



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil diecinueve (2019)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2019-00080-00(64000)**

**Actor: NIMAI MOREORA CHAVEZ Y OTROS**

**Demandado: NACIÓN-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**Referencia: NULIDAD SIMPLE**

DECRETO 342 DE 2019-Se niega suspensión provisional de los documentos tipo en contratación. PLIEGOS TIPO-Se niega suspensión provisional del Decreto 342 de 2019. POTESTAD REGLAMENTARIA-Es una función administrativa no sujeta a plazo. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Debe plantearse una violación de una norma superior. COMPETENCIA DEL JUEZ CONTENCIOSO-Se limita a estudiar la legalidad de una norma y no a definir aspectos de conveniencia u oportunidad.

Nimai Moreira Chaves y otros formularon **demanda** de nulidad simple contra el Decreto 342 de 2019 expedido por el Gobierno Nacional mediante el cual se adicionó la sección 6 de la Subsección 1 del Capítulo 2 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015. En apoyo a las pretensiones, la parte demandante afirmó que fue expedida sin competencia, que desconoce el principio de autonomía territorial, que el Gobierno Nacional es el competente para expedir documentos tipo y no otras autoridades, que se extralimitó al reglamentar sobre bienes y servicios ajenos a la obra pública y que no contiene un pliego tipo conforme al artículo 4 de la Ley 1882 de 2018.

La demandante también solicitó como medida cautelar la **suspensión provisional** del Decreto 342 de 2019, con fundamento en que Colombia Compra Eficiente, el DNP y el Ministerio de Transporte no son competentes para la revisión del contenido de los pliegos tipo pues ello contraría de los artículos 150 de la C.N. y 4 de la Ley 1882 de 2018 y porque el Gobierno Nacional no tenía competencia para reglamentar la Ley 1882 de 2018, porque expiró el término de 6 meses previsto en el artículo 21 de la Ley 1882 de 2018.

En su escrito de **respuesta a la medida de suspensión provisional**, la Nación-



Ministerio de Transporte argumentó que el demandante no explicó las razones por las cuales se contravienen las normas superiores que citó, que por ser parte del Gobierno Nacional tiene la función de revisar periódicamente los pliegos tipo, que a Colombia Compra Eficiente no se le facultó para adoptar esos pliegos y que la expiración del plazo para la expedición de la reglamentación no implica que el Presidente la República pierda su competencia para reglamentar las leyes. La Nación-DNP reiteró estos argumentos y la Nación-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República agregó que no se afecta la autonomía territorial, pues al adoptar los pliegos tipo se deben tener en cuentas las características de las regiones. El Ministerio Público conceptuó que no concurren los requisitos para la suspensión provisional, pues la Ley 1882 de 2018 habilitó al Gobierno Nacional para adoptar los pliegos tipo y porque no se viola la autonomía territorial, puesto que el Estatuto de Contratación tiene aplicación nacional. La Cámara Colombiana de Infraestructura, además de reiterar los estos argumentos, expuso que la competencia asignada a Colombia Compra Eficiente no viola la autonomía territorial porque los pliegos tipo no imponen reglas sobre las características de la obra a contratar o sobre la forma en que se ejecuta el presupuesto, pues su fin es estandarizar las condiciones habilitantes de los proponentes y los factores de escogencia y que esa entidad en su norma orgánica fue facultada para desarrollar e implementar documentos tipo.

Una vez corregida la demanda, en cumplimiento de la orden proferida por el despacho el 31 de mayo de 2019 y surtido el trámite de notificaciones e intervenciones el expediente entró para decidir la petición de suspensión provisional el 25 de noviembre pasado.

1. El Consejo de Estado es competente para conocer del medio de control de nulidad y restablecimiento en única instancia cuando carezca de cuantía y se formule contra actos administrativos proferidos por autoridades del orden nacional conforme al numeral 2 del artículo 149 del CPACA. Esta providencia será proferida por el consejero ponente según lo dispuesto en el artículo 125 del CPACA.

2. La suspensión provisional dispuesta en el artículo 238 de la CN tiene como objeto la defensa del ordenamiento superior cuando los actos administrativos incurren en violación de las normas en las que deben fundarse. Con la adopción de esta medida cautelar se detienen temporalmente los efectos de los actos administrativos y, por lo



mismo, se suspende su fuerza obligatoria. En concordancia, el artículo 231 del CPACA exige que la solicitud de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo debe reunir en forma concurrente los siguientes requisitos: (i) que se presente una violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado; (ii) que esa violación surja de la confrontación directa con las normas invocadas o con las pruebas allegadas con la solicitud; (iii) que si el medio de control es el de nulidad y restablecimiento del derecho, se demuestre, aunque sea sumariamente, el perjuicio que el acto demandado causa o podría causar al actor<sup>1</sup>.

3. Según lo expuesto atrás [num. 2] la suspensión provisional supone que el interesado proponga una violación de una norma superior, la cual podrá acreditarse con la confrontación con esa norma o con las pruebas aportadas. La parte demandante se limitó a sostener, de forma genérica, la violación de algunos de artículos de la Ley 1882 de 2018 y de la C.N. sin profundizar en la razones de esa violación directa.

4. La demandante adujo incompetencia del Ministerio de Transporte, el DNP y Colombia Compra Eficiente. Para el despacho el argumento esbozado va más allá de la confrontación directa de normas de distinta jerarquía, pues requiere una interpretación e integración normativa más compleja que la exigida para la suspensión provisional de los actos administrativos. En efecto deberá realizarse un estudio que integre otras disposiciones normativas, tanto de la Ley 1882 de 2018 relativas a la competencia del Gobierno Nacional frente a la adopción y revisión de los pliegos tipo, como del Decreto Ley 4170 de 2011 sobre las competencias de Colombia Compra Eficiente, frente a documentos tipo. Todos estos asuntos serán materia del fallo.

5. La demandante afirmó que como el Decreto 342 de 2019 fue expedido con posterioridad al plazo del artículo 21 de la Ley 1882 de 2018, el Gobierno Nacional perdió competencia para expedir su reglamentación. El numeral 11 del artículo 189 de la C.N. no limita en el tiempo el ejercicio de esta competencia administrativa presidencial. La correcta ejecución de la ley impone su reglamentación de manera intemporal.

---

<sup>1</sup> El Consejero Ponente considera que la regulación de la Ley 1437 de 2011 genera varias dudas de naturaleza constitucional. Cfr. Aclaración de voto a la providencia del 3 de diciembre de 2015, Rad. 53.057.



4

Expediente nº. 64.000  
Demandante: Nimai Moreora Chavez y Otros  
Niega suspensión provisional

6. Las demás razones aducidas en la demanda y que no fueron esgrimidas en la petición de suspensión provisional serán estudiadas al momento de proferir la sentencia que resuelva de fondo sobre la legalidad del acto administrativo. En todo caso, el fallo se limitará a la validez de la norma demandada y por lo tanto no se harán valoraciones de conveniencia y oportunidad.

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NIÉGASE** la suspensión provisional del Decreto 342 de 2019.

**SEGUNDO.** En firme esta decisión, continúese con el trámite del proceso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**

PT/4C