**CCE-DES-FM-17**

**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**

Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata de un 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**

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.

**ACEPTACIÓN DE LA OFERTA – Régimen exceptuado – Irrevocabilidad**

[…] a pesar de que tanto el acto de adjudicación como la aceptación de la oferta constituyen una adherencia a la propuesta presentada por el mejor oferente, el alcance de ambas figuras jurídicas es distinto. De un lado, la aceptación de la oferta perfecciona el contrato y con ella nacen las obligaciones correspondientes para ambas partes, según las reglas del derecho privado. En el acto de adjudicación no ocurre lo mismo, pues este acto solo obliga a las partes a la suscripción de un negocio jurídico .

Por lo anterior, en el caso de los contratos suscritos por entidades públicas cuyo régimen contractual se rija por normas de derecho privado, se encuentra que no es posible revocar la aceptación de la oferta porque con este acto jurídico se perfecciona el contrato correspondiente y, en consecuencia, no existe posibilidad alguna de revocar dicha aceptación . Así las cosas, no es aplicable el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, el cual rige exclusivamente en la gestión contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Menos aún es aplicable el régimen general de la Ley 1437 de 2011, pues una vez perfeccionado el contrato con la aceptación de la oferta este es obligatorio para las partes en los términos del artículo 1602 del Código Civil.

Bogotá D.C., 14 Septiembre 2021



Señor

**Peticionario anónimo**

Bogotá D.C.

 **Concepto C – 363 de 2021**

|  |  |
| --- | --- |
| **Temas:**   | REVOCACIÓN DIRECTA – Noción / REVOCACIÓN DIRECTA – Naturaleza Jurídica / REVOCACIÓN DIRECTA – ACTO DE ADJUDICACIÓN – Consentimiento previo / REVOCACIÓN DIRECTA – ACTO DE ADJUDICACIÓN – debido proceso / ACEPTACIÓN DE LA OFERTA – Régimen exceptuado – Irrevocabilidad / |
| **Radicación:**  | Respuesta a consulta # P20210802006781 |

Estimado señor peticionario:

En ejercicio de la competencia otorgada por el numeral 8 del artículo 11 y el numeral 5 del artículo 3 del Decreto Ley 4170 de 2011, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente responde sus consultas del 2 de agosto de 2021.

1. **Problema planteado**

Usted realiza la siguiente pregunta: «[…] En el caso de los regímenes especiales, cuando se presente revocatoria puedo realizarle por el artículo del CPACA en especial cuando se pretenda revocar el acto de adjudicación es decir con consentimiento del adjudicatario o debo reglarme en lo manifestado por la Ley 1150 de 2007 artículo 9 […]».

1. **Consideraciones**

Para resolver la consulta, es necesario analizar previamente los siguientes temas: i) revocatoria directa del acto de adjudicación y las normas que la regulan y ii) naturaleza jurídica de la aceptación de oferta en contratos suscritos por entidades con régimen exceptuados.

 La Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente se ha pronunciado sobre la revocatoria del acto de adjudicación en los conceptos C-524 de 18 de agosto de 2020 y C-549 del 28 de agosto de 2020. La tesis principal de estos conceptos se reitera a continuación:

**2.1. Revocatoria directa del acto de adjudicación**

La revocación directa puede definirse como una de las especies de extinción de los actos administrativos en sede administrativa[[1]](#footnote-1). 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»[[2]](#footnote-2). Adicionalmente, sobre la particular manera en que el legislador ha reglamentado la revocación directa en Colombia, debe decirse que se trata de un mecanismo unilateral de la administración, otorgado por el legislador para que esta revise sus propias decisiones[[3]](#footnote-3).

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

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»[[4]](#footnote-4). 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»[[5]](#footnote-5).

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 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 loa 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 consagrase en su momento el texto original de la Ley 80 de 1993. En efecto, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2007 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 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 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.

**2.2. La aceptación de oferta de entidades con régimen exceptuado: acto contractual distinto a la adjudicación del contrato**

De acuerdo con la Ley 80 de 1993, el contrato estatal se perfecciona cuando las partes alcanzan un acuerdo entre el objeto y el precio, y este se eleva por escrito –art. 41, inc. 1–, exceptuando los contratos derivados de la urgencia manifiesta y de mínima cuantía. Para la doctrina, la forma solemne de contrato estatal se justifica por razones tanto probatorias como presupuestales, delimitando la aplicación del régimen de nulidades, la teoría del hecho cumplido y del enriquecimiento sin causa[[6]](#footnote-6).

No obstante, la suscripción del contrato supone la adjudicación previa. Este acto administrativo definitivo constituye una decisión motivada de la entidad contratante por la que se concede el derecho a celebrar el contrato al mejor proponente. En otros términos, «La adjudicación es una etapa previa al contrato. No es el contrato sino un acto administrativo pre-contractual que declara la propuesta aceptable y por el cual el licitante se obliga a efectuar los actos integrativos del procedimiento y formalización contractual»[[7]](#footnote-7).

En contraste, como sucede actualmente con la mínima cuantía, los contratos entre los particulares nacen a la vida jurídica con la aceptación de la oferta, salvo que el contrato sea solemne o real en los términos del artículo 1500 del Código Civil. Esta regla incluye las ofertas tanto a personas determinadas como indeterminadas. Por ello, el perfeccionamiento por el mutuo acuerdo se extiende al mecanismo de policitación previsto en el artículo 860 del Código de Comercio[[8]](#footnote-8).

Algo similar sucede en los contratos de las entidades del régimen exceptuado, pues –de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– los mismos están sometidos al derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de los principios de la función administrativa, la gestión fiscal y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En este contexto, conforme a la jurisprudencia del consejo de Estado, «La aceptación es un acto jurídico unilateral en el que el destinatario de la propuesta u oferta manifiesta su adhesión o aquiescencia incondicionalmente a los términos de la misma. De conformidad con la ley mercantil sus características son las siguientes: (i) es un acto voluntario; (ii) debe ser pura y simple; (iii) debe ocurrir en tiempo y (iv) debe ser expresa»[[9]](#footnote-9).

 En relación con la primera característica de este acto jurídico se tiene que debe ser una expresión de la autonomía de la voluntad de la entidad exenta de vicios. La aceptación debe ser pura y simple, es decir, no puede estar sujeta a una condición o término. Asimismo, la aceptación debe ocurrir en el tiempo porque este acto jurídico debe producirse dentro del periodo establecido en las normas que determinan el plazo para ello, y finalmente, debe ser expresa, por lo cual, la entidad debe manifestar su adherencia a la oferta que le fue realizada.

Adicionalmente, en las normas del Código de Comercio y el Código Civil no se definió la aceptación de la oferta. Sin embargo, en algunas normas del estatuto mercantil se establecen reglas sobre esta figura. Así, en los artículos 850 a 855 pese a que se regula la propuesta u oferta, también se establecieron reglas sobre el perfeccionamiento del acto jurídico de aceptación. Por ejemplo, el artículo 850 del Código de Comercio estableció que la aceptación de la oferta verbal debe ser aceptada en el acto de oírse, el artículo 851 del mismo estatuto señaló que cuando la oferta es escrita deberá aceptarse dentro de los seis días siguientes a la presentación de la oferta. Por su parte, los artículos 852 y 853 establecen reglas sobre cómputo y plazos consensuales para aceptar la oferta; y los artículos 845 y 855 de la misma codificación consagraron la figuras de aceptación tácita y condicional de la oferta.

De la definición mencionada sobre la aceptación de la oferta, sus características y su marco normativo, puede concluirse que no es idéntica al acto de adjudicación propio de los procesos de selección de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. La primera diferencia entre el acto de adjudicación y la aceptación de la oferta, que aunque obvia, vale la pena señalar, estriba en su régimen jurídico aplicable. El primero, se rige por las normas establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, mientras que la aceptación de la oferta encuentra su fundamento normativo en las normas de derecho comercial.

La segunda diferencia alude al objeto de ambos actos, pues la adjudicación tiene como finalidad determinar o elegir al proponente ganador dentro de un proceso de selección. En contraste, el objeto de la aceptación es adherirse a la oferta y perfeccionar el contrato respectivo. Al respecto, conviene precisar que mediante el acto de adjudicación se escoge o selecciona al oferente, que conforme con los criterios objetivos de selección, presentó la mejor propuesta. No obstante, este acto no implica el perfeccionamiento del contrato, pues este deberá cumplirse con las formalidades del artículo 41 del Estatuto General.

Con la aceptación de la oferta, por regla general, se perfecciona el contrato y las partes se entienden obligadas recíprocamente sin que sea necesario realizar alguna actuación adicional, salvo en los casos en que sea real o solemne. Así, en tratándose del régimen aplicable a las entidades no sometidas a la Ley 80 de 1993, aquellos contratos que por su naturaleza son consensuales se perfeccionan con la aceptación realizada por el destinatario de la oferta. Sobre esta diferencia en el momento de perfeccionamiento de los contratos sometidos y exceptuados del Estatuto General de Contratación , el Consejo de Estado precisó lo siguiente:

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. Tal decisión implica la escogencia o selección definitiva de dicho oferente, con base en el respectivo informe de evaluación y calificación de las propuestas, descartando, por lo tanto, a los demás oferentes y a las demás propuestas. En esa medida, el acto de adjudicación se asemeja a la aceptación de la oferta en los contratos de derecho privado, con la diferencia de que en estos, en virtud de los principios de la autonomía de la voluntad y de la consensualidad, la aceptación oportuna perfecciona el respectivo contrato, como regla general, salvo en los denominados contratos solemnes y reales, y hace surgir los derechos y obligaciones pactados o derivados del mismo, mientras que en los contratos estatales, debido a su carácter solemne definido por la ley (artículo 41 de la Ley 80 de 1993), estos no se perfeccionan con la notificación del acto de adjudicación, sino con la suscripción, por las dos partes, del documento que contenga las respectivas cláusulas o estipulaciones, con algunas pocas excepciones […][[10]](#footnote-10).

En esta medida, mediante la adjudicación, a pesar de que la entidad acepta la mejor oferta conforme con los criterios objetivos preestablecidos dentro del proceso de selección, con este acto no se perfecciona el contrato, como sucede en los contratos sometidos al régimen de derecho privado. Lo anterior traza una diferencia sustancial entre la aceptación de la oferta y el acto de adjudicación, pues con la primera se entenderá perfeccionado el contrato y, en consecuencia, las partes se obligan recíprocamente al cumplimiento de las obligaciones correspondientes. Con el acto de adjudicación, por el contrario, pese a que la entidad selecciona a quien será su contratista, por regla general, deberá suscribirse posteriormente por ambas partes un contrato contentivo de las cláusulas o estipulaciones del negocio jurídico.

En línea con lo anterior, con el acto de adjudicación no nacen *per se* las obligaciones y derechos que puedan derivarse del contrato, pues de él solo surge la posibilidad de suscribirlo, mientras que con el acto de aceptación de la oferta, se perfecciona el contrato y con esto, son exigibles las obligaciones y derechos derivadas de ese negocio jurídico[[11]](#footnote-11). Finalmente, otra diferencia entre el acto de adjudicación y la aceptación de la oferta se encuentra en la revocabilidad. En el primero, la revocabilidad es excepcional, mientras que la aceptación de la oferta es irrevocable. Esto teniendo en cuenta que con la aceptación se perfecciona el contrato, de modo que no hay oportunidad para ello.

En este contexto, a pesar de que tanto el acto de adjudicación como la aceptación de la oferta constituyen una adherencia a la propuesta presentada por el mejor oferente, el alcance de ambas figuras jurídicas es distinto. De un lado, la aceptación de la oferta perfecciona el contrato y con ella nacen las obligaciones correspondientes para ambas partes, según las reglas del derecho privado. En el acto de adjudicación no ocurre lo mismo, pues este acto solo obliga a las partes a la suscripción de un negocio jurídico .

Por lo anterior, en el caso de los contratos suscritos por entidades públicas cuyo régimen contractual se rija por normas de derecho privado, se encuentra que no es posible revocar la aceptación de la oferta porque con este acto jurídico se perfecciona el contrato correspondiente y, en consecuencia, no existe posibilidad alguna de revocar dicha aceptación[[12]](#footnote-12). Así las cosas, no es aplicable el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, el cual rige exclusivamente en la gestión contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Menos aún es aplicable el régimen general de la Ley 1437 de 2011, pues una vez perfeccionado el contrato con la aceptación de la oferta este es obligatorio para las partes en los términos del artículo 1602 del Código Civil[[13]](#footnote-13).

**3. Respuestas**

«[…] En el caso de los regímenes especiales, cuando se presente revocatoria puedo realizarle por el artículo del CPACA en especial cuando se pretenda revocar el acto de adjudicación es decir con consentimiento del adjudicatario o debo reglarme en lo manifestado por la Ley 1150 de 2007 artículo 9 […]».

De acuerdo con lo expuesto, a pesar de que tanto el acto de adjudicación como la aceptación de la oferta constituyen una adherencia a la propuesta presentada por el mejor oferente, el alcance de ambas figuras jurídicas es distinto. De un lado, la aceptación de la oferta perfecciona el contrato y con ella nacen las obligaciones correspondientes para ambas partes, según las reglas del derecho privado. En el acto de adjudicación no ocurre lo mismo, pues este acto solo obliga a las partes a la suscripción de un negocio jurídico.

Por lo anterior, en el caso de los contratos suscritos por entidades públicas cuyo régimen contractual se rija por normas de derecho privado, se encuentra que no es posible revocar la aceptación de la oferta porque con este acto jurídico se perfecciona el contrato correspondiente y, en consecuencia, no existe posibilidad alguna de revocar dicha aceptación. Así las cosas, no es aplicable el artículo 9 de la Ley 1150 de 2007, el cual rige exclusivamente en la gestión contractual de las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Menos aún es aplicable el régimen general de la Ley 1437 de 2011, pues una vez perfeccionado el contrato con la aceptación de la oferta este es obligatorio para las partes en los términos del artículo 1602 del Código Civil.

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Atentamente,



|  |  |
| --- | --- |
| Elaboró: | Nina María Padrón BallestasContratista de la Subdirección de Gestión Contractual  |
| Revisó: | Juan David Montoya Penagos Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual |
| Aprobó: | Jorge Augusto Tirado NavarroSubdirector de Gestión Contractual ANCP – CCE |

1. SANTOS RODRÍGUEZ. Jorge Enrique. Construcción doctrinaria de la revocación del acto administrativo ilegal. Universidad Externado de Colombia, 2005. p. 27. [↑](#footnote-ref-1)
2. RODRÍGUEZ. Libardo. Derecho Administrativo General y colombiano. Vigésima Edición. Tomo II. Editorial Temis, 2017. p. 85. [↑](#footnote-ref-2)
3. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Ob. Cit. Párrafo 1414 y siguientes. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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». [↑](#footnote-ref-4)
5. CONSEJO DE ESTADO. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 15 de agosto de 2017. Radicación: 2346. C.P. Alvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cfr. IBAGÓN IBAGÓN, Mónica Liliana. El principio de Estado de Derecho y los contratos estatales: la forma escrita de los contratos en Alemania y en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004. pp. 383.

 [↑](#footnote-ref-6)
7. DROMI, José Roberto. La licitación pública. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1980. p. 390. [↑](#footnote-ref-7)
8. El Código de Comercio, en el artículo 860, dispone que: «En todo género de licitaciones, públicas o privadas, el pliego de cargos constituye una oferta de contrato y cada postura implica la celebración de un contrato condicionado a que no haya postura mejor. Hecha la adjudicación al mejor postor, se desecharán las demás».

Al respecto, la jurisprudencia explica que la etapa de selección «[…] cierra el procedimiento, es la escogencia, dentro de las presentadas oportunamente, de la solicitud que reúna las mejores condiciones, cometido que en veces ejecuta el propio anunciante y que en otras ocasiones es remitido al dictamen de terceros, pero que en todo caso cumple realizar con rigurosa observancia de las reglas que sobre el particular se hayan consignado en la convocatoria. Tampoco aquí son de recibo especulaciones conceptuales absolutas acerca del significado jurídico de la decisión final frente a la formación del vínculo contractual, toda vez que así como la adjudicación puede catalogarse como un acto de confirmación, ratificación o fijación de un contrato perfeccionado con anterioridad en el momento de presentarse el participante ganador por haber emitido la propuesta que reunió las condiciones dignas de mejor calificación -acto cuya ocurrencia determina el cumplimiento de la condición de la que depende que el aludido contrato comienza a ser eficaz-, también en la adjudicación podrá verse, en los eventos en que el anuncio se hizo para recibir ofertas, la declaración contractual de aceptación de una de ellas» (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala de Casación Civil. Sentencia del 23 de noviembre de 1989. M.P. José Alejandro Bonivento Fernández. En: Gaceta Judicial, Tomo CXCVI, Nº 2435. p. 122).

 [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de 28 de febrero de 2020. Rad: 05001-23-31-000-1996-00657-01(31628). CP: Guillermo Sánchez Luque. [↑](#footnote-ref-9)
10. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 15 de agosto de 2017. Rad: 11001-03-06-000-2017-00098-00(2346). CP. Álvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-10)
11. Sobre el alcance del acto de adjudicación, el Consejo de Estado precisó: «[…] el acto de adjudicación no da lugar, por sí mismo, al nacimiento de las obligaciones y los derechos que genera el contrato, sino a otra clase de obligaciones y derechos recíprocos entre la entidad estatal y el adjudicatario, esto es, a la obligación y al derecho que ambas partes adquieren de suscribir el contrato proyectado8, dentro del plazo establecido en el pliego de condiciones y con las previsiones contenidas en dicho documento, en sus modificaciones, adendas, anexos y en la propuesta que haya sido aceptada (siempre que no contradiga aquellos documentos)». *Ibídem.*  [↑](#footnote-ref-11)
12. Al respecto, la doctrina explica que «La revocación de la aceptación, o sea la declaración del remitente en sentido contrario, una vez el mensaje positivo ha llegado al destinatario, es inconcebible, comoquiera que, implicando la recepción de aquel la celebración del contrato, no se trataría de “revocación de la aceptación”, sino del contrato, cosa que no está al alcance de una sola de las partes […]» (HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones. Tomo II. Volumen I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015). [↑](#footnote-ref-12)
13. ARTICULO 1602. <LOS CONTRATOS SON LEY PARA LAS PARTES>. Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales. [↑](#footnote-ref-13)