

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D. C., diez (10) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad simple

Radicación 11001-03-24-000-2022-00394-00 (69826)

Demandante: Laureano Rodríguez Alarcón

Demandado: La Nación – Presidencia de la República

Tema: Demanda de nulidad contra el numeral 1.1. y el inciso tercero del numeral

1. de la Directiva Presidencial 08 de 2022. Se declara la cosa juzgada en relación con el apartado del numeral 1.1. que estableció que las entidades estatales no podían celebrar contratos de prestación de servicios de apoyo con personas naturales que hubieran celebrado contratos de prestación de servicios con otras entidades. Se niegan las pretensiones de las demás disposiciones del numeral 1.1. y del numeral 1.3. porque el actor no indicó las normas violadas ni el concepto de violación.

Descriptor: Nulidad simple – cosa juzgada

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la sala profiere sentencia de única instancia en este proceso. En la demanda se solicitó la nulidad del numeral 1.1. y del inciso cuarto del numeral 3.3. de la Directiva Presidencial 08 de 2022 (en adelante, la “Directiva”). El primer aparte dispone que las entidades públicas deben tener en cuenta varias reglas para celebrar contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión; y el segundo invita a las ramas del poder público y a las entidades territoriales a cumplir las indicaciones sobre austeridad del gasto previstas en la Directiva.

La sala es competente para conocer el proceso en única instancia, en virtud del numeral 1 del artículo 149 del CPACA¹, porque se demanda una directiva proferida por una autoridad del orden nacional.

El 26 de julio de 2023 se admitió la demanda². El 11 de octubre de 2023 el despacho negó la suspensión provisional solicitada con la demanda³, porque se demostró que la Directiva fue derogada. El 26 de octubre de 2023 se adecuó el trámite para dictar sentencia anticipada y se dio el traslado a las partes para que alegaran⁴. Oportunamente,

¹ El numeral 1 del artículo 149 del CPACA, antes y después de la Ley 2080 de 2011, establece: <<1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las

autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos>>>.

² Índice 20 del Samai.

³ Índice 38 del Samai.

⁴ Índice 48 del Samai.

la entidad demandada presentó alegatos y el Ministerio Público rindió concepto. El demandante guardó silencio.

I. ANTECEDENTES A.- La posición de la parte demandante

1.- El 19 de octubre de 2022, Laureano Rodríguez Alarcón presentó demanda de simple nulidad contra la Nación – Presidencia de la República para que se declarara la nulidad del numeral 1.1. y del inciso cuarto del numeral 3.3. de la Directiva que establecen lo siguiente:

<<DIRECTIVA PRESIDENCIAL 08 DE 2022

PARA: ENTIDADES DE LA RAMA EJECUTIVA DEL ORDEN NACIONAL

DE: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

ASUNTO: DIRECTRICES DE AUSTERIDAD HACIA UN GASTO PÚBLICO EFICIENTE

(...)

MEDIDAS PARA LA OPTIMIZACIÓN DE RECURSOS EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA GESTIÓN.

Las entidades públicas solo podrán celebrar contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión cuando estos sean estrictamente necesarios por el volumen de trabajo que tenga a su cargo su personal de planta, o por la necesidad de conocimientos especializados. La necesidad de estos contratos deberá justificarse detalladamente, caso a caso, en los documentos precontractuales, entre otros, con las cifras de procesos, el número de proyectos, la gestión mensual, razones de la complejidad del servicio a contratar y el tiempo durante el cual se requerirá ese apoyo, que en ningún caso tendrá vocación de permanencia.

Cuando estos contratos sean necesarios por la insuficiencia del personal de planta, la respectiva entidad iniciará la adopción de las medidas que sean necesarias para asegurar que las correspondientes labores puedan ser desarrolladas por su personal de planta lo más pronto posible.

Excepcionalmente se podrán suscribir con recursos de proyectos de inversión, contratos de prestación de servicios para apoyar la gestión de las entidades estatales. Al estructurarse nuevos proyectos de inversión, el Departamento Nacional de Planeación verificará la razonabilidad de los porcentajes que se incluyan en las fichas de los proyectos para rubros como Gastos o Apoyo a la Gerencia del proyecto.

Las entidades públicas no podrán justificar la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión por insuficiencia de personal de planta para evacuar el respectivo trabajo, si tales contratos serán suscritos con personas naturales que ya tienen otros contratos de prestación de servicios con otras entidades públicas, lo cual verificarán previamente en la plataforma del SECOP. Tampoco si en sus plantas de personal hay cargos en vacancia definitiva por más de 6 meses.

Cada representante legal verificará que la entidad que representa cumpla con lo establecido en esta directiva en relación con este tipo de contratos.

(...)

3.3. PROCESOS JUDICIALES

(...)

Se invita a las demás ramas del poder público, así como a todas las entidades territoriales, a evaluar la adopción de las directrices de la presente Directiva, en aplicación del principio de colaboración armónica previsto en el artículo 113 de la Constitución Política y disponer dentro de su planeación actividades que permitan la austeridad del gasto, en el marco de su competencia>>.

Aunque el demandante pidió la nulidad de la totalidad del numeral 1.1. y del inciso cuarto del numeral 3.3. de la Directiva, al desarrollar los cargos de nulidad solo se refirió a la disposición del numeral 1.1. que <<prohíbe a las entidades de la rama ejecutiva que contraten a personas que pueden desempeñarse en dos labores a la vez>>.

2.1.- Señaló que restringir la <<capacidad laboral>> de los contratistas que han celebrado anteriormente un contrato con una entidad estatal infringe los artículos 4, 6, 25 y 53 de la Constitución Política y el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

2.2.- Argumentó que, en realidad, la Directiva está reglamentando el artículo 32 de la Ley 80 de 1993. Esto implica que fue expedida en forma irregular, porque se violó la normativa sobre la <<reglamentación de una norma>>. Además, la norma demandada fue expedida sin competencia, pues un decreto reglamentario debe ser firmado no solo por el presidente de la República, sino también por el ministro o el director del departamento administrativo correspondiente. Así, el demandante indicó <<que el señor presidente con su directiva presidencial pretendió

reglamentar el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 que trata sobre los CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE APOYO A LA

GESTIÓN, en el sentido ilegal de prohibir que las entidades públicas suscriban contratos con personas naturales que ya tienen otros contratos de prestación de servicios con otras entidades>>>.

2.3.- Finalmente, adujo que el apartado mencionado violó los artículos 84, 150 y el 189 de la Constitución, y el artículo 5° de la Ley 489 de 1998. Según el demandante, el presidente desbordó la potestad reglamentaria, pues el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 no impide que las personas naturales con contratos previos de prestación de servicios de apoyo a la gestión firmen nuevos contratos con otras entidades.

B.- Posición de la parte demandada

3.- La Presidencia se opuso, entre otros motivos, porque la Directiva no contenía normas reglamentarias y ya había sido derogada. Además, indicó que en otro despacho de esta corporación se estaba tramitando un proceso de nulidad contra el apartado del numeral

1.1. de la Directiva⁵.

⁵ Expediente 11001-03-24-000-2022-00393-00 (69231). El despacho negó una solicitud de acumulación con ese proceso. El motivo consistió en que dicho procesos se encontraba <<para fallo>> cuando se presentó la solicitud de acumulación (índice 44 del Samai).

C.- El concepto del Ministerio Público

4.- El Ministerio Público conceptuó que se debe anular parcialmente la Directiva, pues el presidente desbordó su competencia al prohibir la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión con personas naturales que tuvieran un contrato con otra entidad.

II. CONSIDERACIONES

D.- Cosa juzgada

5.- Con base en el artículo 189 del CPACA⁶, la sala declarará la cosa juzgada en relación con la legalidad del apartado de la Directiva que prohibía que las personas naturales pudieran celebrar contratos de prestación de servicios de apoyo si previamente habían celebrado un contrato de prestación de servicios⁷. Lo anterior, porque en la sentencia del 1° de diciembre de 2023 la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado declaró la nulidad parcial del numeral 1.1. de la Directiva, así:

<<**PRIMERO: DECLÁRASE** la **NULIDAD** del aparte “si tales contratos serán suscritos con personas naturales que ya tienen otros contratos de prestación de servicios con otras entidades públicas, lo cual verificarán previamente en la plataforma del SECOP”,

contenido en el inciso 4° del numeral 1.1 de la Directiva Presidencial No. 08 de 2022>>⁸.

6.- Además, se negarán las pretensiones de nulidad sobre las demás disposiciones de la Directiva –el resto del numeral 1.1. y el inciso cuarto del numeral 3.3.–. El actor no indicó qué normas fueron violadas por esos apartados de la Directiva y, por ende, tampoco desarrolló el concepto de su violación.

E.- Costas

7.- Teniendo en cuenta que se ventiló un interés público, la sala se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

⁶ <<ARTÍCULO 189. Efectos de la sentencia. La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen>>.

⁷ <<Las entidades públicas no podrán justificar la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo a la gestión por insuficiencia de personal de planta para evacuar el respectivo trabajo, si tales contratos serán suscritos con personas naturales que ya tienen otros contratos de prestación de servicios con otras entidades públicas, lo cual verificarán previamente en la plataforma del SECOP. Tampoco si en sus plantas de personal hay cargos en vacancia definitiva por más de 6 meses>>.

⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1° de diciembre de 2023, expediente 69231, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

RESUELVE:

PRIMERO. DECLÁRASE la excepción de cosa juzgada sobre la pretensión de nulidad del apartado contenido en el inciso cuarto del numeral 1.1 de la Directiva Presidencial No. 08 de 2022 que establece que las entidades no podrán justificar la celebración de contratos de prestación de servicios de apoyo <<si tales contratos serán suscritos con personas naturales que ya tienen otros contratos de prestación de servicios con otras entidades públicas, lo cual verificarán previamente en la plataforma del SECOP>>.

SEGUNDO. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

TERCERO. NO SE CONDENA en costas.

CUARTO. En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado

Salva parcialmente el voto

Con firma electrónica Con firma electrónica

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Magistrado Magistrado



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 12 de Diciembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.950 - 24 de Noviembre de 2024)

