ANALISIS JURIDICO DE VIABILIDAD REINICIO Y/O AMPLIACION DE LA SUSPENSION DEL CONVENIO INTERADMINSITRATIVO No.01302 DE 2025

CONVENIO No.	01302 DE 2025	
No. PROCESO SECOP II	CI-007-2025	
FECHA DEL CONVENIO	5 DE NOVIEMBRE DE 2025	
CONTRATANTE	CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER-CAS	
NIT	804.000.292-0	
CONTRATISTA	MUNICIPIO DEL CERRITO NIT. 890.209.889-9	
REPRESENTANTE LEGAL	LUIS FELIPE RIVERA CARVAJAL	
	Cédula de Ciudadanía 13.487.178 Cúcuta–Norte de Santander	
OBJETO	AUNAR ESFUERZOS PARA EL APOYO A LAS ACTIVIDADES DEL PLAN DE VIDA DE LA COMUNIDAD INDÍGENA U'WA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS INDIVIDUALES Y AUTÓNOMOS EN VIVIENDAS TRADICIONALES Y ANCESTRALES U'WA DEL MUNICIPIO DE CERRITO, DEPARTAMENTO DE SANTANDER.	
VALOR DEL CONVENIO	El valor que se estima es de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS MCTE ($654.424.761,25) con aportes del 100% CAS.	
TIEMPO DE EJECUCIÓN INICIAL	SEIS (6) MESES	
SUPERVISOR	EDNA ROCIO CASTELLANOS MARTÍNEZ	
	Subdirector de Planeación y Ordenamiento Ambiental.	
ACTA DE INICIO	**FECHA DE INICIO**: 19 de noviembre de 2025	**FECHA DE TERMINACIÓN:** 18 de mayo de 2026
ACTA DE SUSPENSIÓN No.1	**FECHA DE INICIO**: 14 de mayo de 2026	**FECHA DE TERMINACIÓN:** 13 de julio de 2026
PLAZO POR EJECUTAR	**CUATRO (4) DIAS**	

1. ANTECEDENTES

a) El día cinco (5) de noviembre de 2025 se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 01302-2025, resultante del proceso contractual CI-007-2025, entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER CAS y el MUNICIPIO DEL CERRITO con objeto: *"AUNAR ESFUERZOS PARA EL APOYO A LAS ACTIVIDADES DEL PLAN DE VIDA DE LA COMUNIDAD INDÍGENA U'WA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS INDIVIDUALES Y AUTÓNOMOS EN VIVIENDAS TRADICIONALES Y ANCESTRALES U'WA DEL*

MUNICIPIO DE CERRITO, DEPARTAMENTO DE SANTANDER.”, por valor de SEISCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MILLONES CUATROCIENTOS VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS SESENTA Y UN PESOS CON VEINTICINCO CENTAVOS MCTE ($654.424.761,25) y un plazo de ejecución de seis (6) meses.

b) Las obligaciones del municipio de Cerrito establecidas en la cláusula séptima del convenio interadministrativo No. 01302-2025, son las siguientes:
*“**SEPTIMA- COMPROMISOS DE LAS PARTES:***

(…)

***C. OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO. (…) EN LA ETAPA DE CONTRATACION. 1.** Planear y adelantar los procesos precontractuales y Contractuales correspondientes de acuerdo a la normatividad vigente para la Selección de los Contratistas idóneos para la ejecución del objeto del presente convenio. **2.** Exigir dentro de los contratos que se deriven del convenio, como mínimo las siguientes garantías: cumplimiento, salarios y prestaciones sociales, estabilidad de la obra, responsabilidad civil extra contractual, de acuerdo a las exigencias legales y reglamentarias al respecto; e incluir como beneficiario de las garantías, además del municipio del Cerrito, a la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS. **3.** Abstenerse de pactar ajuste de precios tanto en el contrato de obra como en el de interventoría. Los precios a pactar serán fijos y sin fórmula de ajuste. **4.** Garantizar y exigir al contratista durante la ejecución del contrato de obra, el cumplimiento de las normas, procedimientos y uso de elementos de protección personal atinentes a riesgos laborales, de salud ocupacional y/o de seguridad industrial. **5.** Verificar y exigir que el contratista cuente con el personal mínimo requerido para la ejecución del contrato de obra e interventoría. **6.** Adelantar el recibo de las obras conforme a las especificaciones establecidas en el contrato celebrado con el contratista de obra. **7.** Exigir que el objeto del contrato tanto de obra como de interventoría se ejecute en el plazo establecido. 8. Estipular en los contratos de obra, medidas de apremio y/o sancionatorios (multas y pena pecuniaria) para los eventos de incumplimiento parcial y/o definitivo por parte de contratistas. **9.** Atender las recomendaciones que realice la CAS. **10.** Garantizar la ejecución del proyecto, atendiendo las exigencias técnicas, ambientales, legales y jurídicas establecidas en la ley y el reglamento. **11.** Recibir la totalidad de las obras objeto del presente convenio durante los días siguientes a su terminación, una vez culminadas y recibidas a satisfacción de la interventoría de obra. **12.** Los rendimientos financieros derivados de la administración de los recursos financieros serán de la CAS y terminada la ejecución del proyecto deberán reintegrarse a la CAS. **13.** Una vez el Municipio haya cumplido con la obligación de contratar las actividades objeto del convenio, deberá enviar al supervisor del convenio de la CAS toda la información documental relacionada con los contratos que haya celebrado y de aquellos que, aunque no haya firmado, tengan como objeto la ejecución del objeto convenido, así como el formato económico del contratista (o contratistas) final que ejecutará la obra física (en la cual se identifique costos directos e indirectos) y la interventoría. La CAS solo reconocerá los pagos de su aporte, según la propuesta del contratista (s) final tanto de obra como de interventoría. **14.** En caso de que se pacte anticipo en el contrato de obra, verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la Ley y vigilar que su ejecución se efectué conforme a lo pactado en el contrato, comprobando los parámetros necesarios para su inversión, rendimientos y correcta amortización y verificar que el interventor entregue los informes de buen manejo del anticipo remitidos por el Contratista. **15.** Presentar informes mensuales de ejecución del convenio, relacionados con el avance del convenio flujo de

fondos, ejecución del plan de inversión y demás aspectos relevantes del convenio. ***16.*** *El municipio se encargará de la operación y sostenibilidad de los sistemas de energía fotovoltaicos construidos.* ***17.*** *Las demás obligaciones que señalen la Ley y el reglamento para este tipo de convenios, las que se deriven de su naturaleza y las que se requieran para el cabal cumplimiento del presente convenio.* ***18.*** *La CAS recomienda tener en cuenta en el proceso de selección del contratista de obra, el personal mínimo establecido en el presente convenio, así: (…)"*

c) El día diecinueve (19) de noviembre de 2025, mediante Memorando SGL No. SGL.975.2025, se designó a la Subdirectora de Planeación y Ordenamiento Ambiental, señora EDNA ROCÍO CASTELLANOS MARTÍNEZ, como supervisora del Convenio Interadministrativo No. 01302-2025.

d) El día diecinueve (19) de noviembre de 2025, se firmó acta de inicio del Convenio Interadministrativo No. 01302-2025 fijando como fecha de terminación el día dieciocho (18) de mayo de 2026.

e) Que el avance físico y financiero del convenio interadministrativo No. 01302-2025 según informes de supervisión es el siguiente:

INFORME	PERIODO	AVANCE FISICO	AVANCE FINANCIERO	DESEMPEÑO	ATRASO
F-PCT-008 - **No. 1** del 18/12/2025	19/11/2025 al 18/12/2025	8,33%	0%	-	-
F-PCT-008 - **No. 2** del 18/01/2026	19/12/2025 al 18/01/2026	8,33%	29.99%	-	-
F-PCT-008 - **No. 3** del 18/02/2026	19/01/2026 al 18/02/2026	8%	30%	-42%	0,17
F-PCT-008 - **No. 4** del 18/03/2026	19/02/2026 al 18/03/2026	8,33%	30%	-58,33%	0,13
F-PCT-008 - **No. 5** del 18/04/2026	19/03/2026 al 18/04/2026	8,33%	30%	-75%	0,10

f) Mediante comunicación sin número, calendada 13 de mayo de 2026, el alcalde municipal del Cerrito, le informa la Supervisión del convenio interadministrativo, que con el propósito de avanzar en el cumplimiento del objeto convenido con la CAS, el Municipio de Cerrito suscribió el Convenio Interadministrativo No. 019 de 2025 con el Fondo de Desarrollo Colombiano "FODECOL", como mecanismo operativo e instrumental para apoyar las actividades técnicas, administrativas y financieras requeridas para la construcción e instalación de los sistemas solares fotovoltaicos individuales y autónomos en beneficio de la comunidad indígena U'wa; así mismo, informa que,:

"… El Municipio tuvo conocimiento de que ante el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga cursa proceso de nulidad simple bajo el radicado 680013333011-2025-00322-00, promovido contra el Acuerdo No. 002 del 12 de febrero de 2025, "por el cual se autoriza al Alcalde Municipal de Capitanejo para la creación e integración del Fondo Mixto denominado FODECOL – Fondo de Desarrollo Colombiano".

Dentro de dicho proceso, mediante auto del 3 de marzo de 2026, el despacho judicial resolvió suspender provisionalmente los efectos del Acuerdo No. 002 del 12 de febrero de 2025.

Como consecuencia de dicha decisión, FODECOL informó al Municipio que se encuentra imposibilitado para continuar con actuaciones contractuales sobre situaciones jurídicas no consolidadas, en particular con los procesos de selección asociados al contratista de obra y a la interventoría del proyecto.

De acuerdo con la información allegada por FODECOL, la medida judicial impide avanzar en hitos esenciales como evaluación, adjudicación, suscripción de contratos, legalización y suscripción de actas de inicio. (…)" subraya fuera del texto original.

Con fundamento en lo anterior, y ante la incidencia directa de la situación presentada en la ejecución del convenio interadministrativo No. 01302-2025, el señor alcalde municipal, en la comunicación referida, solicito la suspensión del convenio con fundamento en lo siguiente:

"Como consecuencia de la situación judicial antes descrita, FODECOL solicitó al Municipio la suspensión temporal del Convenio Interadministrativo No. 019 de 2025.

El día 24 de marzo de 2026 se llevó a cabo Comité Técnico Interadministrativo entre el Municipio de Cerrito y FODECOL, con el propósito de socializar la solicitud de suspensión y revisar el estado de ejecución de las actividades.

En consecuencia, el Convenio Interadministrativo No. 019 de 2025 fue suspendido desde el 25 de marzo de 2026 hasta el 25 de mayo de 2026, o hasta que se defina la situación jurídica de FODECOL o se levante la medida cautelar que impide avanzar con la contratación de la obra y de la interventoría.

No obstante, si bien la suspensión del Convenio No. 019 de 2025 se encuentra prevista inicialmente hasta el 25 de mayo de 2026, el Municipio considera necesario solicitar la suspensión del Convenio Interadministrativo No. 01302-2025 suscrito con la CAS hasta el 15 de julio de 2026 inclusive, atendiendo un criterio de planeación, prudencia administrativa y gestión preventiva del riesgo contractual. (…)"

g) En virtud de lo anterior, el día catorce (14) de mayo de 2026, el municipio de Cerrito y la supervisora del convenio, designada por la CAS, suscribieron el acta de suspensión No. 01 al convenio interadministrativo No. 01302-2025, en el cual, pactaron lo siguiente:

*"**PRIMERO:** Suspender por dos (2) meses la ejecución del Convenio Interadministrativo No. 01302-2025, cuyo objeto es "AUNAR ESFUERZOS PARA EL APOYO A LAS ACTIVIDADES DEL PLAN DE VIDA DE LA COMUNIDAD INDÍGENA U'WA, MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DE SISTEMAS SOLARES FOTOVOLTAICOS INDIVIDUALES Y AUTÓNOMOS EN VIVIENDAS TRADICIONALES Y ANCESTRALES U'WA DEL MUNICIPIO DE CERRITO, DEPARTAMENTO DE SANTANDER.", a partir del catorce (14) de mayo de 2026 y hasta el trece (13) de julio de 2026; sin que la suspensión sea imputable a la CAS y sin que se genere reconocimiento económico alguno. En el evento en que, a la última fecha, no se hayan superado los inconvenientes que dieron origen a la suspensión, será necesario evaluar la procedencia de una nueva ampliación del*

Linea Gratuita 018000917600 - contactenos@cas.gov.co- @CorporacionAutonomaDeSantanderCAS- @CAS_SANTANDER- CAS.SANTANDER- CAS_SANTANDER
GUANENTINA- SAN GIL: Carrera 12 N° 9-06 Barrio La Playa; Tel.+57 60(7) 7249729; Celular: +57(311)2039075; contactenos@cas.gov.co
SOCORRO: Calle 16 N° 12-36 Barrio Centro; Tel.+57 60(7) 7249729 Ext. 2001-2002; Celular: +57(310)6807295; socorro@cas.gov.co
VELEZ: Carrera 2 N° 8-71 Barrio Palmira; Tel.+57 60(7) 7249729 Ext. 3001-3002; Celular: +57(310)8157697; velez@cas.gov.co
BUCARAMANGA: Calle 36 N° 26-48 Edificio Sura. Oficina 303 Int.110; Tel.+57 60(7) 7249729 Ext. 4001-4002; Celular: +57(310)8157695; casbucaramanga@cas.gov.co
BARRANCABERMEJA: Calle 48 con Cra 28 esquina. Barrio Palmira; Tel.+57 60(7) 7249729 Ext. 5001-5002; Celular: +57(310)8157696; mares@cas.gov.co
MALAGA: Carrera 9 N° 11-41 Barrio Centro; Tel.+57 60(7) 7249729 Ext. 6001-6002; Celular: +57(310)2742660; malaga@cas.gov.co

término correspondiente, previo análisis técnico, administrativo y jurídico, con el fin de determinar su viabilidad.

(…)"

h) Que ante la solicitud de reinicio del convenio inter administrativo requerida por el Municipio del Cerrito, y la solicitud de análisis jurídico para impartir reinicio al convenio inter administrativo realizada por la Supervisión del Convenio, se presenta el siguiente análisis jurídico.

2. ESTADO ACTUAL DEL CONVENIO

Valor inicial del convenio (aporte CAS)	$ 654.424.761,25
Valor girado por la CAS	$196.327.428,00
Valor pendiente de giro	$458.097.333,25
Plazo inicial	Seis (6) meses
Fecha de inicio	19 de noviembre de 2025
Fecha de terminación inicial	18 de mayo de 2026
Suspensión 01	Dos (2) meses - a partir del 14 de mayo de 2026 a 13 de julio de 2026
Termino faltante de plazo del contrato	Cuatro (4) días calendario
Fecha pactada para el reinicio	14 de julio de 2026
Fecha de terminación final	18de julio de 2026
Estado actual	Convenio suspendido

3. PROBLEMA JURÍDICO

Con fundamento en los antecedentes expuestos y el estado actual de ejecución del Convenio Interadministrativo No. 01302-2025, se plantean los siguientes problemas jurídicos a resolver:

i) ¿Resulta jurídicamente procedente conceder una ampliación a la suspensión del Convenio Interadministrativo número 01302-2025 suscrito entre la Corporación Autónoma Regional de Santander – CAS y el Municipio de Cerrito, cuando la causa que originó la situación judicial que afecta al Convenio No. 019 de 2025 celebrado con FODECOL– permanece sujeta a un proceso en curso, sin fecha cierta de resolución?

ii) De no ser procedente una ampliación del plazo de suspensión del convenio, ¿cuál es el mecanismo jurídico aplicable para definir la situación del convenio, considerando que el plazo remanente de ejecución cuatro (4) días calendario resulta insuficiente para agotar el objeto contractual pendiente?

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

A efectos de resolver los problemas jurídicos planteados, se exponen a continuación el marco normativo, jurisprudencial y doctrinal aplicable a la figura de la suspensión de los convenios y contratos estatales, así como a su régimen de reinicio y terminación.

El Manual de Contratación, Supervisión e Interventoría de la CAS, define el acta de suspensión en los siguientes términos:

> ***"2.5 DEFINICIONES***
>
> *Los términos utilizados en el texto del presente Manual de Contratación se deben entender en el lenguaje técnico correspondiente, o en su defecto, en su sentido natural y obvio, según el uso general de los mismos, a menos que se indique de otra forma en el presente Manual.*
>
> *Para efectos del presente manual de contratación, se tendrán en cuenta las definiciones establecidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2011, Ley 1882 de 2018, Decreto 1082 de 2015 y demás normas concordantes y posteriormente modificatorias, en materia de contratación de entidades estatales.*
>
> *Los términos que denoten el singular también incluyen el plural y viceversa, siempre y cuando el contexto así lo requiera. Para efectos de este Manual de Contratación en particular, los términos que a continuación se relacionan tendrán el significado que seguidamente se les asigna, salvo que expresamente se determine otra cosa.*
>
> *(…)*
>
> ***Acta de suspensión:** Es el documento mediante el cual la Entidad y el contratista acuerdan la suspensión del contrato, cuando se presenten situaciones de fuerza mayor o caso fortuito, o circunstancias ajenas a la voluntad de las partes que impiden la ejecución de este. Este documento será suscito por el supervisor o interventor y el contratista, y deberá ser aprobado por el ordenador del gasto. El contratista se obliga a actualizar la garantía única existente."*

Al respecto, el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera - subsección a, Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ, Radicación: 85001-23-33-000-2022-00025-01 (70.896) del trece (13) de agosto dos mil veinticuatro (2024); dijo:

> *"(…)*

La suspensión temporal del cumplimiento de las obligaciones en la ejecución del contrato estatal.

45. *La jurisprudencia de esta Corporación, ha manifestado que la suspensión es una medida excepcional que pueden adoptar de forma bilateral las partes contractuales ante situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o, en general, ante circunstancias imprevistas que impidan la ejecución de las obligaciones de dicho contrato de forma temporal, razón por la cual se ha exigido que estas queden sujetas a un plazo o condición, permitiendo determinar cuándo se reiniciaría, ya que de lo contrario, sin la concreción de las situaciones jurídicas, la ejecución del contrato quedaría en un limbo contrariando el interés público perseguido con la contratación estatal.*

46. *Cabe señalar que, si bien la suspensión es una parálisis transitoria del plazo de ejecución del contrato que, como es natural, afecta el plazo convenido por las partes "**sin perjuicio de destacar que, pese a la suspensión, en todo caso la relación jurídico - negocial subsiste;** en esa medida resulta perfectamente viable por el acuerdo de las partes y en algunos casos indispensable por la naturaleza misma del contrato, que el contratista lleve a cabo labores y actividades tendientes a superar los hechos que hubieren dado lugar a la suspensión de contrato, o bien a posibilitar la pronta reanudación del mismo" (negrilla fuera del texto original). Así que, en estricto sentido, como lo ha precisado esta Corporación: "El contrato no cesa con la suspensión, sino que sigue vigente, en estado potencial o de latencia, pues mientras la terminación de un contrato afecta, como es obvio, su subsistencia misma, la suspensión afecta las obligaciones que a las partes les resulta temporalmente imposible de cumplir", es decir, que la suspensión no altera el vínculo contractual, sino solamente las obligaciones pactadas.*

47. *En este sentido, se reitera que la suspensión "**no puede ser indefinida, sino que debe estar sujeta al vencimiento de un plazo o al cumplimiento de una condición**. Por lo tanto, la suspensión no adiciona el contrato en su vigencia o plazo, sino que se delimita como una medida de tipo provisional y excepcional que debe ajustarse a los criterios de necesidad y proporcionalidad, sujeta a un término o condición, período este durante el que las obligaciones contenidas en el contrato no se ejecutan, pero sin que se impute ese tiempo al plazo pactado inicialmente por las partes" (énfasis agregado), por lo que el contrato se reinicia una vez se ha cumplido el término o la condición dispuesta en el acuerdo de suspensión.*

48. Ahora bien, teniendo en cuenta que la suspensión del contrato estatal no está expresamente regulada, esta figura se rige bajo el principio de la autonomía de la voluntad, en virtud del artículo 40 de la Ley 80 de 1993, que reconoce la libertad negocial de las partes para regular la forma de convenir sus contratos y adoptar las estipulaciones que consideren, siempre bajo el marco y finalidades de la contratación estatal.

(…)" Subraya fuera del texto original.

Asu vez, la Agencia Nacional para la Contratación Pública en Colombia, COLOMBIA COMPRA EFICIENTE – CCE, respecto a la figura de la suspensión de contratos, en su concepto C-715 del 11 de junio de 2026, ha orientado:

"(…)

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos:

***i)** ¿Se entiende reactivado automáticamente un contrato estatal de obra cuyo término de suspensión ha vencido sin que se haya suscrito acta de reinicio ni decisión administrativa que defina su estado?*

***ii)** ¿Qué efectos jurídicos y responsabilidades se derivan de la falta de formalización del reinicio del contrato, y cuáles son los mecanismos procedentes para su regularización dentro del régimen de contratación estatal?*

2. Respuesta:

***i)** La suspensión del contrato estatal es una figura mediante la cual las partes acuerdan el cese temporal de la ejecución contractual, como consecuencia de la ocurrencia de circunstancias de orden técnico, jurídico o económico que impiden o dificultan su desarrollo. De conformidad con lo señalado por la Agencia Nacional de Contratación Pública en el Concepto C-198 del 19 de marzo de 2026, la suspensión no extingue el vínculo contractual, sino que implica una interrupción temporal de su ejecución, manteniéndose la vigencia del negocio jurídico durante dicho término.*

En virtud del principio de la autonomía de la voluntad, el cual reconoce la libertad contractual para que la entidad estatal y el particular definan las condiciones, alcances y modificaciones de sus obligaciones, las partes cuentan con la facultad legal tanto de suspender como de viabilizar el reinicio de la ejecución mediante acuerdos que restablezcan la confianza y la viabilidad del vínculo jurídico. En este sentido, tal como se desprende de la línea doctrinal de esta Agencia (reflejada, entre otros, en el Concepto C-1834 de 2025), la fórmula y las condiciones para el reinicio del contrato dependen formalmente de lo pactado por las partes en el respectivo acuerdo o acta de suspensión.

Por consiguiente, para determinar si opera o no una reactivación automática tras el vencimiento del término de suspensión, se deben distinguir las siguientes hipótesis bajo la óptica del principio de buena fe y la voluntad de las partes: ***a).*** *Suspensión sujeta a término o hecho cierto: Si las partes plasmaron en el acuerdo de suspensión que esta operaría hasta una fecha calendario fija, o bien la dejaron supeditada al acaecimiento de un hecho cierto y determinado (por ejemplo, la entrega de un permiso, la superación de una temporada invernal, etc.), una vez cumplido el plazo o verificado el hecho, el contrato se entiende reactivado de manera automática sin necesidad de una manifestación o formalidad adicional, salvo que se haya pactado*

lo contrario. En este escenario, el vínculo se restablece plenamente por la sola fuerza del acuerdo inicial. ***b)*** *Suspensión supeditada a formalización expresa (Acta de reinicio): Si por el contrario, las partes acordaron expresamente en el instrumento de suspensión que para reanudar las actividades se requeriría obligatoriamente la suscripción de un acta de reinicio, o si la naturaleza de las causas de la suspensión impide conocer con certeza el momento de su superación, no será jurídicamente procedente entender que el contrato se encuentra en ejecución de manera tácita por el solo vencimiento del plazo cronológico si no se ha cumplido con dicha formalidad.*

En consecuencia, si en el caso concreto las partes no estructuraron el acuerdo bajo la fórmula de un hecho cierto o término de reactivación automática, y el plazo de la suspensión vence sin que se haya suscrito el acta de reinicio (habiéndose pactado esta última), el contrato no puede entenderse reactivado tácitamente. Una interpretación en contrario vulneraría los principios de planeación, transparencia, publicidad y seguridad jurídica que exigen que las actuaciones que modifican la ejecución contractual consten de manera expresa, evitando interpretaciones ambiguas que afecten la trazabilidad del negocio jurídico.

ii) ¿Qué efectos jurídicos y responsabilidades se derivan de la falta de formalización del reinicio del contrato, y cuáles son los mecanismos procedentes para su regularización dentro del régimen de contratación estatal?

La falta de definición del estado del contrato tras el vencimiento de la suspensión configura una situación de indeterminación jurídica que afecta la correcta marcha de la contratación pública. De conformidad con las normas que rigen la materia, en especial los artículos 4, 5, 12, 14 y 26 de la Ley 80 de 1993, y en consonancia con lo desarrollado en el Concepto C-1834 del 29 de diciembre de 2025, las entidades estatales están investidas de un deber legal de seguimiento, dirección, control y vigilancia de la ejecución contractual. Este deber, asociado inequívocamente al principio de responsabilidad, obliga a los jefes de las entidades y a sus supervisores o interventores a adoptar de manera oportuna las medidas administrativas necesarias para impedir la permanencia de estados de parálisis o incertidumbre, protegiendo así la planeación contractual, la debida ejecución de los recursos públicos y la continua satisfacción del interés general.

De esta situación de indefinición se derivan efectos y cargas específicas para ambas partes del extremo contractual. Por un lado, la entidad pública contratante tiene la obligación de convocar de forma inmediata a los involucrados para precisar la situación del negocio jurídico, pues su pasividad podría estructurar una omisión en sus deberes de control con posibles implicaciones de índole disciplinaria o fiscal si se llegara a derivar un perjuicio al erario o al servicio público. Por otro lado, en observancia del principio de buena fe objetiva, el contratista debe abstenerse de ejecutar actividades materiales si la fórmula de reinicio inicialmente pactada exigía un acta formal que aún no se ha suscrito, asumiendo el riesgo de que estas no sean reconocidas; sin embargo, este tampoco puede utilizar la ausencia de firma como una maniobra dilatoria para evadir sus obligaciones o extender injustificadamente los

tiempos de ejecución, toda vez que, si la entidad lo cita a reanudar labores al haberse superado las causas de la suspensión y este no comparece sin justificación legal, la administración conserva incólumes sus facultades normativas.

Bajo esta misma línea doctrinal, y según lo previsto en el mencionado Concepto C-1834 del 29 de diciembre de 2025, es preciso aclarar que la suspensión del contrato o la falta de formalización de su reinicio no extinguen las obligaciones ni constituyen un impedimento absoluto para que la entidad adelante el procedimiento administrativo sancionatorio regulado en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011. Si bien el contratista no puede ser sancionado por el incumplimiento de obligaciones cuya ejecución estaba fáctica o jurídicamente suspendida, la entidad estatal se encuentra plenamente facultada para iniciar y tramitar el proceso sancionatorio si la renuencia del particular a formalizar el reinicio o a ejecutar las actividades una vez vencido el término acordado constituye una infracción contractual autónoma, o bien si se pretenden sancionar incumplimientos nacidos con anterioridad a la fecha de la suspensión.

Para subsanar formalmente el estado de indefinición, el régimen de contratación estatal ofrece mecanismos de regularización que las partes pueden activar en ejercicio de la autonomía de la voluntad o la entidad en uso de sus prerrogativas. Entre estos instrumentos procede la suscripción del acta de reinicio o de un negocio jurídico modificatorio cuando exista consenso y viabilidad para continuar con el objeto del contrato, debiendo actualizarse los amparos de las garantías correspondientes. Asimismo, tal como lo prevé el mencionado Concepto C-1834 del 29 de diciembre de 2025, las partes pueden acudir a mecanismos de arreglo directo, tales como transacciones o acuerdos de conciliación, para estructurar un nuevo marco de cumplimiento adaptado a las circunstancias actuales del contrato, incluso ante la existencia de pasivos exigibles, siempre que no se vulneren los fines del sistema de compras públicas.

(…)"

Por su parte, analizada la doctrina Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente - **Concepto C-387 de 2025**, reitera que la suspensión contractual constituye una figura de carácter **excepcional, temporal y eminentemente instrumental**, cuya finalidad exclusiva consiste en preservar la ecuación contractual cuando sobrevienen circunstancias extraordinarias, imprevisibles o ajenas a la voluntad de las partes que hacen imposible o inconveniente la ejecución del objeto contractual de manera transitoria. En consecuencia, la suspensión no puede convertirse en un mecanismo para mantener indefinidamente vigente un contrato desprovisto de condiciones reales de ejecución, pues ello desnaturalizaría su esencia jurídica y desconocería los principios que informan la contratación estatal.

En esa medida, el citado concepto precisa que la suspensión no altera el plazo inicialmente pactado, sino que únicamente interrumpe el cómputo del término de ejecución mientras subsistan las circunstancias que impiden el cumplimiento de las obligaciones contractuales, reanudándose dicho cómputo una vez desaparezcan tales causas. Sin embargo, la misma doctrina advierte que cuando el hecho que dio origen a la suspensión deja de revestir un

carácter transitorio y se proyecta como una circunstancia permanente, indefinida o de duración incierta, la suspensión pierde su justificación jurídica, pues desaparece el presupuesto esencial que legitima su utilización como mecanismo excepcional de conservación del vínculo contractual.

En ese escenario, mantener suspendido un contrato de manera indefinida resulta incompatible con los principios de planeación, eficiencia, economía, responsabilidad, seguridad jurídica y buena administración, previstos en los artículos 3, 23, 25 y concordantes de la Ley 80 de 1993, toda vez que la contratación estatal no puede permanecer sometida a un estado de incertidumbre permanente, ni la Administración puede conservar vínculos contractuales cuya ejecución depende exclusivamente de la ocurrencia de hechos futuros, inciertos y ajenos a su ámbito de control.

La doctrina de Colombia Compra Eficiente armoniza con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, según la cual la suspensión contractual constituye una situación meramente temporal que presupone la existencia de una expectativa objetiva y razonable de reanudación de la ejecución. Por ello, cuando las circunstancias que la originaron evidencian una imposibilidad de duración indeterminada o sometida a la decisión de terceros o de otra autoridad, la Administración debe evaluar la procedencia de adoptar la decisión que corresponda frente a la continuidad del vínculo contractual, pues la suspensión no puede utilizarse para diferir indefinidamente la definición del negocio jurídico ni para mantener artificialmente vigente una relación contractual carente de condiciones ciertas de ejecución.

5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Resuelto el marco normativo, jurisprudencial y doctrinal aplicable, se procede a dar respuesta a los problemas jurídicos formulados a partir de los hechos particulares del presente asunto.

Al aplicar los criterios expuestos al caso bajo análisis, se advierte que la circunstancia que dio origen a la suspensión del Convenio Interadministrativo No. 01302-2025 corresponde a la **suspensión provisional del Acuerdo No. 002 de 2025**, decretada por el Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bucaramanga dentro del proceso de nulidad simple con radicado No. 680013333011-2025-00322-00.

Desde el punto de vista jurídico, dicha circunstancia no reúne actualmente el presupuesto de **temporalidad** que justifica la permanencia de una suspensión contractual. En efecto, la medida cautelar judicial que impide la ejecución del convenio no se encuentra sometida a un término cierto ni objetivamente determinable, pues su levantamiento depende exclusivamente del desarrollo del proceso contencioso-administrativo y de las decisiones que adopte la autoridad judicial competente, aspectos completamente ajenos al control y a la disponibilidad de las partes contratantes.

Esta circunstancia se encuentra plenamente corroborada por la comunicación oficial remitida por el Municipio de Cerrito, en la cual se manifiesta expresamente que la

suspensión del Convenio No. 019 de 2025 celebrado con FODECOL permanecerá vigente **hasta tanto se defina la situación jurídica de dicha entidad o sea levantada la medida cautelar**, sin establecer una fecha determinada o siquiera estimable para la ocurrencia de cualquiera de tales eventos. Así, la reanudación de la ejecución contractual quedó condicionada a un acontecimiento futuro e incierto cuya materialización no depende de la voluntad de las partes, sino exclusivamente de la evolución de un proceso judicial actualmente en trámite.

Bajo estas circunstancias, la causa que inicialmente legitimó la suspensión ha dejado de responder a la naturaleza **excepcional y transitoria** que caracteriza esta institución jurídica. La suspensión contractual constituye un mecanismo concebido para enfrentar impedimentos temporales que permitan prever razonablemente la reanudación de la ejecución del contrato; sin embargo, cuando el obstáculo que la origina carece de un horizonte temporal definido y su desaparición depende de una decisión judicial futura e incierta, desaparece el presupuesto que justifica su mantenimiento.

En este caso, la incertidumbre asociada a la duración del proceso judicial impide sostener que la paralización de la ejecución conserve el carácter transitorio exigido por el ordenamiento jurídico. Por el contrario, la suspensión ha quedado supeditada a un hecho de duración indeterminada, circunstancia que coincide con el supuesto analizado por el Concepto C-387 de 2025 de Colombia Compra Eficiente, según el cual la suspensión contractual no puede prolongarse indefinidamente ni utilizarse para mantener vigente un contrato cuya ejecución depende de la eventual ocurrencia de hechos inciertos o de imposible previsión temporal.

Aceptar una nueva ampliación de la suspensión implicaría transformar una medida concebida como excepcional en un mecanismo de conservación indefinida del vínculo contractual, resultado incompatible con los principios de **planeación, economía, eficiencia, responsabilidad, seguridad jurídica y buena administración** que informan la contratación estatal. En efecto, la Administración no puede mantener de manera indefinida una relación jurídica cuya ejecución carece de condiciones objetivas para reanudarse, pues ello genera incertidumbre sobre la vigencia de las obligaciones, afecta la adecuada gestión de los recursos públicos y desconoce el deber de adoptar decisiones oportunas y eficaces frente a la ejecución de los contratos estatales.

En consecuencia, se considera que **no se encuentran acreditados los presupuestos fácticos ni jurídicos que permitan justificar la ampliación de la suspensión del Convenio Interadministrativo No. 01302-2025**, toda vez que la circunstancia que originó dicha medida continúa sometida a un proceso judicial sin un horizonte temporal cierto para su resolución. En estas condiciones, extender nuevamente la suspensión significaría perpetuar un estado de incertidumbre incompatible con la finalidad jurídica de esta figura y con los principios que rigen la contratación estatal.

Por ello, la CAS deberá abstenerse de ampliar una suspensión cuya permanencia ha dejado de responder a un impedimento temporal para convertirse en una situación de duración indeterminada. En su lugar, corresponde evaluar, con fundamento en el régimen jurídico aplicable y en la evolución de las circunstancias que afectan la ejecución del convenio, la

adopción de la decisión administrativa que resulte procedente respecto de la continuidad, terminación o definición del vínculo contractual, garantizando en todo caso la protección del interés general, la seguridad jurídica y los principios que orientan la función administrativa.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Con fundamento en los antecedentes expuestos, el estado actual del convenio y el análisis normativo y doctrinal desarrollado, esta asesoría formula las siguientes conclusiones y recomendaciones:

i) **Improcedencia de una nueva prórroga de la suspensión.** No existen razones técnicas ni jurídicas que permitan mantener suspendido el Convenio Interadministrativo No. 01302-2025 más allá del término pactado en el Acta de Suspensión No. 01 (13 de julio de 2026), toda vez que la causa que la originó el proceso judicial que afecta a FODECOL permanece indefinida en el tiempo, sin fecha cierta de superación, lo cual resulta incompatible con la naturaleza excepcional y transitoria que la ley y la doctrina de Colombia Compra Eficiente atribuyen a esta figura.

j) **Procedencia de la formalización del reinicio.** En consecuencia, resulta procedente formalizar el reinicio del convenio mediante la correspondiente acta, con el fin de superar el estado de indeterminación jurídica advertido por el Concepto C-715 de 2026 y dar cumplimiento al deber de dirección, control y vigilancia que la Ley 80 de 1993 impone a la entidad y a su supervisora.

k) **Insuficiencia del plazo remanente para culminar el objeto contractual.** Sin embargo, una vez formalizado el reinicio, el plazo remanente de ejecución del convenio cuatro (4) días calendario, contados hasta el 18 de julio de 2026 resulta manifiestamente insuficiente para agotar las obligaciones pendientes a cargo del Municipio de Cerrito, entre ellas la contratación del constructor y de la interventoría, y la ejecución física y financiera de la mayor parte del objeto convenido (avance físico del 8,33% y saldo pendiente de giro de $458.097.333,25, lo que hace inviable llevar el convenio a feliz término dentro del plazo contractual vigente.

l) **Reinicio y terminación bilateral concurrentes.** Al no configurarse los presupuestos fácticos y jurídicos que permitan la culminación satisfactoria del objeto contractual dentro del plazo pactado, se recomienda adoptar de manera concurrente dos medidas: (i) la suscripción del acta de reinicio, para formalizar la reactivación del convenio y cesar el estado de indefinición jurídica; y (ii) inmediatamente después, la terminación bilateral de mutuo acuerdo (mutuo disenso) del convenio, en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad consagrado en el artículo 40 de la Ley 80 de 1993, dejando expresa constancia de que la imposibilidad de ejecución en el plazo restante obedece a causas ajenas a la voluntad y a la responsabilidad del Municipio de Cerrito.

m) **Balance técnico y financiero en la liquidación.** La terminación bilateral deberá ir acompañada de la correspondiente acta de liquidación, en la que se establezca el balance técnico y financiero del convenio, precisando como mínimo: (i) el avance físico

real ejecutado, según el último informe de supervisión disponible; (ii) el valor efectivamente girado por la CAS frente al valor total pactado; (iii) la destinación y estado de los recursos girados y de los pendientes de giro; (iv) los rendimientos financieros generados, que conforme a la cláusula séptima del convenio deberán reintegrarse a la CAS; y (v) las obligaciones pendientes de cumplimiento y su forma de cierre, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias, fiscales o contractuales a que haya lugar.

n) **Trámite recomendado.** Se recomienda someter la propuesta de reinicio, terminación bilateral y liquidación a consideración de la Oficina Asesora Jurídica y de la supervisión del convenio, con el fin de surtir el trámite interno correspondiente y suscribir los documentos dentro del término de ejecución restante, evitando que el convenio quede en un vacío jurídico no querido por las partes ni por el ordenamiento de la contratación estatal.

El presente concepto se rinde con base en la información suministrada y no constituye una decisión administrativa, quedando sujeto a la valoración final que en ejercicio de sus competencias adopten la Corporación Autónoma Regional de Santander CAS y el Municipio de Cerrito.

CLAUDIA PATRICIA BARAJAS BARAJAS
SECRETARIA GENERAL

Apoyo jurídico. Jorge Luis Álvarez- Asesor Jurídico DGL