

FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 08 Mayo 2025

Señor

Luis Orcasitas

Ing.orcasitascel@gmail.com

Bogotá D.C.



Concepto C-387 de 2025

Temas: SUSPENSIÓN DE CONTRATO - Concepto / SUSPENSIÓN DE CONTRATO - Requisitos Mínimos / SUSPENSIÓN DE CONTRATO - Efectos en el plazo de ejecución pactado / MODIFICACIÓN DE LOS CONTRATOS ESTATALES - Procedencia – Límites

Radicación: Respuesta a consulta con radicado No. P20250331003030

Estimado señor Orcasitas:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente- responde la solicitud del 27 de marzo de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Quisera saber si en un proceso de contratación que se esté ejecutando y en el cual se haya suscrito un otrosí que determine la modificación de duración del contrato (por poner un ejemplo) quedando dispuesta hasta el 31 de diciembre de 2024, y si se presenta por algún motivo en desarrollo de este una suspensión del mismo, se puede vencer el término de ejecución de dicho contrato así no se haya reiniciado ni se haya suscrito otro documento en donde se extienda dicho plazo de finalización perentorio (31 de diciembre de 2024)?”

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente

FORMATO PQRSD

como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

1. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá los siguientes problemas jurídicos: ¿La cláusula de plazo se modifica cuando ocurre la suspensión de un contrato estatal?

2. Respuesta:

La suspensión del contrato debe estar sujeta a un plazo o al cumplimiento de una condición, pactada con criterios de razonabilidad y proporcionalidad entre las partes, acorde con la situación que se presente en cada caso, ya que la finalidad de la suspensión de un contrato estatal, como medida excepcional, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impiden la ejecución temporal del negocio jurídico, y es precisamente por este motivo que no puede permanecer indefinida en el tiempo.

Dando respuesta puntual al problema jurídico en necesario decir que la suspensión del contrato no afecta el término original de ejecución establecido en el acuerdo. En otras palabras, la suspensión solo provoca un desplazamiento en el tiempo de ejecución del contrato, modificando así la fecha de finalización prevista. Esto significa que, durante el periodo de

FORMATO PQRSD

suspensión, el tiempo destinado a la ejecución del contrato queda en pausa y, por lo tanto, no se contabiliza.

En este contexto, durante el tiempo en que el contrato se encuentra suspendido, ciertas obligaciones no son exigibles, y el plazo para su cumplimiento se detiene. Es decir, el transcurso del tiempo no afecta las fechas límite de ejecución de las obligaciones pendientes. Una vez reanudado el contrato, se reinicia el cumplimiento de las obligaciones suspendidas, sin que se vea afectado el tiempo originalmente acordado para su ejecución.

3. Razones de la respuesta:

En estricto sentido, 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. Una vez se ha aclarado que la suspensión no perturba el vínculo contractual sino solamente las obligaciones que de élemanan, también debe señalarse que dependiendo de la magnitud de la causa que la origine puede ser total o parcial. Es decir, puede imposibilitar el cumplimiento de la totalidad de las obligaciones de las partes o, puede impedir a los contratantes honrar solo algunas de estas pudiendo continuar con la ejecución de las demás. (...) Así las cosas, la suspensión materialmente constituye un intervalo pasivo en la dinámica del contrato cuando el cumplimiento de una, de varias o de todas las obligaciones a que están obligadas las partes resultan imposibles de ejecutar”¹.

En ese orden, la *suspensión* es la medida por la cual se acuerda el cese provisional de la ejecución del contrato, por la ocurrencia de circunstancias que lo impiden o lo dificultan². Las razones de aquella pueden ser de orden técnico, jurídico o económico. En la medida de lo posible, las entidades estatales, durante la fase de planeación debe prever los riesgos que pueden afectar la ejecución normal del contrato, pero esto no elimina la

¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, exp. 2278 de 2016, C.P. Germán Bula Escobar (E.)

² Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Expediente: 57.897.

FORMATO PQRSD

probabilidad de que ocurran sucesos posteriores y extraordinarios que lleven a las partes a acordar la suspensión o que paralicen el contrato *de facto*, mientras se resuelven las situaciones que están incidiendo negativamente en el desarrollo del negocio o que lo están tornando imposible. Esto quiere decir que la suspensión puede ser acordada por las partes –como usualmente sucede y es lo más recomendable, siempre que existan motivos fundados para ello– o darse por la fuerza de los hechos, es decir, por la configuración de eventos externos e irresistibles que hagan imposible la ejecución del contrato durante un tiempo³; es decir, por factores que constituyan razones de fuerza mayor o caso fortuito, o que procura la satisfacción del interés público⁴. En ese sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado manifestando que:

"Dado el interés público que gravita sobre la contratación estatal, las partes contratantes deberán en cada caso concreto: (i) ponderar que la naturaleza del contrato estatal admita la posibilidad de suspenderlo, (ii) verificar que lo que se pacte no esté prohibido expresamente en la ley ni resulte contrario al orden público y a las buenas costumbres, (iii) garantizar que la suspensión tenga por objeto la consecución del interés general y el cumplimiento de los fines estatales⁵; y (iv) demostrar y justificar que su ocurrencia obedece a razones de fuerza mayor, o caso fortuito, o que procura la satisfacción del interés público. (...) La suspensión temporal del contrato estatal requiere la concurrencia de la voluntad de los contratistas, lo que excluye la posibilidad de declararla unilateralmente. Lo anterior sin perjuicio de la suspensión de "facto", en la cual no hay acuerdos, sino que únicamente se dejan constancias escritas de la ocurrencia de los eventos que impiden continuar con el cumplimiento de la obligación pactada"⁶.

Por lo tanto, aun cuando un contrato se suspenda, conserva vigencia, pues su plazo no ha vencido, precisamente uno de los efectos de la

³ Cfr. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de junio de 2017. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Expediente: 36.117, en la cual se analizó la suspensión de un contrato estatal debido a un paro armado promovido por grupos al margen de la ley en el sitio de ejecución de la obra.

⁴ El artículo 64 del Código Civil define la fuerza mayor o caso fortuito como "el imprevisto o que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.".

⁵ "Particularmente, en cuanto atañe al postulado de la autonomía de la libertad entiende la Corte que su objetivo consiste en otorgarle un amplio margen de libertad a la administración para que, dentro de los límites que impone el interés público, regule sus relaciones contractuales con base en la consensualidad de acuerdo de voluntades, como regla general. La consecuencia obvia de este principio es la abolición de los tipos contractuales, para acoger en su lugar una sola categoría contractual: la del contrato estatal, a la cual son aplicables las disposiciones comerciales y civiles pertinentes, salvo en las materias reguladas particularmente en dicha ley". Corte Constitucional, sentencia C-949 de 2001.

⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, exp. 2278 de 2016, C.P. Germán Bula Escobar (E.)

FORMATO PQRSD

suspensión es que se detiene provisionalmente el cómputo del plazo y, además las obligaciones de las partes están pendientes de cumplimiento a cabalidad. Solo cuando los motivos que han dado lugar a la suspensión sean permanentes e irresistibles, lo que inicialmente fue solo dicha suspensión puede dar paso a la terminación, y en este evento el deudor no será responsable, salvo que las razones de la suspensión y futura terminación le sean imputables⁷. Piénsese, por ejemplo, en el caso de un contrato de suministro respecto del cual el contratista le solicite a la entidad estatal la suspensión por la tardanza de uno de sus proveedores, y que luego se compruebe que la demora es atribuible a la falta de pago del contratista a dichos comerciantes, quienes por eso se niegan en adelante a seguirle vendiendo. Conductas como esta podrían hacer que la suspensión sea permanente y que la entidad estatal se vea en la obligación de terminar el contrato para no afectar la prestación del servicio a su cargo, ni, en consecuencia, los fines del Estado⁸.

Ahora bien, cuando se suscribe un acta de suspensión se puede establecer, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, que el plazo del contrato se reactivará una vez se firme el acta de reinicio correspondiente. Sin embargo, en ejercicio de la misma autonomía de la voluntad y en consideración a las razones que han motivado el cese provisional de la ejecución del contrato, otra metodología que pueden emplear las partes para elaborar el acta de suspensión es indicar en ella que la ejecución se reactivará cuando se cumpla un determinado plazo o condición, de manera automática, sin necesidad de suscribir un acta de reinicio. Esto es posible, porque el segundo y tercer inciso del artículo 40 de la Ley 80 de 1993 establecen:

"Las entidades podrán celebrar los contratos y acuerdos que permitan la autonomía de la voluntad y requieran el cumplimiento de los fines estatales.

⁷ "[...] en pronunciamiento del año 2012, la Sala de esta Subsección señaló que la suspensión del contrato, más estrictamente de la ejecución del contrato, como medida excepcional procede, por regla general, de consenso entre las partes, cuando situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público impidan, temporalmente, cumplir el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes, de modo que el principal efecto que se desprende de la suspensión es que las obligaciones convenidas no pueden hacerse exigibles mientras perdure la medida y, por lo mismo, el término o plazo pactado del contrato (de ejecución o extintivo) no corre mientras permanezca suspendido. Por esa misma razón, la suspensión debe estar sujeta a un modo específico, plazo o condición, pactado con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, acorde con la situación que se presente en cada caso, pero no puede permanecer indefinida en el tiempo" (Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 16 de julio de 2015. Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Expediente: 31.634).

⁸ En circunstancias como la mencionada la entidad podría hacer uso de las cláusulas de caducidad o de terminación unilateral, reguladas en los artículos 17 y 18 de la Ley 80 de 1993, según el caso.

FORMATO PQRSD

En los contratos que celebren las entidades estatales podrán incluirse las modalidades, condiciones y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración [énfasis fuera de texto]”.

Como se observa, en los negocios jurídicos –y el acta de suspensión lo es, porque se trata de un acuerdo de voluntades para crear obligaciones– las entidades pueden incorporar las *condiciones* y *cláusulas* que sean necesarias y convenientes. Pues bien, de conformidad con los artículos 1530 y siguientes del Código Civil –que establecen las condiciones o términos a los que pueden sujetarse las obligaciones, y que se aplican por la remisión que hacen los artículos 13, 32 y 40 de la Ley 80 de 1993 a las normas civiles y comerciales–, en el acta de suspensión puede estipularse que el plazo de ejecución del contrato se reactivará cuando se cumpla una condición o sobrevenga una fecha específica. Así lo ha reconocido el Consejo de Estado⁹. De este modo, atendiendo a los términos en los que se haya pactado la suspensión es posible que no sea necesario suscribir luego un acta de reinicio para que se reactive la ejecución del contrato, sino que tal reactivación opere *automáticamente*, cuando se cumpla la condición o fecha cierta.

En conclusión, se entiende que la “finalidad de la suspensión del contrato estatal, como medida excepcional, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impiden la ejecución temporal del negocio jurídico, y es precisamente por ese motivo que la misma 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”¹⁰.

⁹ [...] De modo que, los contratos estatales pueden suspenderse de común acuerdo por la ocurrencia de circunstancias que lo justifiquen. Así, aunque subsiste el vínculo contractual no corre el plazo inicialmente pactado y no se ejecutan las obligaciones. El contrato se reinicia cuando se cumpla la condición o el término dispuesto en el acuerdo de suspensión o anticipadamente por convenio de las partes” (Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 10 de mayo de 2019. Consejero Ponente: Guillermo Sánchez Luque. Expediente: 59.532).

¹⁰ Consejo de Estado Sentencia del 28 de abril de 2010, radicación número 07001-23-31-000-1997-0554-01(16431),

FORMATO PQRSD

La suspensión del contrato debe estar sujeta a un plazo o al cumplimiento de una condición, pactada con criterios de razonabilidad y proporcionalidad entre las partes, acorde con la situación que se presente en cada caso, ya que la finalidad de la suspensión de un contrato estatal, como medida excepcional, está encaminada a reconocer la ocurrencia de situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impiden la ejecución temporal del negocio jurídico, y es precisamente por este motivo que no puede permanecer indefinida en el tiempo.

La suspensión del contrato no afecta el término original de ejecución establecido en el acuerdo. En otras palabras, la suspensión solo provoca un desplazamiento en el tiempo de ejecución del contrato, modificando así la fecha de finalización prevista. Esto significa que, durante el periodo de suspensión, el tiempo destinado a la ejecución del contrato queda en pausa y, por lo tanto, no se contabiliza.

En este contexto, durante el tiempo en que el contrato se encuentra suspendido, ciertas obligaciones no son exigibles, y el plazo para su cumplimiento se detiene. Es decir, el transcurso del tiempo no afecta las fechas límite de ejecución de las obligaciones pendientes. Una vez reanudado el contrato, se reinicia el cumplimiento de las obligaciones suspendidas, sin que se vea afectado el tiempo originalmente acordado para su ejecución.

4. Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

- Artículos 13, 32 y 40 Ley 80 de 1993. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/ley-80-de-1993/>
- Artículos 1530 y siguientes del Código Civil. Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/normativa/codigo-civil-ley-84-de-1873/>
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 29 de mayo de 2003, radicado: 14.945.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, exp. 2278 de 2016, C.P. Germán Bula Escobar (E.)

FORMATO PQRSD

- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de octubre de 2018. Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Expediente: 57.897.
- Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 1 de junio de 2017. Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero. Expediente: 36.117,
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, exp. 2278 de 2016, C.P. Germán Bula Escobar (E.)
- Consejo de Estado Sentencia del 28 de abril de 2010, radicación número 07001-23-31-000-1997-0554-01(16431), Disponible en: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/providencias-consejo-de-estado/>

5. Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

Sobre la suspensión de los contratos estatales, se pronunció esta Subdirección en los conceptos Nos. C-379 del 30 de junio de 2020, C-870 del 15 de diciembre de 2022, C-766 del 20 de octubre de 2022, C-920 del 14 de febrero de 2023, P20240131000930 del 12 de marzo de 2024. "Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/> . Te invitamos también a revisar la tercera edición del Boletín de Relatoría de 2024 en el cual podrás consultar en detalle el marco normativo de documentos tipo: https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/files_2020/boletin_de_realtoria_iii.pdf ".

Le informamos que ya se encuentra disponible la Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia. Esta cartilla es una apuesta de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, para incentivar la participación de los pueblos y comunidades étnicas en las compras y contratación pública, mediante el desarrollo de los principios de igualdad, equidad e inclusión social. Puede consultar la versión actualizada en el siguiente enlace: [Cartilla para incentivar y fortalecer el acceso a las](#)

FORMATO PQRSD

[compras y contratación pública de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

De otra parte, informamos que, con el objetivo de garantizar un conocimiento adecuado de las **modificaciones y/o actualizaciones realizadas a los Documentos Tipo**, hemos programado una serie de **capacitaciones** dirigidas a todos los actores involucrados en los procesos de selección. Podrá conocer la programación y realizar su inscripción a estas capacitaciones a través del siguiente enlace: [Calendario | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

También, le contamos que ya publicamos **la nueva Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable**. Esta guía es un instrumento clave para integrar buenas prácticas en la contratación estatal, promoviendo los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a través de criterios y obligaciones ambientales y sociales en todas las etapas del proceso. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de Contratación Pública Sostenible y Socialmente Responsable | Colombia Compra Eficiente | Agencia Nacional de Contratación Pública](#)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: [@colombiacompra](#)

Facebook: [ColombiaCompraEficiente](#)

LinkedIn: [Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente](#) Instagram: [@colombiacompraeficiente_cce](#)

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

FORMATO PQRSD



Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP-CCE

Elaboró:	Diana Carolina Blanco Rodriguez Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó:	Juan David Cárdenas Cabeza Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó:	Carolina Quintero Gacharná Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE