

Propuestas de nuevas funciones para la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE¹

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha jugado un papel fundamental en la orientación del Gobierno a la hora de tomar decisiones administrativas, especialmente, al emitir conceptos para garantizar que sus actuaciones se ajusten al marco jurídico colombiano. Así mismo, esta corporación ha demostrado ser valiosa a la hora de asumir nuevas funciones, como lo evidencian las estadísticas de resolución de conflictos de competencia administrativa. La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es una institución invaluable para el entramado administrativo y legislativo del país. En este sentido, con algunas reformas legislativas que incrementen sus funciones, la Sala podría transformarse en una entidad que, a través de su oficio consultivo, sirva de faro jurídico para múltiples actores del panorama nacional y territorial. A continuación, procederé a exponer las propuestas para modificar e incrementar las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil:

I. Ampliación de la legitimación activa para acudir a la SCSC y ampliación de las materias de obligatoria consulta.

La SCSC, en su función consultiva, ha estado restringida a las solicitudes del Gobierno Nacional, lo cual limita su utilidad a las consultas elevadas por el Gobierno de turno. Por ello, se propone ampliar los sujetos legitimados para elevar consultas, incluyendo congresistas, Ministerio Público, Contraloría General, Consejo Nacional Electoral, Registraduría Nacional, Banco de la República y órganos autónomos constitucionales.

En ese sentido, actualmente cursa el Proyecto de Ley 349/2024C, que busca habilitar a los congresistas para solicitar conceptos a la SCSC sobre asuntos de control político, a través del Ministerio de Justicia. Si bien esta iniciativa es un comienzo para ampliar las funciones de la Sala de Consulta, su alcance sigue siendo limitado. La posibilidad de consulta debería extenderse también a la función legislativa, especialmente en proyectos de ley estatutaria, orgánica o que regulen contratación estatal, administración pública o empresas estatales.

Estas solicitudes deberían ser tramitadas bajo las mismas condiciones que las del Gobierno, pero con respuesta en un plazo ajustado al ritmo legislativo. Así, la Sala brindaría insumos técnicos relevantes para el debate parlamentario.

Respecto a las materias de consulta obligatoria, el Proyecto de Ley 056/2024C propone exigir concepto previo de la SCSC y de la Función Pública para disminuir requisitos de acceso a cargos directivos. Aunque la intención es evitar prácticas clientelistas, considero que exigir estudios técnicos y dos conceptos favorables haría el trámite inviable para las entidades nacionales, afectando la agilidad administrativa. Una alternativa razonable, sería permitir el

¹ Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

cumplimiento del requisito con el concepto de cualquiera de las dos entidades, otorgando un plazo máximo de 30 días prorrogable por una única vez.

Por último, algunas materias deberían ser de obligatoria consulta: leyes estatutarias, reformas a la estructura del Estado y leyes orgánicas. Además, se reitera que entidades como el Ministerio Público, Contraloría, CNE, Registraduría o Banco de la República deberían tener legitimación directa para acudir a la SCSC.

II. Obligación de motivación para apartarse de un concepto

Quiero aprovechar este escrito, para plantear una idea, que, si bien no representa un cambio en las funciones de la SCSC, si contempla un cambio en el alcance de los conceptos que esta profiere. El artículo 28 del CPACA dispone lo siguiente respecto el 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.».

Es claro que los conceptos de la SCSC no son obligatorios para la administración; de serlo, perderían su naturaleza y se transformarían en algo similar a sentencias judiciales u órdenes administrativas. Sin embargo, también es cierto que la SCSC es un órgano con autoridad jurídica y que sus conceptos son proferidos en derecho, después de extensas discusiones jurídicas. Como lo ha demostrado la experiencia, estos conceptos poseen una gran profundidad y las más de las veces son acertados.

Por lo anterior, considero que, si bien la administración no debe estar obligada a acatar lo dispuesto en los conceptos de la SCSC, en caso de separarse de ellos, debe argumentar adecuadamente por que se separa y sustentar su decisión, ya sea con criterios jurídicos, fiscales o de conveniencia.

III. La Sala de Consulta y Servicio Civil cómo el Centro de Conciliación del Estado.

La SCSC podría asumir el papel de “centro de conciliación del Estado” al emitir conceptos jurídicos en controversias entre entidades públicas nacionales o territoriales, anticipando o resolviendo litigios. Esta función consultiva reforzaría su utilidad preventiva dentro del sistema contencioso-administrativo.

La conciliación, regulada por la Ley 2220 de 2022, es requisito de procedibilidad para acciones de reparación directa, contractuales o de nulidad y restablecimiento del derecho. Esta ley amplió el espectro conciliable, estableciendo que todo conflicto es susceptible de conciliación salvo prohibición expresa.

Actualmente, la Procuraduría General de la Nación adelanta estas conciliaciones. No obstante, para controversias entre entidades públicas, se propone que el concepto de la SCSC sustituya dicha conciliación cuando el litigio supere la mayor cuantía contractual de alguna de las partes, y la acción sea contractual o de nulidad y restablecimiento. En casos distintos, la competencia seguiría siendo compartida (a prevención) entre PGN y SCSC.

Este modelo otorgaría valor adicional, pues el concepto de la SCSC sería fruto del análisis de un órgano de cierre, con mayor peso jurídico y deliberación colegiada. Asimismo, evitaría congestión ante la PGN y daría mayor uniformidad a las decisiones interadministrativas.

Adicionalmente, se propone incorporar formalmente a la SCSC dentro del Sistema de Defensa Jurídica del Estado (SDJE), regulado por el Decreto 0104 de 2025. Este sistema articula la gestión jurídica estatal a través de un ciclo que abarca desde la prevención del litigio hasta su análisis posterior. La etapa de gestión extrajudicial promueve el uso de mecanismos alternativos para resolver tempranamente disputas. En ese contexto, se sugiere que las entidades, tanto nacionales como territoriales, estén obligadas a solicitar concepto a la SCSC cuando la controversia supere la mayor cuantía de contratación y se presente entre entidades estatales o con empresas públicas.

Para ello, el Consejo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado (Decreto 0104 de 2025) debería emitir directrices claras para institucionalizar esta consulta como parte de la estrategia de prevención del daño antijurídico. Esta medida es coherente con principios de eficiencia y economía, y fortalece todas las etapas del ciclo de defensa jurídica del Estado.

IV. La SCSC como el Observatorio de Investigación Jurídica del Estado

Una última propuesta que me gustaría presentar en este escrito es la que he denominado la SCSC como el Observatorio de Investigación Jurídica del Estado. En la actualidad, dentro de las funciones de la Sala, ya existen aquellas que denomino "académicas" (numeral 5 del artículo 112 del CPACA), sin embargo, creo que las mismas pueden extenderse y tener mayor repercusión en el ámbito académico nacional.

Considero que estas funciones pueden ser articuladas con la Escuela Judicial Lara Bonilla, el Congreso de la República, las universidades del país y observatorios como el Instituto Colombiano de Derecho Procesal, la Comisión Colombiana de Juristas, Andesco, o instituciones como las Cámaras de Comercio del país. La Sala puede desempeñar un papel fundamental en la revisión y proposición de proyectos legislativos técnicamente sólidos y acordes con la realidad económica y jurídica.

Bibliografía

CÁMARA DE REPRESENTANTES. *Proyecto de Ley No. 349 de 2024 Cámara, “Por medio de la cual se modifica parcialmente el artículo 112 de la Ley 1437 de 2011”*. Bogotá D. C., 2024. Gaceta del Congreso No. 1627 de 2024.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D. C., 1991.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 1437 de 2011*, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Diario Oficial No. 47.956, 18 de enero de 2011.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. *Ley 2220 de 2022*, “Por medio de la cual se expide el Estatuto de Conciliación y se dictan otras disposiciones”.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. *Decreto 104 de 2025, Ministerio de Justicia y del Derecho*. “Por el cual se adiciona la Sección 4 al Capítulo 2 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, para reglamentar el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, se modifica la Sección 1 del Capítulo 4 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1069 de 2015 y se dictan otras disposiciones”. 28 de enero de 2025.