Bogotá, D.C., septiembre de 2024

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

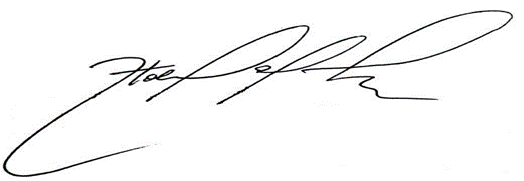
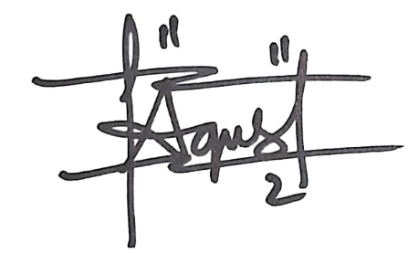
**E.S.D.**

**REFERENCIA:** Proyecto de ley para radicación (texto y justificación).

Honorable Secretario General,

En virtud del artículo 150 y 154 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 6° numeral 2°, 139, 140, 145, de la ley 5° de 1992, me permito radicar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, por medio del cual se modifica el artículo 112 de la ley 1437 de 2011.

Por lo anterior, se solicita darle el trámite correspondiente indicado en el artículo 144 y siguientes de la ley 5° de 1992.

Atentamente,

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ**  Representante a la Cámara | **OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA**  Representante a la Cámara  Departamento del Magdalena | **ALEXANDER GUARIN SILVA**  Representante a la Cámara  Departamento de Guainía |
|  |  |  |
|  |  |  |

1. **TEXTO PROPUESTO**

**PROYECTO DE LEY NO. \_\_\_\_ DE 2024**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL ARTÍCULO 112 DE LA LEY 1437 DE 2011”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1: OBJETO.** El objeto de la presente ley es permitir que los congresistas soliciten conceptos a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado exclusivamente sobre asuntos relacionados con el control político que ejerzan sobre funcionarios del gobierno nacional y por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho.

**ARTÍCULO 2:** Modifíquese el numeral 1 del artículo 112 de la ley 1437 de 2011 el cual quedará así:

*“1. Absolver las consultas generales o particulares que le formule el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros y Directores de Departamento Administrativo. Además, los congresistas podrán presentar consultas exclusivamente relativas a su función de control político a la Sala de Consulta y Servicio Civil a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual deberá asegurar que estas sean debidamente tramitadas conforme a los procedimientos establecidos en la constitución y en la ley, sin dilación innecesaria y su incumplimiento será motivo de la respectiva consecuencia política ante el Congreso de la República.*

*El ministerio de Justicia y del Derecho reglamentará de manera perentoria lo relativo a las peticiones elevadas por los congresistas*”.

**ARTÍCULO 3. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

1. **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El artículo 145 de la ley 5° de 1992 indica la exigencia de que todo proyecto de ley presentado ante la Secretaría General de la respectiva Corporación deberá contener un título, encabezamiento, parte dispositiva y exposición de motivos, por tal razón, el presente documento, expone los motivos por los cuales se presenta esta iniciativa legislativa.

* 1. **COMPETENCIA**

La Comisión Primera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente Proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el Artículo 2° de la Ley 3° de 1992, por cuanto versa sobre: “Reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.”.

* 1. **CONTENIDO, OBJETO Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO**

El objeto del proyecto no es otro que modificar el numeral 1° del artículo 112 de la ley 1437 de 2011 con el ánimo de que los congresistas puedan solicitar conceptos a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado exclusivamente sobre asuntos relacionados con el control político que ejerzan sobre funcionarios del gobierno nacional y por intermedio del Ministerio de Justicia y del Derecho.

La función Consultiva del Consejo de Estado en Colombia radica en la Sala de Consulta y Servicio Civil de este máximo tribunal, siendo una entidad de gran relevancia en el ámbito del derecho administrativo y la gestión pública. Su función consultiva se centra en ofrecer orientación jurídica a las entidades estatales del gobierno nacional para asegurar que sus actuaciones se ajusten a la legalidad y a los principios de buena administración.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado tiene sus raíces en el establecimiento del Consejo de Estado en Colombia, una institución creada en 1886 como parte del sistema judicial del país. El Consejo de Estado ha evolucionado a lo largo de los años, adaptándose a los cambios constitucionales y legislativos. Su función consultiva se consolidó como una herramienta esencial para el asesoramiento jurídico de las entidades públicas del gobierno nacional.

En el marco de la Constitución de 1991, se reafirmó el papel del Consejo de Estado como el máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La creación de la Sala de Consulta y Servicio Civil respondió a la necesidad de contar con un órgano especializado en brindar orientación sobre cuestiones relacionadas con la administración pública y el servicio civil, alineando así la administración estatal con los principios de legalidad y eficiencia.

La función consultiva de la Sala de Consulta y Servicio Civil se basa en su papel como órgano de asesoramiento jurídico para el gobierno nacional. Su propósito es proporcionar conceptos jurídicos que faciliten la interpretación y aplicación adecuada de las leyes y normas administrativas, asegurando que las actuaciones de los organismos estatales se ajusten a los principios legales y administrativos. Esta función contribuye a la estabilidad y previsibilidad en la administración pública.

Según el numeral 3° del artículo 237 constitucional y 112 de la ley 1437 de 2011, La Sala de Consulta y Servicio Civil se ocupa de emitir conceptos sobre una amplia gama de temas, entre los que se incluyen en palabras propias:

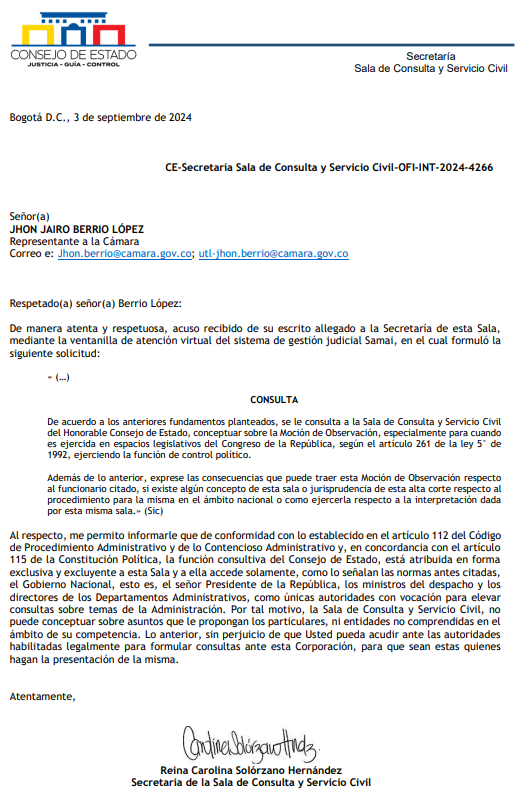
1. Interpretación de Normas: La sala emite conceptos sobre la interpretación de leyes, decretos, y otras disposiciones normativas. Su asesoramiento ayuda a resolver dudas sobre la aplicación práctica de estas normas, contribuyendo a una interpretación uniforme y coherente.
2. Procedimientos Administrativos: Ofrece orientación sobre los procedimientos administrativos, asegurando que se sigan los protocolos establecidos y que se respeten los derechos de los ciudadanos. Esto incluye asesoría sobre procesos de contratación, licitación, y demás aspectos relacionados con la gestión administrativa.
3. Derechos y Deberes de los Funcionarios Públicos: Proporciona conceptos sobre los derechos, deberes, y responsabilidades de los servidores públicos, abordando cuestiones relacionadas con el régimen de carrera administrativa, la contratación, la disciplina, y otros aspectos del servicio civil (a solicitud del gobierno nacional).

Ahora bien, los sujetos habilitados constitucionalmente para solicitar una consulta a esta sala es el gobierno nacional por intermedio de sus ministerios, departamentos administrativos y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Estas entidades pueden presentar consultas sobre dudas legales o administrativas que surjan en el ejercicio de sus funciones.

Por lo anterior, los conceptos emitidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil tienen un carácter orientador y no son vinculantes en el sentido estricto, es decir, no obligan a las entidades estatales a actuar de una determinada manera. Sin embargo, tienen un gran valor práctico y pueden influir en la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos. Estos conceptos ayudan a uniformizar criterios y a evitar la arbitrariedad en la administración pública, promoviendo la coherencia y la legalidad en la gestión estatal.

Ahora, la función consultiva de la Sala de Consulta y Servicio Civil es crucial para la estabilidad jurídica y la eficacia administrativa en Colombia. Al proporcionar claridad en la interpretación de normas y procedimientos, la sala contribuye a prevenir conflictos legales y a garantizar que las actuaciones de los organismos del Estado se realicen de manera legal y eficiente. Además, su labor facilita la correcta aplicación de principios administrativos y contribuye a una administración pública más transparente y responsable.

Actualmente, los Congresistas no estamos habilitados para realizar consultas al Consejo de Estado, ni siquiera respecto a las funciones de control político que puedan llegar a afectar al gobierno, esto quedó demostrado en la respuesta que la Secretaría de la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado remite a este congresista el día 03 de septiembre de 2024.



Finalmente, justificar la inclusión de las consultas respecto a la función del control político que tienen los congresistas, a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en Colombia mediante un proyecto de ley implica resaltar la importancia y el impacto positivo que esta función podría tener en el sistema político y administrativo del país.

En primer lugar, el fortalecimiento de la Transparencia y Legalidad en el Control Político por el Congreso se vuelve esencial para garantizar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno. Sin embargo, la correcta aplicación de esta función puede ser compleja y subjetiva, dado el poco marco normativo para tal, por lo que permitir que la Sala de Consulta y Servicio Civil absuelva consultas de congresistas asegurará que las acciones de control político se realicen con una clara comprensión de las normativas vigentes. Esto prevendría errores en la interpretación y aplicación de las leyes, promoviendo un control más efectivo y legal sobre la administración pública, donde al final, las consecuencias de tal control político recaerán sobre funcionarios del gobierno nacional.

También, esta nueva función se hace necesaria para lograr una mayor uniformidad y Coherencia en la Aplicación de la Normativa toda vez que las interpretaciones divergentes de las normas pueden llevar a prácticas inconsistentes en el ejercicio del control político. La falta de uniformidad puede generar desigualdades en la fiscalización y complicar la implementación de medidas correctivas. Así, al permitir que la Sala de Consulta y Servicio Civil emita conceptos sobre cuestiones relacionadas con el control político, se establecerán criterios uniformes y coherentes. Esto garantizará que las acciones del Congreso se ajusten a una interpretación legal uniforme, reduciendo el riesgo de decisiones contradictorias o arbitrarias.

Lo anterior produce un mayor fortalecimiento del Sistema de Equilibrio de Poderes que en una democracia, es fundamental para prevenir abusos y garantizar la adecuada supervisión del poder ejecutivo. El Congreso, al ejercer control político, actúa como un contrapeso esencial y al asignarle a la Sala de Consulta y Servicio Civil el rol de atender consultas de los congresistas fortalecerá el sistema de equilibrio de poderes. La sala, al ofrecer asesoramiento jurídico, permitirá que el Congreso ejecute su función de control con mayor eficacia y dentro del marco legal, protegiendo así el equilibrio entre los poderes del Estado.

Otro beneficio respecto a la nueva función que se le busca asignar a la sala es la protección de los Derechos Fundamentales y Principios Constitucionales, esto toda vez que el ejercicio del control político debe respetar los derechos fundamentales de los funcionarios y las garantías constitucionales por lo que la ambigüedad en las normas puede llevar a prácticas que vulneren estos derechos. Así, la intervención de la Sala de Consulta y Servicio Civil en las consultas de los congresistas garantizará que el control político se realice de manera que respete los derechos y principios constitucionales. Esto ayudará a evitar vulneraciones a los derechos fundamentales durante los procesos de fiscalización y rendición de cuentas.

Por otro lado, el ejercicio del control político puede implicar el uso intensivo de recursos y la realización de procedimientos complejos que pueden verse afectados por la falta de claridad normativa, así, al contar con la orientación de la Sala de Consulta y Servicio Civil, el Congreso podrá optimizar el uso de sus recursos al realizar un control más dirigido y fundamentado. Esto reducirá la posibilidad de procedimientos ineficaces y permitirá una gestión más eficiente de los recursos dedicados al control político.

Es entonces como la propuesta de incorporar en el proyecto de ley la capacidad de la Sala de Consulta y Servicio Civil para atender consultas de congresistas en relación con el control político fortalecerá el marco normativo, garantizará la coherencia en la aplicación de las leyes, y protegerá los derechos fundamentales. Esta medida no solo optimizará el ejercicio del control político, sino que también contribuirá al equilibrio de poderes, la protección de derechos, y la eficiencia en la administración pública, promoviendo una mayor confianza en las instituciones democráticas del país.

* 1. **BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

Constitucionalmente, la competencia para presentar el presente proyecto de ley se encuentra en el numeral 1° del artículo 150 constitucional, pues es este el que le asigna al congreso la facultad para reformar la ley 1437 de 2011.

*“****ARTICULO 150.****Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
2. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*

*(…)”.*

El tipo trámite del presente proyecto de ley será la de ley ordinaria, pues aunque busca modificar parcialmente una pequeña disposición del Código de Procedimiento Administrativo – ley 1437 de 2011 – no se hace necesario presentarse como ley estatutaria.

Respecto a lo anterior, la H. Corte Constitucional en sentencia **C-037 de 1996** manifestó que*“ (…) no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria (…)”.*

En el mismo sentido, el máximo tribunal constitucional en **Sentencia C-126 de 2006**, manifestó que resulta “*absurdo de someter cualquier modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias referentes a la administración de justicia al rigor del trámite propio de las leyes estatutarias, con lo cual se vaciaría de contenido la facultad propia del legislador de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (CP. art. 150-2), afectando gravemente la función legislativa y, en consecuencia la eficacia y eficiencia de la administración de justicia*”.

Para el caso en específico, la misma Corte Constitucional se ha manifestado sobre la posibilidad de modificar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – ley 1437 de 2011- mediante ley ordinaria, esto cuando en la Sentencia **C-180 de 2006** indicó que “*el Congreso podía perfectamente expedir una ley ordinaria para modificar otra de la misma naturaleza, o para derogar disposiciones del Código Contencioso Administrativo, proferido por medio de una ley de la misma categoría”.*

Es entonces como se encuentra que la jurisprudencia constitucional respecto al procedimiento y tipo de ley para el presente caso en específico contiene un razonamiento lógico y claro de la forma en que se presenta este proyecto de ley es constitucionalmente correcto sin temor a configurar una posible inconstitucionalidad de la ley por constituirse un vicio de trámite.

Ahora, la función constitucional atribuida a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la de servir como órgano consultor del Gobierno, esto según el numeral 3° artículo 237 constitucional.

***“ARTÍCULO 237.****Son atribuciones del Consejo de Estado:*

*(…)*

*3. Actuar como cuerpo supremo consultivo del Gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen.*

*(…)”.*

Las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley no se tornan inconstitucionales toda vez que el proyecto de ley propone que el sujeto que realice directamente la consulta congresional es el gobierno nacional mediante el Ministerio de Justicia y del Derecho, es decir, no se hace necesario modificar la disposición constitucional toda vez que se conserva la legitimación en la causa por activa.

* 1. **IMPACTO FISCAL**

En el marco de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, que establece:

*“****ARTÍCULO******7. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS.****En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.*

*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.*

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.*

*Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces*”.

Se considera que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal, dado que no establece gasto adicional para el Gobierno Nacional, además de no plantearse cambios en la fijación de las rentas nacionales o generar nuevos costos fiscales, así como tampoco compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación.

* 1. **RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

La radicación, discusión y votación del presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019, toda vez que cualquier beneficio o carga en el que pueda existir un eventual interés coincide o se fusiona con los intereses del electorado, dado el carácter de general de aquellos.

Para esto, la segunda parte del artículo 286 de la ley 5° de 1992 expone unos casos en específico en la cual la misma ley entiende que no existe conflicto de intereses:

“***ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS.***

*(…)*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

*a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

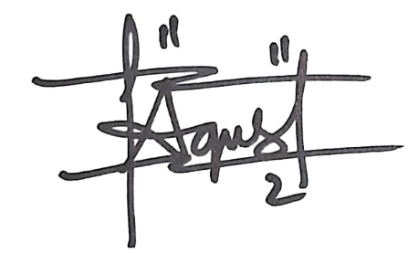
*b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

*c) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

*d) Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

*f) Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

*(…)”.*

No obstante a lo anterior, se debe precisar que los conflictos de interés son personales y es facultad de cada congresista evaluarlos.

De los Honorables Congresistas,

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ**  Representante a la Cámara | **OLMES DE JESÚS ECHEVERRÍA DE LA ROSA**  Representante a la Cámara  Departamento del Magdalena | **ALEXANDER GUARIN SILVA**  Representante a la Cámara  Departamento de Guainía |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  |