

FORMATO PQRS

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 PQRS

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 revocatoria 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 revocatoria del acto administrativo de adjudicación incluso si el adjudicatario no otorga su consentimiento para ello.

NULIDAD DEL CONTRATO – Causales

De acuerdo con el artículo 1741 del Código Civil, “La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces. Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato”. Para la doctrina, las circunstancias que producen nulidad relativa son los vicios del consentimiento –error, fuerza y dolo–, la lesión enorme, los actos de los relativamente incapaces, así como la omisión de formalidades habilitantes distintas a las que se enuncian en la norma precitada.

Asimismo, el artículo 899 del Código de Comercio dispone la *nulidad absoluta* de los negocios jurídicos cuando contrarían una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa; tengan objeto y causa ilícita, o se hayan celebrado por persona absolutamente

FORMATO PQRS

incapaz. Por su parte, el artículo 900 *ibidem* precisa que la *anulabilidad* aplica cuando los contratos hayan sido celebrados por persona relativamente incapaz o hayan sido consentidos por error, fuerza o dolo, conforme al Código Civil.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 consagra como causales de nulidad absoluta del contrato estatal, además de las antes mencionadas en el derecho común, las siguientes: i) que el contrato se celebre con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal, iii) se celebre con abuso o desviación de poder, iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos para el tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad.

En lo referente a la nulidad relativa, el artículo 46 de la Ley 80 de 1993 le atribuye carácter residual, pues una vez establecido el listado de causales de nulidad absoluta, señala que la nulidad relativa corresponde a los demás vicios que se presenten en los contratos. De igual manera, señala que estos vicios podrán sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que genera el vicio.

RÉGIMEN PRESUPUESTAL – Sistema de compras públicas – Conexión

Las entidades estatales deben sujetarse a las normas presupuestales, ya que los contratos estatales son una de las principales fuentes de ejecución de recursos públicos. Respecto al principio de economía, los numerales 6, 13 y 14 del artículo 25 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública disponen que las entidades estatales sólo iniciarán procesos contractuales si cuentan con respaldo presupuestal suficiente, incluyendo reservas para las cláusulas de actualización de precios y los imprevistos derivados de retrasos en pagos o la revisión de precios por alteración de las condiciones iniciales del negocio jurídico. Asimismo, el inciso segundo del artículo 41 *ibidem* –modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007– eleva el registro presupuestal a requisito de ejecución de los contratos. Como explica la doctrina, tanto en la fase preparatoria como en la de formalización, las normas del sistema de compras públicas exigen el cumplimiento de la legalidad presupuestaria.

CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Ausencia – Falta de cobertura – Nulidad del contrato – Revocatoria directa de la adjudicación – Improcedencia

Los vicios en el trámite presupuestal no afectan la validez de los contratos estatales, pues no inciden en la selección del contratista ni en la formación del contrato. Por ello, DROMI sostiene que “[...] el contrato concluido sin crédito legal, o que excede del crédito concedido o con crédito desviado, o con cambio de destino es válido, y el ente público contratante no puede negarse a efectuar el pago, pues los cocontratantes están generalmente imposibilitados de verificar si se han observado o no las prescripciones presupuestarias; ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa, penal y política de los funcionarios y agentes intervinientes”. Asimismo, VEDEL distingue entre



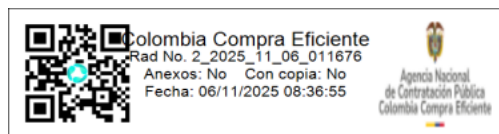
FORMATO PQRS

las irregularidades administrativas y presupuestales en la contratación: mientras las primeras constituyen vicios invalidantes del negocio suscrito, las segundas debe ser subsanadas internamente por la entidad. Lo anterior tomando como base las recomendaciones de las áreas financieras, quienes adoptaran las medidas pertinentes para ajustar el trámite presupuestal.

De esta manera, en caso de que no exista disponibilidad presupuestal o ésta no cubra el valor del contrato adjudicado, tales situaciones no afectan la situación del contratista, quien puede solicitar tanto el cumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad como el pago de las obras, bienes o servicios recibidos a satisfacción. Si dichas circunstancias no constituyen un vicio de nulidad de contrato, con mayor razón tampoco son causa para la revocatoria directa de la adjudicación, pues el medio ilegal “[...]” tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo “[...]”, de manera que el CDP no influye en este elemento.

FORMATO PQRS

Bogotá D.C., 6 de Noviembre de 2025



Señor

Juan Camilo Rodríguez Muñoz

juancamilorodriguezmunoz@gmail.com

Silvania, Cundinamarca

Concepto C – 1513 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 / NULIDAD DEL CONTRATO – Causales / RÉGIMEN PRESUPUESTAL – Sistema de compras públicas – Conexión / CERTIFICADO DE DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL – Ausencia – Falta de cobertura – Nulidad del contrato – Revocatoria directa de la adjudicación – Improcedencia

Radicación:

Respuesta a las consultas con radicados No. 1_2025_10_22_011817 y 1_2025_10_22_011868 –Acumulados–

Estimado señor Rodríguez Muñoz:

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 sus solicitudes

FORMATO PQRS

de consulta de fecha 22 de octubre de 2025, en las cuales manifiesta lo siguiente:

“Una entidad estatal adelanta un proceso de selección que fue debidamente adjudicado. Sin embargo, con posterioridad a la adjudicación, el área encargada eliminó por error el Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) que respaldaba el proceso, aun no se había expedido el respectivo Registro Presupuestal (RP). Frente a esta situación, se solicita concepto sobre los siguientes aspectos:

1. ¿Debe la Entidad expedir un nuevo Certificado de Disponibilidad Presupuestal (CDP) con el fin de garantizar la continuidad del proceso y permitir la expedición del Registro Presupuestal correspondiente?
2. ¿Debe la Entidad revocar la adjudicación del proceso por no contar actualmente con el CDP que respaldaba la disponibilidad de recursos al momento de la adjudicación?
3. Al no contar con la disponibilidad presupuestal vigente, ¿podría configurarse la causal de revocatoria relativa a la obtención del acto administrativo por medios ilegales?

Adicionalmente, en el mismo caso, la Entidad informa que el proceso de selección se adelantó mediante la modalidad de concurso de méritos y que, una vez adjudicado, se advirtió un error en la determinación del presupuesto oficial. En efecto, el valor por el cual fue adjudicado el contrato resulta inferior al valor real de la propuesta económica del adjudicatario, debido a una omisión en la sumatoria del archivo en formato Excel publicado como presupuesto oficial.

A manera de ejemplo, el proceso fue adjudicado por un valor de \$100 millones, pero la suma real de los ítems contenidos en el formato de propuesta económica del adjudicatario asciende a \$105 millones, error originado exclusivamente en la Entidad. En consecuencia, se formulan las siguientes consultas adicionales:

1. ¿El hecho de no contar con la disponibilidad presupuestal completa configura la causal de revocatoria de la adjudicación por obtención del acto administrativo mediante medios ilegales?
2. ¿Debe la Entidad revocar la adjudicación del proceso por no disponer de la totalidad de la disponibilidad presupuestal que respalde el valor real del contrato?
3. ¿Es posible subsanar la disponibilidad presupuestal mediante la expedición de un nuevo CDP para el ajuste necesario, con el fin de cubrir la diferencia detectada y dar continuidad al proceso contractual”.

De manera preliminar, resulta necesario acotar que esta entidad sólo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter

FORMATO PQRS

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: ¿es posible la revocatoria directa del acto de adjudicación de cara a los vicios en la gestión de los certificados de disponibilidad presupuestal?

II. Respuesta:

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.

Respecto a la obtención por medios ilegales, el Consejo de Estado se refiere a la posibilidad revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, siempre que "se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada". En esta medida, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo añade que "[...] en la motivación del acto revocatorio la administración está

FORMATO PQRS

obligada a dejar constancia expresa acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, previo, se repite, la comunicación y citación del particular afectado, con el fin de que pueda defenderse de tal decisión [...]”.

Una vez adjudicado el contrato y perfeccionado el negocio jurídico en las condiciones de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, el artículo 1602 del Código Civil –aplicable por remisión de los artículos 13, 32 y 40 del EGCAP al derecho privado– dispone que “Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”. Precisamente, dentro de estas causas reguladas por el ordenamiento jurídico, el artículo 1625.8 del mismo código establece que las obligaciones se extinguen en todo o en parte por “Por la declaración de nulidad o por la rescisión”. Sin embargo, al ser un trámite interno que corresponde exclusivamente a las entidades contratantes, los vicios en la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal no invalidan los negocios suscritos, lo cual no obsta para que estas irregularidades comprometan la responsabilidad de los funcionarios encargados de la gestión financiera.

Los vicios en el trámite presupuestal no afectan la validez de los contratos estatales, pues no inciden en la selección del contratista ni en la formación del contrato. Por ello, DROMI sostiene que “[...] el contrato concluido sin crédito legal, o que excede del crédito concedido o con crédito desviado, o con cambio de destino es válido, y el ente público contratante no puede negarse a efectuar el pago, pues los cocontratantes están generalmente imposibilitados de verificar si se han observado o no las prescripciones presupuestarias; ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa, penal y política de los funcionarios y agentes intervinientes”. Asimismo, VEDEL distingue entre las irregularidades administrativas y presupuestales en la contratación: mientras las primeras constituyen vicios invalidantes del negocio suscrito, las segundas deben ser subsanadas internamente por la entidad. Lo anterior tomando como base las recomendaciones de las áreas financieras, quienes adoptaran las medidas pertinentes para ajustar el trámite presupuestal.

De esta manera, en caso de que no exista disponibilidad presupuestal o ésta no cubra el valor del contrato adjudicado, tales situaciones no afectan la situación del contratista, quien puede solicitar tanto el cumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad como el pago de las obras, bienes o

FORMATO PQRS

servicios recibidos a satisfacción. Si dichas circunstancias no constituyen un vicio de nulidad de contrato, con mayor razón tampoco son causa para la revocatoria directa de la adjudicación, pues el medio ilegal “[...]” tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo [...]”, de manera que el CDP no influye en este elemento.

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 en 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 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

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.

FORMATO PQRS

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 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

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 PQRS

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 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

⁵ EXPOSITO. Página 73.

FORMATO PQRS

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.

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

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

FORMATO PQRS

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 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

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.

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

FORMATO PQRS

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.

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:

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.

FORMATO PQRS

“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 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.

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 PQRS

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.

FORMATO PQRS

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. Respecto a la obtención por medios ilegales, la jurisprudencia ha sostenido que:

“La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

Ahora bien, el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, el medio debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que si algún efecto se produce, éste debe provenir de una causa eficiente, como

FORMATO PQRS

quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado [...]"¹².

En este contexto, el Consejo de Estado se refiere a la posibilidad revocar el acto administrativo de carácter particular, sin autorización escrita del administrado, siempre que "se trate de una abrupta abierta e incontrovertible actuación ilícita o fraudulenta, debidamente probada"¹³. En esta medida, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo añade que "[...] en la motivación del acto revocatorio la administración está obligada a dejar constancia expresa acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, previo, se repite, la comunicación y citación del particular afectado, con el fin de que pueda defenderse de tal decisión [...]"¹⁴.

Por tanto, 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. Una vez adjudicado el contrato y perfeccionado el negocio jurídico en las condiciones de los artículos 39 y 41 de la Ley 80 de 1993, el artículo 1602 del Código Civil –aplicable por remisión de los artículos 13, 32 y 40 del EGCAP al derecho privado– dispone que "Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales". Precisamente, dentro de estas causas reguladas por el ordenamiento jurídico, el artículo 1625.8 del mismo código establece que las obligaciones se extinguen en todo o en parte por "Por la declaración de nulidad o por la rescisión".

¹² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena. Sentencia del 16 de julio de 2002. Rad. 23001-23-31-000- 1997-8732-02 (IJ 029). C.P. Ana Margarita Olaya Forero.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ibidem*.

FORMATO PQRS

Las nulidades son una sanción legal que afecta la validez de los contratos cuando han quebrantado determinadas normas del ordenamiento. Si bien la teoría general del negocio jurídico se estructura a partir de la autonomía de la voluntad, las partes no gozan de una libertad absoluta para regular sus intereses patrimoniales, puesto que –al no ser una facultad originaria– está circunscrita por criterios de orden superior¹⁵. Por ello, aunque el contrato sea ley obligatoria para los contratantes –art. 1602 del Código Civil–, no podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbres –art. 16 *ibidem*–. En este contexto:

“[...] La nulidad es una sanción que consiste en la privación al negocio de todos los efectos que está llamado a producir, mirando tanto al futuro como al pasado, en razón de que la disposición no reúne los requisitos considerados esenciales en general y específicamente para la figura correspondiente. El criterio político del ordenamiento, que ante todo refleja una experiencia antiquísima, en su ánimo de asegurar un nivel mínimo de legalidad y de moralidad del ejercicio de la autonomía privada, determina la privación de efectos de los negocios jurídicos desprovistos de los *essentialia negotii* correspondientes, como también de aquellos que quebrantan los principios básicos de la sociedad en su momento, y adicionalmente los fallos a requisito de orden tutelar establecido en interés particular o contrarios a normas dictadas en esa misma dirección [...]”¹⁶.

La naturaleza jurídica de la nulidad se fundamenta en el inciso primero del artículo 6 del Código Civil, el cual define la *sanción legal* como una pena, esto es, como el mal que deriva de la transgresión de las prohibiciones contenidas en la ley. Dado que tienen carácter sancionatorio, las nulidades se

¹⁵ Para la doctrina, “La autonomía privada no es un poder originario o soberano. Es un poder conferido a los individuos por una norma superior, la cual regula su actuación, estableciendo cargas y limitaciones. En la ley vemos la fuente de validez de la norma negocial. La ley, lo mismo que puede ampliar el campo en el que actúa la autonomía privada, puede también restringirlo. La ley puede incluso, interviniendo posteriormente, modificar el contenido de una norma negocial ya establecida. Aunque sean excepcionales, estas intervenciones de la ley tienen su justificación formal en la superioridad de la fuente legislativa sobre la negocial.

[...]

La autonomía privada no significa, pues, poder originario independiente o *selbstherrlich*, que no recibe de fuera la razón de su validez. El carácter no originario del poder en que se concreta la autonomía privada implica que no puede considerarse originaria o soberana tampoco la voluntad de los sujetos que establecen las normas negociales. No es que la voluntad privada cree derecho por sí o por fuerza propia.

Admitir una atribución de poder por parte de una norma superior basta para excluir el carácter originario o soberanía de la voluntad privada y del poder atribuido a ella” (FERRI, Luigui. La autonomía privada. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik, 2018. pp. 44-45).

¹⁶ HINESTROSA, Fernando. Tratado de las obligaciones II. De las fuentes de las obligaciones: el negocio jurídico. Volumen II. Bogotá: Universidad externando de Colombia, 2015. Libro en formato EPUB.

FORMATO PQRS

restringen a aquellas circunstancias previstas por el legislador, pues no son aplicables por interpretación extensiva ni por analogía. A esto se refiere el inciso segundo de la norma precitada cuando dispone que “En materia civil son nulos los actos ejecutados contra expresa prohibición de la ley, si en ella misma no se dispone otra cosa [...]”. La declaratoria de nulidad es una forma de extinción de las obligaciones en los términos del artículo 1625.8 *ibidem*, por lo que con ella cesa la existencia del contrato.

iv. De acuerdo con el artículo 1741 del Código Civil, “La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas. Hay así mismo nulidad absoluta en los actos y contratos de personas absolutamente incapaces. Cualquiera otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato”. Para la doctrina, las circunstancias que producen nulidad relativa son los vicios del consentimiento –error, fuerza y dolo–, la lesión enorme, los actos de los relativamente incapaces, así como la omisión de formalidades habilitantes distintas a las que se enuncian en la norma precitada¹⁷.

Asimismo, el artículo 899 del Código de Comercio dispone la *nulidad absoluta* de los negocios jurídicos cuando contrarían una norma imperativa, salvo que la ley disponga otra cosa; tengan objeto y causa ilícita, o se hayan celebrado por persona absolutamente incapaz¹⁸. Por su parte, el artículo 900 *ibidem* precisa que la *anulabilidad* aplica cuando los contratos hayan sido celebrados por persona relativamente incapaz o hayan sido consentidos por error, fuerza o dolo, conforme al Código Civil. Para la interpretación del régimen de nulidades en los asuntos mercantiles, es necesario tener en cuenta que el artículo 822 del Código de Comercio dispone que “Los principios que gobiernan

¹⁷ ALESSANDRI BESA, Arturo. La nulidad y la rescisión en el derecho civil chileno. Santiago de Chile: Ediar Editores LTDA, s/a. p. 689. Para el autor, “Aun cuando la nulidad relativa sea la regla general en materia de nulidades, esto no significa, que la nulidad en sí misma, por ser una sanción, no constituya una excepción [...]” (*Ibidem*. p. 685). Por ello, a pesar de la formulación general del último aparte del artículo 1741 del Código Civil, la nulidad relativa se reduce a circunstancias específicas.

¹⁸ De acuerdo con la doctrina, “El legislador mercantil introduce una importante variación al establecer la nulidad absoluta como la regla general en las sanciones. Cuando se contraria una norma imperativa en el ejercicio de la autonomía de la voluntad, si no hay una sanción específica, tendremos como resultado que habrá nulidad absoluta. En el campo civil, la sanción general no es la nulidad absoluta sino la nulidad relativa, pues el artículo 1741 luego de señalar las causales de nulidad absoluta, concluye: *Cualquier otra especie de vicio produce nulidad relativa*. Es una marcada diferencia en el tratamiento de las nulidades de las dos codificaciones” (ARRUBLA PAUCAR, Jaime Alberto. Contratos mercantiles: teoría general del negocio mercantil. Decimocuarta edición. Bogotá: Legis, 2021. p. 282. Énfasis dentro del texto).

FORMATO PQRS

la formación de los actos y contratos y las obligaciones de derecho civil, sus efectos, interpretación, modo de extinguirse, anularse o rescindirse, serán aplicables a las obligaciones y negocios jurídicos mercantiles, a menos que la ley establezca otra cosa”.

Por su parte, el artículo 44 de la Ley 80 de 1993 consagra como causales de nulidad absoluta del contrato estatal, además de las antes mencionadas en el derecho común, las siguientes: i) que el contrato se celebre con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley, ii) se celebre contra expresa prohibición constitucional o legal, iii) se celebre con abuso o desviación de poder, iv) se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten, v) se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos para el tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad¹⁹.

En lo referente a la nulidad relativa, el artículo 46 de la Ley 80 de 1993 le atribuye carácter residual, pues una vez establecido el listado de causales de nulidad absoluta, señala que la nulidad relativa corresponde a los demás vicios que se presenten en los contratos. De igual manera, señala que estos vicios podrán sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos años, contados a partir de la ocurrencia del hecho que genera el vicio²⁰.

v. Las entidades estatales deben sujetarse a las normas presupuestales, ya que los contratos estatales son una de la principales fuentes de ejecución de recursos públicos. Respecto al principio de economía, los numerales 6, 13 y 14 del artículo 25 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública disponen que las entidades estatales sólo iniciarán procesos contractuales si cuentan con respaldo presupuestal suficiente, incluyendo reservas para las cláusulas de actualización de precios y los imprevistos derivados de retrasos en pagos o la

¹⁹ “Artículo 44. Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

1o. Se celebren con personas incursas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;

2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;

3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;

4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y

5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley”.

²⁰ “Artículo 46. de la nulidad relativa. Los demás vicios que se presenten en los contratos y que conforme al derecho común constituyen causales de nulidad relativa, pueden sanearse por ratificación expresa de los interesados o por el transcurso de dos (2) años contados a partir de la ocurrencia del hecho generador del vicio”.

FORMATO PQRS

revisión de precios por alteración de las condiciones iniciales del negocio jurídico. Asimismo, el inciso segundo del artículo 41 *ibidem* –modificado por el artículo 23 de la Ley 1150 de 2007– eleva el registro presupuestal a requisito de ejecución de los contratos. Como explica la doctrina, tanto en la fase preparatoria como en la de formalización, las normas del sistema de compras públicas exigen el cumplimiento de la legalidad presupuestaria²¹.

Sin embargo, al ser un trámite interno que corresponde exclusivamente a las entidades contratantes, los vicios en la expedición de los certificados de disponibilidad presupuestal no invalidan los negocios suscritos, lo cual no obsta para que estas irregularidades comprometan la responsabilidad de los funcionarios encargados de la gestión financiera. No en vano, la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló que:

“[...] resulta claro que ninguna autoridad del Estado podrá adelantar procedimientos administrativos de selección contractual, tales como licitaciones o concursos, celebrar contratos o contraer obligaciones, sin contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal, omisión que si bien es cierto daría lugar a la violación de los principios de legalidad del gasto y de planeación y, por ello mismo, podría comprometer la responsabilidad personal y patrimonial -en los ámbitos disciplinario, fiscal e incluso penal- del funcionario que actúe con desobedecimiento de los mismos, no es menos cierto que no tendría la entidad suficiente para afectar la validez del respectivo contrato como quiera que, en principio, la ausencia de tal disponibilidad no está llamada a configurar de manera directa y autónoma, *per se*, una específica causal de nulidad de los contratos estatales”²².

Los vicios en el trámite presupuestal no afectan la validez de los contratos estatales, pues no inciden en la selección del contratista ni en la formación del contrato. Por ello, DROMI sostiene que “[...] el contrato concluido sin crédito legal, o que excede del crédito concedido o con crédito desviado, o con cambio de destino es válido, y el ente público contratante no puede negarse a efectuar

²¹ PALOMAR OLMEDO, Alberto y LOZADA GONZÁLEZ, Herminio. El procedimiento administrativo y la gestión presupuestaria y su control. Madrid: Dykinson, 1995. p. 131. Por lo demás, dichos autores sostienen que “Desde esta consideración y como resumen podría indicarse que en el procedimiento contractual de derecho público regulado en la Ley de Contratos del Estado se produce una interacción absoluta, de forma que los requisitos generales derivados de la ejecución presupuestaria forman parte indisoluble del propio procedimiento de contratación. Esta interacción, en la mayor parte de los supuestos está expresamente reconocida en las propias normas de contratación” (*Ibidem*, p. 132).

²² CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Auto del 30 de agosto de 2008. Exp. 23003. C.P. Mauricio Fajardo Gómez. Tesis reiterada en la Sentencias del 12 de agosto de 2014, exp. 28565, y del 14 de septiembre de 2014, exp. 28.079, con ponencia de Enrique Gil Botero.

FORMATO PQRS

el pago, pues los cocontratantes están generalmente imposibilitados de verificar si se han observado o no las prescripciones presupuestarias; ello, sin perjuicio de la responsabilidad civil, administrativa, penal y política de los funcionarios y agentes intervinientes”²³. Asimismo, VEDEL distingue entre las irregularidades administrativas y presupuestales en la contratación: mientras las primeras constituyen vicios invalidantes del negocio suscrito, las segundas debe ser subsanadas internamente por la entidad²⁴. Lo anterior tomando como base las recomendaciones de las áreas financieras, quienes adoptaran las medidas pertinentes para ajustar el trámite presupuestal.

De esta manera, en caso de que no exista disponibilidad presupuestal o ésta no cubra el valor del contrato adjudicado, tales situaciones no afectan la situación del contratista, quien puede solicitar tanto el cumplimiento de las obligaciones por parte de la entidad como el pago de las obras, bienes o servicios recibidos a satisfacción. Si dichas circunstancias no constituyen un vicio de nulidad de contrato, con mayor razón tampoco son causa para la revocatoria directa de la adjudicación, pues el medio ilegal –se reitera conforme a lo explicado *ut supra*– “[...] tiene que producir como resultado un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo [...]”, de manera que el CDP no influye en este elemento.

vi. 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 en la aclaración preliminar del presente oficio. De

²³ DROMI, Roberto. Presupuesto y cuenta de inversión. Buenos Aires: Astrea, 1988. p. 55.

²⁴ El autor considera que “[...] no se debe confundir el problema de la regularidad administrativa del contrato, principalmente por lo que se refiere a las autoridades previas, con el problema de su regularidad presupuestaria. En efecto, se sabe que ciertas reglas presupuestarias son aplicables a los contratos en tanto en cuanto estos supongan obligaciones de gastos. El gasto contraído debe serlo sobre créditos disponibles y, en los gastos del Estado, el compromiso que constituye el contrato debe llevar el visado del inspector financiero. Pero la regularidad administrativa y la regularidad presupuestaria son dos nociones completamente distintas y que originan efectos autónomos. Algunos contratos pueden ser irregulares desde el punto de vista administrativo y regulares desde el presupuestario; por ejemplo, un contrato por el que se comprometiesen créditos disponibles regularmente, pero que hubiese sido firmado por un órgano no competente o no autorizado regularmente. A la inversa, un contrato firmado por un órgano competente y provisto de las autorizaciones necesarias, pero que no corresponda a créditos disponibles o en que no figure el visado del inspector financiero, será irregular, en este caso, en el plano presupuestario.

Por otra parte, las sanciones de estos dos tipos de irregularidad son autónomas. La irregularidad administrativa podrá producir la anulación del contrato, mientras que la irregularidad presupuestaria no la ocasionará nunca. En efecto, en este último caso, el contrato es válido, y el contratante podrá exigir su ejecución, si bien la Administración deberá efectuar una regularización contable con el fin de que se lleven a cabo los libramientos necesarios” (Cfr. VEDEL, Georges. Derecho administrativo. Madrid: Aguilar, 1980. pp. 198-199).

FORMATO PQRS

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 el 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:

- Ley 80 de 1993, artículos 13, 25, 32, 39, 40, 41, 44 y 46.
- Ley 1150 de 2007, artículo 9.
- Ley 1437 de 2011, artículo 97.
- Código Civil, artículos 6, 16, 1602, 1625, 1741.
- Código de Comercio, artículos 822, 899 y 900.

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 2025, C-999 del 28 de julio de 2025, entre otros. Estos y otros se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de relatoría de la Agencia, al cual puede

FORMATO PQRS

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](#).

Aprovechamos la oportunidad de manifestar la entera disposición de la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– para atender las peticiones o solicitudes, así como para brindar el apoyo que se requiera en el marco de nuestras funciones a través de nuestros diferentes canales de atención:

- ✚ Línea nacional gratuita o servicio a la ciudadanía (Mesa de servicio): [01800 0520808](tel:018000520808)
- ✚ Línea en Bogotá (Mesa de servicio): [+57 601 7456788](tel:+576017456788)
- ✚ Correo de radicación de correspondencia: ventanilladeradicacion@colombiacompra.gov.co
- ✚ Formulario web para PQRS: <https://www.colombiacompra.gov.co/pqrs/informacion-importante-antes-de-formular-una-pqrs>

Evalúa el servicio que ofrece la Agencia por el canal de atención de PQRS en el siguiente enlace : <https://forms.office.com/r/pPHyWVs2SZ> . ¡Ayúdanos a mejorar porque el compromiso es de todos!

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

Twitter: [@colombiacompra](https://twitter.com/colombiacompra)
Facebook: [ColombiaCompraEficiente](https://www.facebook.com/ColombiaCompraEficiente)



Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente

FORMATO PQRS

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 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,

Original Firmado
Carolina Quintero Gacharná

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual 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: Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE