al cómputo de la experiencia profesional, sin perjuicio de lo previsto en la normativa colombiana vigente frente a casos específicos.

El presente concepto se emite en ejercicio de la función prevista en el artículo 12 del Decreto Ley 2364 de 2015 y con el alcance establecido en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,

CLAUDIA PATRICIA PEDREROS CASTELLANOS

Copia: Hernando Estupiñán Rodríguez, Dirección de Asistencia Técnica.

Elaboró: Vivian Faerly Trigos Gómez, abogada, Oficina Jurídica
Catherine Piraquive Monroy, abogada, Oficina Jurídica
Revisó: Rosa Estela Padrón Barreto, abogada, Oficina Jurídica
Aprobó: Nhazly Marcela Correa Bustos, Abogada Oficina Jurídica