



Boletín 05

La Ley de Garantías Electtorales y su impacto en la contratación pública

Conozca los alcances de la nueva Circular Externa que orienta sobre las prohibiciones y excepciones en época electoral.

[Página 4](#) ▶

Cartilla étnica disponible en lengua IKU y con recursos audiovisuales

Nueva herramienta para fortalecer la participación de pueblos y comunidades étnicas en la compra pública.

[Página 6](#) ▶

Consejo de Estado fija criterios sobre actas, liquidación y otros íes

Un fallo reciente que aporta mayor seguridad jurídica a las entidades y proveedores.

[Página 8](#) ▶

Reglas claras, contratos seguros

Seguridad social, contratación de software y liquidación bilateral: lo más relevante del periodo.

[Página 10](#) ▶



Síguenos y actualízate:

 @colombiacompra

 Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente -

 @colombiacompraeficiente_cce

 www.colombiacompra.gov.co



Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente



En su rol como ente rector del sistema de compra y contratación pública en Colombia, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente presenta la edición de septiembre 2025 de su boletín institucional.

En esta entrega, los lectores encontrarán orientaciones y herramientas clave para el fortalecimiento de la contratación estatal, entre ellas:

- La Circular Externa sobre la aplicación de la Ley de Garantías Electorales, con un análisis claro de las prohibiciones y excepciones que rigen en los periodos previos a las elecciones.
- La Cartilla para incentivar y fortalecer la participación de los pueblos y comunidades étnicas en el sistema de compras públicas, disponible ahora en las lenguas indígenas IKU y con recursos audiovisuales.
- Una sentencia reciente del Consejo de Estado que delimita el alcance de las actas de recibo, liquidación unilateral y otros ítems contractuales, aportando seguridad jurídica a las entidades y proveedores.
- Conceptos jurídicos actualizados sobre temas de alto impacto, como el pago de aportes al Sistema de Seguridad Social en contratos de prestación de servicios, la contratación de software y la naturaleza de la liquidación bilateral.

Con este boletín, invitamos a entidades estatales, proveedores y ciudadanía a consultar y aplicar estos contenidos, como base para una contratación pública más transparente, eficiente e incluyente.



**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**



El presente documento ha sido elaborado y expedido por:

Cristóbal Padilla Tejeda
Director General

Ana María Tolosa Rico
Secretaria General

Yenny Liseth Pérez Olaya
Subdirectora de Negocios

Carolina Quintero Gacharná
Subdirectora de Gestión Contractual

Richard Ariel Bedoya De Moya
**Subdirector de Información y Desarrollo
Tecnológico**

Richard Ariel Bedoya De Moya
Subdirector de Estudios de Mercado (E)

Equipo Estructurador:

Alejandro Sarmiento
Diana Lucía Saavedra Castañeda
Natalia Montoya Jiménez
Esperanza Contreras Pedreros

Equipo de Revisión y Apoyo:

Carolina Quintero Gacharná
María Valeska Medellín Mora
Paula Andrea Manrique Sarmiento
GIT de Comunicaciones Estratégicas



Circular 006 de 2025

Ley de Garantías Electorales

La Ley de Garantías Electorales establece el marco jurídico para el desarrollo de las elecciones, procurando condiciones de igualdad y transparencia para los aspirantes. Para lo anterior, el artículo 33 y el parágrafo del artículo 38 de la Ley 996 de 2005 incluyen restricciones dirigidas a los servidores públicos con el fin de evitar interferencias en la contienda electoral, así como la posible desviación de recursos públicos, de forma que la contratación estatal no sea utilizada como un mecanismo que altere las condiciones de igualdad entre los candidatos

en los periodos previos a las elecciones. En este contexto, la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– expidió la Circular Externa 006 de 2025, con el objetivo de dar lineamientos respecto a la aplicación de las prohibiciones establecidas.

En dicha Circular se presenta un resumen de las características de cada una de las prohibiciones que rigen en el periodo de Ley de Garantías Electorales de la siguiente forma:

Aspecto	Prohibición artículo 33	Prohibición parágrafo artículo 38
Sujetos	La totalidad de los entes del Estado de cualquier régimen, forma de organización, naturaleza o autonomía.	Los alcaldes, gobernadores, secretarios, gerentes y directores de las entidades descentralizadas del orden municipal, departamental o distrital.
Ámbito material	<p>Prohíbe la contratación directa, es decir, cualquier procedimiento de selección que no incluya la convocatoria pública en alguna de sus etapas, ni permita la participación de una pluralidad de oferentes.</p> <p>En ese contexto, la prohibición no incluye los procedimientos competitivos previstos en normas especiales como, por ejemplo, la Ley 1508 de 2012, reglamentada en el Título 2 del Decreto 1082 de 2015. Esto supone que, aquellos procedimientos que contemplen convocatorias o invitaciones para contratar que se limiten a aquellas personas que previamente se hayan inscrito en una lista de precalificados o de interesados, lo determinante para considerar que dicho sistema no constituye “contratación directa”, es que la convocatoria para inscribirse en forma previa se haga de manera pública, y que se permita la participación de una pluralidad de oferentes.</p>	Prohíbe la celebración de convenios interadministrativos para la ejecución de recursos públicos.

	<p>Sin perjuicio de lo anterior, la restricción del artículo 33 resulta aplicable a los procesos regulados por los manuales de contratación de las entidades sometidas a un régimen especial de contratación, en los que se contemple el registro previo de los proveedores en listados de precalificación o “bancos de proveedores”, como condición para contratar. Esto salvo en aquellos procesos en los que, con posterioridad a la inscripción en el correspondiente registro o banco de proveedores, se desarrolle un proceso competitivo para la adjudicación del contrato.</p>	
Periodo	<p>Dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones presidenciales.</p>	<p>Dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones para cualquier cargo de elección popular.</p>
Excepciones	<p>Lo referente a la defensa y seguridad del Estado; los contratos de crédito público; los contratos requeridos para cubrir las emergencias educativas, sanitarias y desastres; los utilizados para la reconstrucción de vías, puentes, carreteras, infraestructura energética y de comunicaciones, en caso de que hayan sido objeto de atentados, acciones terroristas, desastres naturales o casos de fuerza mayor; y los que deban realizar las entidades sanitarias y hospitalarias.</p> <p>También se excluyen los contratos o convenios a los que se refiere el artículo 20 de la Ley 1150 de 2007. Esto incluye a: i) los contratos y convenios financiados en su totalidad o en sumas iguales o superiores al cincuenta por ciento (50%) con fondos de los organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales, cuando se sometan a los reglamentos de dichos organismos; y ii) los contratos y convenios financiados con fondos de los organismos multilaterales de crédito, entes gubernamentales extranjeros o personas extranjeras de derecho público, así como aquellos a los que se refiere el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 1150 de 2007, sin importar el porcentaje de financiación, los cuales se rigen por lo establecido en los reglamentos de los organismos correspondientes.</p>	<p>La norma no dispone ninguna excepción. No obstante, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ha pronunciado en el sentido de que no se les aplica la restricción contemplada en el artículo 38 de la Ley de Garantías Electorales a los convenios o contratos interadministrativos que deben celebrarse en virtud de un fallo judicial.</p> <p>No obstante, es importante tener en cuenta que el ámbito de aplicación de la restricción prevista en el parágrafo del artículo 38 de la Ley 966 de 2005 solo se extiende a los convenios interadministrativos en los que se contemple la ejecución de recursos públicos. Esto significa que la prohibición no resulta aplicable a convenios interadministrativos a título gratuito, los cuales pueden celebrarse válidamente durante la vigencia de la mencionada restricción.</p>

Consulta aquí la Circular Externa 006 de 2025



Cartilla para incentivar la participación étnica

Democratización de las compras públicas en lengua IKU

Con el propósito de seguir avanzando en la democratización de las compras públicas y garantizar la inclusión de todos los sectores sociales, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente publicó la **Cartilla para Incentivar y Fortalecer el Acceso al Sistema de Compras y Contratación Pública de los Pueblos y Comunidades Étnicas en Colombia**.

Este instrumento busca superar las barreras normativas, técnicas y de conocimiento que limitan el acceso de los pueblos y comunidades étnicas al sistema de compras y contratación pública, brindando herramientas para que participen activamente como proveedores del Estado. Con ello, no solo se fomenta el ejercicio de sus derechos y el fortalecimiento de su autonomía, sino que también se impulsa el desarrollo de sus economías locales y se promueve un enfoque diferencial en la contratación estatal.

La cartilla está dirigida principalmente a miembros de pueblos y comunidades étnicas, pero también resulta útil para entidades estatales, ciudadanos, veedores y órganos de control, ya que ofrece lineamientos para promover una mayor inclusión en los procesos de contratación.

En esta edición, la cartilla incorpora un valor agregado fundamental: **su traducción a la lengua IKU del pueblo Arhuaco** y la disponibilidad de recursos audiovisuales (video y podcast) que, en coherencia con la tradición oral de los pueblos originarios, facilitan el acceso al conocimiento de manera clara, sencilla y culturalmente pertinente.



Aspectos clave de la cartilla:

01.

Cumplimiento de los fines del Estado:

La Resolución establece periodos abiertos durante toda la vigencia del sistema, La Cartilla resalta como los fines del estado se relacionan de manera directa con los derechos de los pueblos y comunidades étnicas en Colombia y como mediante la celebración de contratos estatales se pueden satisfacer estos derechos.

02.

Pueblos y Comunidades étnicas como proveedoras del Estado:

El instrumento establece pautas orientadoras de como las comunidades étnicas pueden ser proveedoras del estado, bien sea a través de procesos competitivos o mediante la modalidad de contratación directa.

03.

Modalidad de selección diferencial para pueblos y comunidades étnicas:

Se realiza un análisis de la modalidad de contratación directa como una forma diferencial de contratar con el Estado.

04.

Catálogos sociales:

Se realiza una descripción de los catálogos sociales de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente -ANCP-CCE- en los que se busca vincular a los pequeños productores como proveedores del estado.

05.

Traducción en lengua indígena Arhuaca:

Traducción en lengua indígena Arhuaca como estrategia de fortalecimiento de conocimientos en términos accesibles y comprensibles para los Pueblos Indígenas.

Consulta aquí la cartilla y los recursos audiovisuales:



La Sentencia

Consejo de Estado delimita el alcance del acta de entrega y recibo definitivo, así como del acta de liquidación unilateral de los contratos estatales



La **Sentencia No. 25000-23-36-000-2021-00617-01** del 1 de julio de 2025, proferida por la Sección Tercera – Subsección A del Consejo de Estado, aporta criterios fundamentales para la seguridad jurídica en la contratación estatal, al precisar el alcance de las actas de recibo, la liquidación unilateral y los otrosíes contractuales con efectos transaccionales.

En primer lugar, la corporación señaló que el acta de recibo a satisfacción no constituye una prueba absoluta del cumplimiento integral del contrato. Su función es verificar la conformidad externa de la obra, pero no impide que en la liquidación se analice el cumplimiento de todas las obligaciones pendientes. Por tanto, la administración conserva la facultad de revisar lo ejecutado en el acto liquidatorio, siempre que los ajustes estén debidamente justificados.

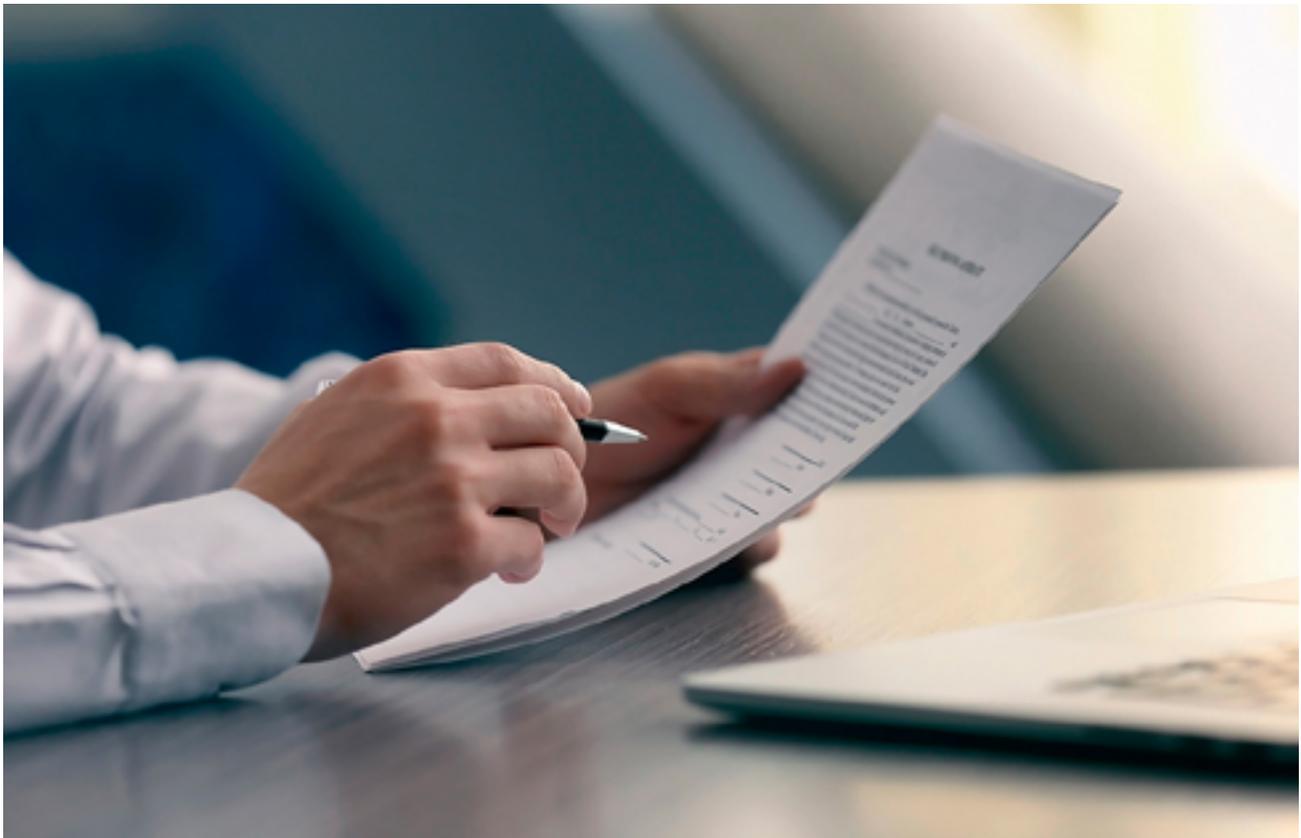
De igual manera, la sentencia reiteró que la liquidación unilateral tiene como objetivo cerrar el contrato y establecer el balance definitivo de derechos y obligaciones, pero no puede utilizarse como un mecanismo sancionatorio. La declaración de incumplimientos contractuales exige la expedición de un acto administrativo independiente, motivado y con pleno respeto al debido proceso y al derecho de defensa del contratista.

El fallo también destacó la obligatoriedad de los otrosíes contractuales que tengan efectos transaccionales. Una vez suscritos válidamente, estos acuerdos resultan vinculantes y no pueden ser desconocidos por la entidad contratante en la liquidación. Hacerlo vulnera la buena fe y el principio de normatividad de los contratos, conforme a la regla de pacta sunt servanda.

En resumen, esta providencia consolida tres criterios centrales:

1. el acta de recibo a satisfacción no exonera de obligaciones ni limita la liquidación;
2. la liquidación unilateral no puede ser empleada para introducir sanciones encubiertas; y
3. los otrosíes transaccionales deben cumplirse en su totalidad, garantizando la seguridad jurídica en la contratación estatal.

Consulte la
Sentencia aquí



¡Reglas claras, contratos seguros!

Conceptos jurídicos relevantes del periodo

Con el fin de fortalecer la seguridad jurídica en los procesos de contratación estatal, Colombia Compra Eficiente presenta a continuación los conceptos más destacados emitidos durante el periodo. Estos análisis responden a inquietudes frecuentes de las entidades y los proveedores, y permiten mantener actualizados a los actores del sistema de compras y contratación pública frente a los temas jurídicos más relevantes.

Concepto C-789 de 2025

¿Las entidades públicas están obligadas a realizar el descuento y pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en los contratos de prestación de servicios tras la expedición del artículo 21 de la Ley 2381 de 2024 y 2.2.4.18.7 del Decreto 514 de 2025?

No. De acuerdo con la Ley 2381 de 2024 y su Decreto Reglamentario, el pago de los aportes por parte de la entidad contratante no es automático ni obligatorio. Este debe ser pactado expresamente entre las partes. En los casos que se pacte, la entidad será responsable de descontar de los honorarios del contratista los aportes. Si no hay acuerdo, el contratista sigue siendo responsable de realizar sus aportes al Sistema de Seguridad Social.

Importante: La entrada en vigencia de la Ley 2381 de 2024, y por ende su Decreto Reglamentario, está suspendida temporalmente por decisión de la Corte Constitucional hasta que se resuelva su constitucionalidad, salvo algunos artículos específicos.

Consulta el
concepto aquí 

Concepto C-809 de 2025

¿Puede una entidad pública contratar el desarrollo de software mediante contratos de prestación de servicios profesionales?

El contrato de prestación de servicios profesionales no es adecuado para adquirir software ni para contratar su desarrollo. La contratación debe hacerse mediante:

- **Subasta inversa:** si se trata de software existente en el mercado y tiene características técnicas uniformes.
- **Concurso de méritos:** si se requiere desarrollo a la medida.
- **Licitación pública:** si corresponde a fábricas de software o bienes de características técnicas uniformes.

Consulta el
concepto aquí 

Concepto C-903 de 2025.

¿Cuál es la naturaleza jurídica y el alcance de la liquidación bilateral?

La liquidación bilateral tiene efectos vinculantes y definitivos, por lo cual solo puede acudirse a la jurisdicción contencioso administrativa si se dejaron salvedades expresas en el acta o si se demuestra un vicio del consentimiento.

Así las cosas, no es procedente desconocer posteriormente su contenido y acudir a las autoridades judiciales para dirimir puntos que no fueron objeto de salvedades o hayan sido expresamente consignadas en el acta.

Consulta el
concepto aquí





**Agencia Nacional
de Contratación Pública
Colombia Compra Eficiente**



Boletín - Versión V
Septiembre de 2025

Dirección: Carrera 7 # 26 – 20 - Bogotá, Colombia
Mesa de servicio: (+57) 601 7456788
Atención al ciudadano: (+57) 601 7956600