

FORMATO PQRSD

ACTO DE ADJUDICACIÓN – Naturaleza jurídica – Características

El acto de adjudicación es la actuación final de la fase del procedimiento de selección, en la cual se manifiesta la voluntad de la Administración de realizar la contratación con uno o varios oferentes determinados. El acto de adjudicación es una de las formalidades más importantes para la configuración del contrato estatal, en la medida que es a partir de ella que se origina la obligación para las partes de celebrar el contrato objeto del procedimiento de selección. Así lo ha anotado la doctrina al señalar que: “con la adjudicación del contrato surge una relación jurídica de la cual se deriva el compromiso para las partes de observar las formalidades propias del perfeccionamiento del contrato”.

Adicionalmente, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la doctrina han distinguido tres (3) características del acto de adjudicación del contrato estatal, que pueden sintetizarse así: i) es un acto administrativo de carácter definitivo y de alcance particular; ii) es irrevocable, por regla general, y iii) es obligatorio, tanto para la entidad contratante como para el adjudicatario.

ACTO DE ADJUDICACIÓN – Carácter vinculante

Como se observa, el acto administrativo de adjudicación es irrevocable y obligatorio para las partes, lo que significa que produce el derecho del adjudicatario para contratar con el Estado y el correlativo deber de la entidad contratante de celebrar el contrato, en los términos fijados en los pliegos de condiciones. En este punto es necesario señalar que, tal regla tiene dos excepciones. Al respecto, el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 trajo consigo un cambio frente al numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80, que consiste en prever dos excepciones a la irrevocabilidad del acto de adjudicación, que antes estaba consagrada en términos absolutos.

REVOCACIÓN DIRECTA – Noción

La revocación directa puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa. Esta especie de extinción se diferencia de otras, pues “se trata de un mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración. [...] Esta figura debe distinguirse [...] de la anulación, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional”.

REVOCACIÓN DIRECTA – Naturaleza Jurídica

La revocación directa puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa. Esta especie de extinción se diferencia de otras, pues “se trata de un mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración. [...] Esta figura debe distinguirse [...] de la anulación, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional”. Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata de un

FORMATO PQRSD

mecanismo unilateral de la administración, otorgado por el legislador para que esta revise sus propias decisiones.

REVOCACIÓN DIRECTA – Acto de adjudicación – Consentimiento previo

[...] para revocar el acto administrativo de adjudicación de un contrato estatal, cuando se verifique alguna de las dos causales que lo permiten, según el artículo 9, inciso tercero, de la Ley 1150 de 2007, no es necesario obtener “consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo” adjudicatario, como lo ordena el artículo 97 del CPACA. Lo anterior es así, pues el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 consagra un régimen especial de revocatoria directa del acto de adjudicación que no exige permiso del titular. La ausencia de una regla en ese sentido, en el entendido de esta Subdirección, no puede interpretarse como un vacío que deba ser llenado con el CPACA, sino como un régimen jurídico diferente: situación análoga a la que en su momento ocurría con los regímenes de la Ley 80 de 1993 y el CCA.

ACTO DE ADJUDICACIÓN – Revocatoria directa – Debido proceso

[...] la Entidad Estatal debe respetar el debido proceso del adjudicatario cuando pretenda establecer si i) ha sobrevenido una causal de inhabilidad e incompatibilidad entre el acto de adjudicación y la suscripción del contrato o ii) si el acto de adjudicación se obtuvo por medios ilegales. En otros términos, con el objeto de verificar la existencia de alguna de las causales que permite la revocación directa del acto de adjudicación, la Entidad Estatal debe llevar a cabo un procedimiento administrativo en el cual se respeten las garantías de que trata el artículo 29 superior y en particular los derechos de audiencia y defensa del adjudicatario. Sin embargo, a la finalización de ese procedimiento administrativo, si la Administración verifica la ocurrencia de alguna de estas situaciones, puede proceder a la revocación del acto administrativo de adjudicación incluso si el adjudicatario no otorga su consentimiento para ello.

FORMATO PQRSD

Bogotá D.C., 28 de Julio de 2025



Señor

Edwar Andrés López García

edwar.lopez2806@correo.policia.gov.co

La Estrella, Antioquia

Concepto C – 999 de 2025

Temas: ACTO DE ADJUDICACIÓN – Naturaleza jurídica – Características / ACTO DE ADJUDICACIÓN – Carácter vinculante / REVOCACIÓN DIRECTA – Noción / REVOCACIÓN DIRECTA – Naturaleza Jurídica / REVOCACIÓN DIRECTA – Acto de adjudicación – Consentimiento previo / ACTO DE ADJUDICACIÓN – Revocatoria directa – Debido proceso

Radicación: Respuesta a la consulta con radicado No. 1_2025_07_22_007485

Estimado señor López García:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde su solicitud de consulta de fecha 22 de julio de 2025, en la cual manifiesta lo siguiente:

“Una entidad pública llevó a cabo un proceso de contratación de Selección Abreviada - Prestación de Servicios de Salud de Menor Cuantía conforme lo establecido en la ley; La entidad Estatal ADJUDICÓ el contrato al oferente que cumplió con los requisitos de



FORMATO PQRS

Orden Técnico, Jurídico y Económico, profiriendo la resolución de adjudicación y efectuando las publicaciones correspondientes en el SECOP II. Posterior a ello, uno de los oferentes que participó en el proceso y que no fue seleccionado por no cumplir los requisitos legales exigidos, presentó en el SECOP II, una SOLICITUD DE REVOCACIÓN DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE ADJUDICÓ EL CONTRATO. Ahora, bien, la inquietud es la siguiente, ¿La entidad estatal debe resolver esa solicitud de revocación directa a través de una RESOLUCIÓN o mediante la contestación de un DERECHO DE PETICIÓN? Esto con el fin de aclarar el procedimiento correcto que debe cumplir la entidad pública al momento de resolver dicha acción contenciosa”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo 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 como una autoridad para solucionar problemas jurídicos concretos 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 específicas que la hayan motivado, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el problema jurídico de su consulta.

I. Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿cuál es la naturaleza jurídica de la decisión que, a instancia de parte, resuelve sobre la revocatoria directa del acto de adjudicación?

II. Respuesta:



FORMATO PQRS

Conforme a la interpretación general de las normas del sistema de compras públicas, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, la revocatoria directa del acto de adjudicación procede por las siguientes causas i) si ha sobrevenido una causal de inhabilidad e incompatibilidad entre el acto de adjudicación y la suscripción del contrato o ii) si el acto de adjudicación se obtuvo por medios ilegales. En los términos del artículo 93 del CPACA, la revocatoria directa procede de oficio o a solicitud de parte. Cuando esto último ocurre, la actuación inicia en ejercicio del derecho fundamental del derecho de petición.

En el contexto de las solicitudes de revocatoria directa, como se trata de que la entidad determine si la decisión inicialmente adoptada se mantiene o no, la respuesta tiene el carácter de acto administrativo. Lo anterior, en la medida que corresponde a una manifestación de voluntad unilateral producto del ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos. Sea que la respuesta adopte o no a través de una resolución, lo cierto es que la decisión debe provenir del órgano competente, debe estar motivada, debe tener objeto y causa lícita, etc. Es decir, al margen de la denominación que reciba, la respuesta tendrá la naturaleza de un acto administrativo si se cumplen con los elementos de la noción.

Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

III. Razones de la respuesta:

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

i. El *acto de adjudicación* es la actuación final de la fase del procedimiento de selección, en la cual se manifiesta la voluntad de la Administración de realizar la

FORMATO PQRSD

contratación con uno o varios oferentes determinados. El acto de adjudicación es una de las formalidades más importantes para la configuración del contrato estatal, en la medida que es a partir de ella que se origina la obligación para las partes de celebrar el contrato objeto del procedimiento de selección¹. Así lo ha anotado la doctrina al señalar que “con la adjudicación del contrato surge una relación jurídica de la cual se deriva el compromiso para las partes de observar las formalidades propias del perfeccionamiento del contrato”².

Por su parte, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha señalado que “la adjudicación del contrato estatal ha sido entendida jurisprudencial y doctrinalmente como el acto (administrativo) mediante el cual una entidad pública manifiesta su aceptación a la propuesta u oferta presentada por alguno de los participantes en un proceso de selección, y se obliga a suscribir con este el contrato proyectado”³. La referida Corporación ha señalado que la adjudicación del contrato estatal se asemeja a la aceptación de la oferta de los contratos privados, con la diferencia de que aquellos, en virtud de los principios de la autonomía de la voluntad y de la consensualidad, la sola aceptación oportuna perfecciona el contrato suscrito, como regla general, salvo que el contrato privado haga parte de los denominados solemnes y reales, y es fuente de derechos y obligaciones que se hubiesen pactado derivado del mismo.

Lo anterior, a diferencia de los contratos estatales, dado que, en virtud del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, su carácter es solemne, por cuanto no se perfeccionan con la notificación del acto de adjudicación, de manera que su perfeccionamiento solo se da en la medida en que las partes suscriban el documento que contiene las respectivas cláusulas o estipulaciones, con algunas pocas excepciones⁴. Esto resulta importante porque el acto de adjudicación no produce en sí mismo las obligaciones y derechos que se desprenden del contrato, pero sí da origen a otras obligaciones y derechos que son recíprocos entre las

¹ EXPÓSITO VÉLEZ, Juan Carlos. Forma y contenido del contrato estatal. Serie de Derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia. Página 70.

² ESCOBAR Gil. Teoría General de los contratos de la Administración Pública. Página 214.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: Álvaro Namén Vargas Concepto del 15 de agosto de 2017. Rad. 2346.

⁴ Como cuando el contrato estatal se celebra en el exterior, caso en el cual se rige por las leyes del país en donde se perfecciona (“lex loci contractus”), en cuanto a su existencia y validez, y también en cuanto a su ejecución, si así se estipula, a menos que deba cumplirse en Colombia, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 80 de 1993. También podría prescindirse del documento escrito en la hipótesis prevista en el inciso cuarto del artículo 41 de la misma ley: “En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.”



FORMATO PQRSD

partes, como por ejemplo, el derecho a suscribir el contrato proyectado, en el plazo acordado y con las previsiones estipuladas en tal documento, en sus modificaciones, adendas, anexos y en la misma propuesta que fue aceptada, siempre que aquella no contradiga el contenido de los documentos del proceso.

Adicionalmente, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la doctrina han distinguido tres (3) características del acto de adjudicación del contrato estatal, que pueden sintetizarse así: i) es un acto administrativo de carácter definitivo y de alcance particular; ii) es irrevocable, por regla general, y iii) es obligatorio, tanto para la entidad contratante como para el adjudicatario.

De lo anterior se coligen varios elementos: i) al ser un acto administrativo, aquel debe ser motivado en forma razonada y suficiente y debe producirse con las formalidades propias de los actos jurídicos; ii) al ser un acto administrativo de carácter definitivo, significa esto que termina el proceso de selección con su producción y se decide de manera definitiva sobre la futura celebración del contrato estatal y, iii) al ser un acto administrativo de alcance particular, la administración está obligada a notificarlo al adjudicatario y comunicarlo a los demás oferentes.

Conforme a lo expuesto, la adjudicación es una de las formalidades principales dentro del recorrido de formación del contrato del Estado, ya que su existencia genera de manera inmediata una relación jurídica que compromete a las partes a celebrar el respectivo contrato. Esto es, firmar un documento en el que conste el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación, así como las respectivas previsiones para el correcto desarrollo del objeto contractual⁵. Así se desprende del artículo 9º de la Ley 1150 de 2007 cuando expresa que "el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario". Se concluye entonces que, es una obligación recíproca, esto es, oponible tanto a la Administración como al adjudicatario.

En relación con la obligatoriedad y la irrevocabilidad del acto de adjudicación del contrato estatal, vale la pena mencionar, en primer lugar, que el numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993 –referente a la "estructura de los procedimientos de selección"– preceptuaba originalmente lo siguiente:

"11. El acto de adjudicación se hará mediante resolución motivada que se notificará personalmente al proponente favorecido en la forma y

⁵ EXPOSITO. Pagina 73.



FORMATO PQRSD

términos establecidos para los actos administrativos y, en el evento de no haberse realizado en audiencia pública, se comunicará a los no favorecidos dentro de los cinco (5) días calendario siguientes.

El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario". (Énfasis fuera del texto)

Aunque el numeral citado fue derogado expresamente por la Ley 1150 de 2007 –artículo 32–, la misma norma o regla de derecho contenida allí fue reproducida, con algunas modificaciones importantes, por el artículo 9º de la Ley 1150, que dispone, en su inciso tercero, lo siguiente:

“Artículo 9o. De la adjudicación. [...] *El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario.* No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual, la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993. [...]”. (Énfasis fuera del texto)

Sobre la obligatoriedad y la irrevocabilidad del acto de adjudicación la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha manifestado en repetidas ocasiones. Así, por ejemplo, en Sentencia del 13 de junio de 2011, la Sección Tercera sostuvo:

“[...] Sin embargo, conviene precisar que el acto de adjudicación, en tanto por él se acepta la oferta del oferente favorecido y se concluye el procedimiento licitatorio, en el derecho nacional aunque no perfecciona el vínculo jurídico en tratándose del contrato estatal, es presupuesto *sine qua non* para la ulterior celebración del respectivo contrato, como que crea la obligación tanto para la administración como para el adjudicatario de elevar a escrito el acuerdo de voluntades.

De modo que la suscripción no es sino la formalización de la voluntad administrativa de la entidad licitante expresada a lo largo de ese proceso y de la del co-contratante que formuló la oferta seleccionada, en lo que Alessi llama “fase integrativa”, con el fin de lograr el perfeccionamiento del contrato en los términos del artículo 41 de la Ley 80. Con esta perspectiva, el artículo 9º de la Ley 1150 de 2007 establece que el acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario.



FORMATO PQRS

Así lo había reconocido, de antaño, la jurisprudencia de esta Corporación: *"Los efectos de la adjudicación son bien conocidos, como que se ha afirmado constantemente que, desde que ella se comunica, surge entre adjudicatario y adjudicante una situación contentiva de mutuos derechos y obligaciones, y de la que el contrato no viene a ser sino la forma instrumental o el acto formal"*.

*Por manera que, el acto administrativo de adjudicación produce una serie de consecuencias jurídicas respecto de las partes intervinientes en el procedimiento: i) el derecho subjetivo del adjudicatario, como situación excluyente para contratar con el Estado; ii) deber jurídico correlativo del licitante de contratar con el adjudicatario; iii) mantenimiento inalterable de los pliegos de condiciones, entre otros, directamente entroncados con la celebración misma del negocio jurídico"*⁶. (Énfasis fuera del texto)

Como se observa, el acto administrativo de adjudicación es irrevocable y obligatorio para las partes, lo que significa que produce el derecho del adjudicatario para contratar con el Estado y el correlativo deber de la entidad contratante de celebrar el contrato, en los términos fijados en los pliegos de condiciones. En este punto es necesario señalar que, tal regla tiene dos excepciones. Al respecto, el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 trajo consigo un cambio frente al numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80, que consiste en prever dos excepciones a la irrevocabilidad del acto de adjudicación, que antes estaba consagrada en términos absolutos. Tales salvedades serán analizadas a continuación.

ii. La *revocación directa* puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa⁷. Esta especie de extinción se diferencia de otras, pues "se trata de un mecanismo de extinción del acto administrativo y de sus efectos que opera por la voluntad de la propia administración. [...] Esta figura debe distinguirse [...] de la *anulación*, que es la desaparición o extinción del acto por decisión de autoridad jurisdiccional"⁸. Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata de un mecanismo

⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de junio de 2011, expediente 19936.

⁷ SANTOS RODRÍGUEZ. Jorge Enrique. Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal. Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 27.

⁸ RODRÍGUEZ. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Vigésima Edición. Tomo II. Editorial Temis, 2017. p. 85.

FORMATO PQRS

unilateral de la administración, otorgado por el legislador para que esta revise sus propias decisiones⁹.

De acuerdo con lo anterior, puede afirmarse que la revocación de los propios actos es una de las prerrogativas otorgadas en el ordenamiento jurídico a las administraciones públicas para lograr el cumplimiento de sus finalidades. En ese marco conceptual es preciso señalar que una de las labores fundamentales del legislador cuando reconoce o crea una prerrogativa es compatibilizar su uso y ejercicio con los derechos de los administrados potencialmente involucrados o afectados. Por lo anterior, en las normas generales sobre procedimiento administrativo, o en otras normas especiales de derecho administrativo que contemplan la institución de la revocatoria directa, existe una decisión particular del legislador que da cuenta de la armonización que se ha hecho, para el caso particular, entre los derechos de los administrados y los intereses públicos en juego.

El derogado Código de lo Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, preveía en su artículo 74 que cuando un acto administrativo hubiese creado o modificado una situación de carácter particular y concreto o reconocido un derecho, este no podría ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Ello era así, salvo cuando esos actos resultasen como consecuencia de la aplicación del silencio administrativo positivo y se evidenciaba una de las causales de revocación, o si fuese evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Es decir, que los actos administrativos de contenido particular eran en general irrevocables sin consentimiento del titular, salvo cuando se verificara alguna de las dos condiciones recién mencionadas que permitían su revocación, según lo normado por el artículo 74 del CCA.

De otro lado, las disposiciones que regulaban la contratación estatal contenían una norma especial sobre la posibilidad de revocar el acto de adjudicación. El numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, hoy derogado, disponía que "El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario". Nótese cómo la norma citada, sin lugar a duda, contiene un régimen de revocabilidad mucho más estricto que aquel contenido en las normas sobre procedimiento administrativo general vigente para ese entonces. Lo anterior es así, pues mientras el CCA admitía la revocación en dos casos –silencio administrativo y obtención por medios ilegales–, la Ley 80 de 1993 no permitía

⁹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Ob. Cit. Párrafo 1414 y siguientes.

FORMATO PQRSD

la revocación ni si quiera en esos casos, pues claramente postulaba la irrevocabilidad del acto de adjudicación en términos absolutos.

Como se señaló anteriormente, la Ley 1150 de 2007, particularmente su artículo 9, reemplazó esta regla absoluta de irrevocabilidad y estableció dos excepciones. La primera, cuando entre la adjudicación y la suscripción del contrato sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad y, la segunda, cuando se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales. En estos casos, la norma prescribe que “este podrá ser revocado”¹⁰. Sobre esta nueva regla de origen legal, el Consejo de Estado considera que:

“Como se observa, el cambio principal que trajo esta norma, frente al numeral 11 del artículo 30 de la Ley 80, consiste en prever dos excepciones a la irrevocabilidad del acto de adjudicación, que antes estaba consagrada en términos absolutos. Tales salvedades son: (i) cuando el adjudicatario incurre en una inhabilidad o incompatibilidad sobreviniente, esto es, posterior a la adjudicación y anterior a la celebración del contrato, y (ii) cuando pueda demostrarse que la adjudicación “se obtuvo por medios ilegales”¹¹.

Con base en lo dicho puede afirmarse que las normas vigentes en materia de contratación estatal prevén que el acto de adjudicación es por regla general irrevocable, salvo en las dos situaciones previstas por el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, en cuyo caso la entidad estatal podrá revocarlo. Se considera importante hacer énfasis en el hecho de que la norma utiliza el verbo *podrá*, sin

¹⁰ El citado artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 dispone: “ARTÍCULO 9o. DE LA ADJUDICACIÓN. En el evento previsto en el artículo 273 de la Constitución Política y en general en los procesos de licitación pública, la adjudicación se hará de forma obligatoria en audiencia pública, mediante resolución motivada, que se entenderá notificada al proponente favorecido en dicha audiencia.

Durante la misma audiencia, y previamente a la adopción de la decisión definitiva de adjudicación, los interesados podrán pronunciarse sobre la respuesta dada por la entidad contratante a las observaciones presentadas respecto de los informes de evaluación.

El acto de adjudicación es irrevocable y obliga a la entidad y al adjudicatario. No obstante lo anterior, si dentro del plazo comprendido entre la adjudicación del contrato y la suscripción del mismo, sobreviene una inhabilidad o incompatibilidad o si se demuestra que el acto se obtuvo por medios ilegales, este podrá ser revocado, caso en el cual, la entidad podrá aplicar lo previsto en el inciso final del numeral 12 del artículo 30 de la Ley 80 de 1993.

Sin perjuicio de las potestades a que se refiere el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, en aquellos casos en que la entidad declare la caducidad del contrato y se encuentre pendiente de ejecución un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del mismo, con excepción de los contratos de concesión, se podrá contratar al proponente calificado en el segundo lugar en el proceso de selección respectivo, previa revisión de las condiciones a que haya lugar”.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 15 de agosto de 2017. Radicación: 2346. C.P. Álvaro Namén Vargas.

FORMATO PQRSD

indicación de ningún requisito adicional para el ejercicio de la prerrogativa de revocación del acto de adjudicación.

Esta conclusión permanece inalterada a pesar de que han cambiado las reglas de procedimiento administrativo generales en materia de revocatoria de los actos administrativos. El CPACA estableció un régimen jurídico para la revocación de actos de carácter particular y concreto mucho más estricto que el contenido en el antiguo CCA y que, en alguna medida, se asemeja al que consagrara en su momento el texto original de la Ley 80 de 1993. En efecto, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2013 dispone lo siguiente:

“Artículo 97. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa”.

Son varios los aspectos de esta norma sobre los cuales debe llamarse la atención. El artículo claramente prevé una regla general y “absoluta” de irrevocabilidad, pues ningún acto puede ser revocado, en aplicación del CPACA, sin consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Ello es así incluso si el acto ocurrió por medios ilegales, en cuyo caso solamente se autoriza a la Administración a no acudir al procedimiento previo de conciliación y a solicitar al juez su suspensión provisional. Las reglas del CPACA tampoco establecieron excepción, como lo hiciera el CCA, para los actos administrativos fictos producidos como consecuencia de un silencio administrativo positivo y en los cuales se evidenciaba una causal de revocación.

En todos los casos en los cuales la norma aplicable sea el CPACA, entonces, se debe recurrir a demandar el acto administrativo de carácter particular cuando quiera que no se obtenga la autorización expresa del titular



FORMATO PQRS

para proceder a la revocación. Dicho ello, no puede perderse de vista que la primera frase del artículo 97 del CPACA es "salvo las excepciones establecidas en la ley". Esto quiere decir que la ley puede contemplar en normas especiales "excepciones" a la regla absoluta de irrevocabilidad sin el consentimiento del destinatario del acto que contiene el Código en mención.

Esta regla del artículo 97 *ibídem* se ajusta perfectamente a la lógica de procedimiento general que tiene el CPACA, cuyas funciones son servir como fuente para llenar vacíos en leyes especiales sobre procedimientos, y ser aplicadas ante la ausencia total de una norma especial. En ese orden de ideas, si una norma especial prevé la posibilidad de realizar la revocación directa, no será necesario recurrir a las normas generales de procedimiento, pues existiría una norma especial que regula la materia y no se evidencia la existencia de un vacío que requiera ser llenado. La diferencia en el régimen jurídico contenido en las normas del CPACA y de la Ley 1150 de 2007 da cuenta del ejercicio de la libertad de configuración del legislador, que adoptó para los dos casos decisiones diferentes teniendo en cuenta los intereses públicos en juego y la tensión entre estos y los derechos de los administrados.

Con base en las anteriores consideraciones es posible concluir que, para revocar el acto administrativo de adjudicación de un contrato estatal, cuando se verifique alguna de las dos causales que lo permiten, según el artículo 9, inciso tercero, de la Ley 1150 de 2007, no es necesario obtener "consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo" adjudicatario, como lo ordena el artículo 97 del CPACA. Lo anterior es así, pues el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007 consagra un régimen especial de revocatoria directa del acto de adjudicación que no exige permiso del titular. La ausencia de una regla en ese sentido, en el entendido de esta Subdirección, no puede interpretarse como un vacío que deba ser llenado con el CPACA, sino como un régimen jurídico diferente: situación análoga a la que en su momento ocurría con los regímenes de la Ley 80 de 1993 y el CCA.

Ahora bien, lo anterior quiere decir que, en términos prácticos, la Entidad Estatal debe respetar el debido proceso del adjudicatario cuando pretenda establecer si i) ha sobrevenido una causal de inhabilidad e incompatibilidad entre el acto de adjudicación y la suscripción del contrato o ii) si el acto de adjudicación se obtuvo por medios ilegales. En otros términos, con el objeto de verificar la existencia de alguna de las causales que permite la revocación directa del acto de adjudicación, la Entidad Estatal debe llevar a cabo un procedimiento



FORMATO PQRSD

administrativo en el cual se respeten las garantías de que trata el artículo 29 superior y en particular los derechos de audiencia y defensa del adjudicatario. Sin embargo, a la finalización de ese procedimiento administrativo, si la Administración verifica la ocurrencia de alguna de estas situaciones, puede proceder a la revocación del acto administrativo de adjudicación incluso si el adjudicatario no otorga su consentimiento para ello.

Del recuento legal y jurisprudencial efectuado hasta ahora en relación con el acto de adjudicación del contrato estatal, se concluye claramente que, en la actualidad, dicho acto administrativo solamente puede ser revocado cuando se presente alguna de las dos situaciones descritas en el artículo 9º de la Ley 1150 de 2007, o ambas causales simultáneamente, razón por la cual podría afirmarse, en principio, que únicamente en esos casos la Entidad Estatal que ha hecho la adjudicación no estaría obligada a celebrar el respectivo contrato.

iii. Conforme al artículo 93 del CPACA, la revocatoria directa procede de oficio o a solicitud de parte. Cuando esto último ocurre, la actuación inicia en ejercicio del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de 1991. Al respecto, el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 1437 de 2011 dispone que "Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición [...] sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos".

Si la solicitud de revocatoria directa es resultado de un derecho de petición, corresponde analizar la naturaleza jurídica de la respuesta. Esto depende del contenido de la petición: si se trata de una solicitud de documentos, la respuesta es un acto material, es decir, la entrega de la información solicitada; si es una petición de consulta, la respuesta corresponde a un concepto; si se solicita una certificación, la respuesta corresponde un acto de conocimiento; incluso, pueden existir respuestas derivadas de omisiones administrativas, como sucede en las hipótesis de silencio positivo o negativo. No obstante, cuando se solicita que la Administración adopte una decisión, no cabe duda de que la respuesta asume la naturaleza de un acto administrativo. Sobre la naturaleza de la respuesta a los derechos de petición, la doctrina explica que:



FORMATO PQRSD

“La repuesta no posee una naturaleza jurídica única. Algunas constituyen actos administrativos, sin importar si es verbal, escrita o ficta, porque son declaraciones unilaterales de la voluntad, que produce una entidad estatal en ejercicio de la función administrativa, o de control, o electoral, o un particular en ejercicio de las mismas funciones públicas, y que produce efectos jurídicos –Sentencia T-807 de 2000–; mientras que otras respuestas no lo son, se trata de comunicaciones simples, sencillamente porque no se ajustan a esta definición, especialmente en la parte que exige la producción de efectos jurídicos –como es el caso típico de la consulta, art. 28 de la LEPD (integrada al CPACA)– en cuyo evento la respuesta no compromete la responsabilidad de las entidades, ni son de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Del mismo modo, las respuestas que consisten en la ejecución material de lo pedido –de admitirse esta respuesta– son hechos, no actos administrativos [...], y ni siquiera son comunicaciones simples, porque no se trata de una expresión de la voluntad sino de una pura actuación fáctica no antecedida de decisión expresa, verbal o escrita, pero en todo caso es la respuesta.

Estas precisiones son importantes porque muchos creen que toda respuesta al derecho de petición es un acto administrativo, cuando no es cierto; depende de que se ajuste a la noción indicada. Por ejemplo, si alguien pide que le concedan la pensión de jubilación el acto que la resuelva será administrativo; sin embargo, el que decide la solicitud de información sobre el horario de atención en una oficina pública no lo será –Sentencia T-616 de 2009–¹².

En el contexto de las solicitudes de revocatoria directa, como se trata de que la entidad determine si la decisión inicialmente adoptada se mantiene o no, la respuesta tiene el carácter de acto administrativo. Lo anterior, en la medida que corresponde a una manifestación de voluntad unilateral producto del ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos. Sea que la respuesta adopte o no a través de una resolución, lo cierto es que la decisión debe provenir del órgano competente, debe estar motivada, debe tener objeto y causa lícita, etc. Es decir, al margen de la denominación que reciba, la respuesta tendrá la naturaleza de un acto administrativo si se cumplen con los elementos de la noción.

¹² MARÍN CORTÉS, Fabián G. Derecho de petición y procedimiento administrativo. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R LTDA y Centro de Estudios de Derecho Administrativo, 2017. p. 536.

FORMATO PQRS

iv. Al margen de la explicación precedente debe advertirse que el análisis requerido para resolver problemas específicos en torno a la gestión contractual de las entidades públicas debe ser realizado por quienes tengan interés en ello, de acuerdo con lo explicado la aclaración preliminar del presente oficio. De esta manera, las afirmaciones aquí realizadas no pueden ser interpretadas como juicios de valor sobre circunstancias concretas relacionadas con los hechos que motivan la consulta. Por lo anterior, previo concepto de sus asesores, la solución de situaciones particulares corresponde a los interesados adoptar la decisión correspondiente y, en caso de conflicto, a las autoridades judiciales, fiscales y disciplinarias.

Dentro de este marco, la entidad contratante definirá en cada caso concreto lo relacionado con los aspectos puntuales del tema objeto de consulta. Al tratarse de un análisis que debe realizarse en el procedimiento contractual específico, la Agencia no puede definir un criterio universal y absoluto por vía consultiva, sino que brinda elementos de carácter general para que los partícipes del sistema de compras y contratación pública adopten la decisión que corresponda, lo cual es acorde con el principio de juridicidad. Así, cada entidad definirá la forma de adelantar su gestión contractual, sin que sea atribución de Colombia Compra Eficiente validar sus actuaciones.

IV.Referencias normativas:

- Constitución Política de 1991, artículo 23.
- Ley 80 de 1993, artículo 41.
- Ley 1150 de 2007, artículo 9.
- Ley 1437 de 2011, artículos 13, 93, 97.

V.Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública:

La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre la revocatoria del acto de adjudicación en los Conceptos C-524 de 18 de agosto de 2020, C-549 del 28 de agosto de 2020, C-524 de 18 de agosto de 2020, C-549 del 28 de agosto de 2020, C-363 del 14 de septiembre de 2021, C-618 del 5 de octubre de 2022, C-633 del 25 de octubre de 2022, C-750 del 1 de diciembre de 2022, C-252 del 7 de julio de 2023 y C-770 del 5 de diciembre de 2024, C-988 del 28 de enero de 2025, C-063 del 3 de marzo de



FORMATO PQRSD

2025, entre otros. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede accederse a través del siguiente enlace: <https://relatoria.colombiacompra.gov.co/busqueda/conceptos>.

Te informamos que ya se encuentra disponible la **Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017**. Esta Guía se expide en el marco del cumplimiento de la orden proferida por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia T-302 del 2017. Con su implementación se busca contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la situación de vulneración masiva y recurrente de los derechos fundamentales de los niños y de las niñas del Pueblo Wayúu. Puede consultar la guía en el siguiente enlace: [Guía de lineamientos de transparencia y selección objetiva para el departamento de La Guajira – Objetivo sexto constitucional de la Sentencia T-302 del 2017](#).

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 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original firmado
Ana Maria Tolosa Rico

ANA MARIA TOLOSA RICO
Subdirectora de Gestión Contractual (E) ANCP -CCE

Elaboró: Juan David Montoya Penagos
Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual
Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo
Gestor T1 – 15 de la Subdirección de Gestión Contractual
Aprobó: Ana María Tolosa Rico
Subdirectora de Gestión Contractual (E)



FORMATO PQRSD