

Bogotá, 7 de noviembre de 2024

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)

Accionada: ECOPETROL S.A.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, a través del presente escrito presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra de **ECOPETROL S.A.** identificada con NIT. 899.999.068-1, por la renuencia al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, respecto del deber de publicidad de los contratos suscritos por la entidad.

I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 hace referencia a la publicidad de la actividad contractual, en las entidades que cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en los siguientes términos:

“LEY 1150 DE 2007

(julio 16)

Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.

(...)

ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Las entidades estatales que por disposición legal cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la*

Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

<Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.

<Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.”-Subrayas fuera de texto-

Tal y como lo indica el último inciso citado, la norma entró a regir seis (6) meses después de la entrada en vigencia de la Ley 2195 de 2022, esto es, el 18 de julio de 2022.

II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

- ECOPETROL S.A. identificada NIT. 899.999.068-1, representada por su Presidente Ricardo Roa Barragán o quien haga sus veces (Anexo 1).

III. HECHOS

1. ECOPETROL S.A -en adelante ECOPETROL- es una sociedad de economía mixta, de carácter comercial, organizada bajo la forma de sociedad anónima, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía. Su objeto social se relaciona entre otros, con la “*investigación, desarrollo y comercialización de fuentes convencionales y alternas de energía; la producción, mezcla, almacenamiento, transporte y comercialización de componentes oxigenantes y biocombustibles, la operación portuaria y la realización de cualesquiera actividades conexas, complementarias o útiles para el desarrollo de las anteriores.*”¹

1.1 La actividad contractual de ECOPETROL está exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se rige exclusivamente por la reglas del derecho privado, sin consideración al porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa².

¹ Ley 1118 de 2006.

Ver además sitio web:
<https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/transparencia-acceso-informacion/transparencia-acceso-informacion>

² Ley 1118 de 2006, artículo 6.

1.2 ECOPETROL cuenta con un Manual de Contratación -15/06/2022- (Anexo 10), el cual establece “*el marco normativo que orienta las actividades y los negocios jurídicos que realiza Ecopetrol S.A. a nombre propio o de un tercero, para el abastecimiento de bienes y servicios*”. De este Manual, se destaca la inclusión de los siguientes puntos:

- (i) La regulación del proceso de abastecimiento de bienes y servicios que comprende la planeación, la gestión de proveedores, el aprovisionamiento, entre otros (numeral 3.2).
- (ii) La indicación de que el manual no es aplicable a las actividades o procesos que no constituyen un abastecimiento de bienes y servicios, ni respecto de las actividades que si bien constituyen aprovisionamiento de bienes y servicios están excluidas del proceso de abastecimiento (numeral 2.1).
- (iii) Los instrumentos de aprovisionamiento y los mecanismos de selección (numerales 3.3, 3.4, 3.5 y ss.).
- (iv) El desarrollo de los métodos de elección (numeral 3.7), el cual contempla la obligación de dejar “*constancia escrita y debidamente documentada de los antecedentes de la negociación, la situación de mercado, el margen de precios aceptables, las características sobre el desarrollo de la negociación, el conocimiento por parte del oferente del Manual de Contratación, la aceptación expresa del oferente sobre la aplicación de las normas establecidas en el Manual de Contratación y demás aspectos relacionados con la asignación o negociación del contrato.*”
- (iv) La etapa de cierre y balance de los contratos (numeral 3.12), en la cual se establece la obligación de plasmar en un documento el balance económico, técnico y operativo del contrato, entre otros.

2. La Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993, en su artículo 3 hace referencia a la contratación pública electrónica, para lo cual estableció que el Gobierno Nacional desarrollaría el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP, entre cuyas funciones se destaca la siguiente:

“c) Contará con la información oficial de la contratación realizada con dineros públicos, para lo cual establecerá los patrones a que haya lugar y se encargará de su difusión a través de canales electrónicos...”
(Anexo 2)

La referida Ley 1150 de 2007 en sus artículos 13 y 14 establece los principios generales (artículos 209 y 267 constitucionales) que rigen la actividad contractual de las entidades estatales que cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

³ Sitio web:

<https://www.ecopetrol.com.co/wps/wcm/connect/d8f579f1-dd2a-479b-b9d5-c37783448f5e/manual-contratacion-ecopetrol.pdf?MOD=AJPERES&CVID=osfhmbs>

En esta línea, se destaca que la Ley 2195 de 2022, por medio de la cual *“se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción”* en su artículo 53 modificó y adicionó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 consagrando de manera expresa, la obligación de las entidades estatales con régimen especial y excepcional, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

Esta ley definió la actividad contractual como todos aquellos *“documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.”* (Anexo 3)

3. El Decreto 4170 de 2011 por medio del cual se crea la Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente establece que el objetivo de la entidad es *“desarrollar e impulsar políticas públicas y herramientas, orientadas a la organización y articulación, de los partícipes en los procesos de compras y contratación pública con el fin de lograr una mayor eficiencia, transparencia y optimización de los recursos del Estado.”*

Este decreto en su artículo 3 consagra dentro de las funciones de Colombia Compra Eficiente la siguiente:

“ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones: (...)

8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo.”

3.1 Atendiendo a la referida función, Colombia Compra Eficiente en su más reciente Circular Externa Única⁴ (versión del 27 de diciembre de 2023) al establecer los actores obligados a publicar su actividad contractual en el SECOP indicó:

“1.1. Quiénes Deben Publicar la Actividad Contractual en el SECOP

- *Las Entidades Estatales de acuerdo con la definición del Decreto Reglamentario 1082 de 2015.*
- *A partir del 18 de julio de 2022, las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán publicar en el SECOP II, todos los documentos relacionados con su actividad contractual, de conformidad con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.*

⁴

Sitio https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf

● Los particulares deberán publicar la información oficial de la contratación realizada con cargo a recursos públicos. Estos deberán realizar la publicación a través del módulo “Régimen Especial.” -Subrayas fuera de texto-

En otro apartado de la Circular Externa Única se lee:

“De acuerdo con el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tuvieron un período de transición de seis (6) meses para publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en la plataforma del SECOP II. En consecuencia, su uso obligatorio empezó a regir a partir del 18 de julio de 2022. Todos los procesos de contratación creados en el SECOP I antes de fecha indicada, por parte de estas Entidades Estatales, podrán continuar siendo gestionados en esta plataforma.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 4)

3.2 Aunado a lo anterior, Colombia Compra Eficiente en su Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, relacionada con la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante el cual se modificó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 reiteró la obligación legal de las entidades estatales que cuentan con régimen contractual especial y excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II, en los siguientes términos⁵:

“a) Plataforma en la cual debe realizarse la publicación:

Cuando el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 hace referencia a que el mencionado deber de publicidad debe cumplirse en el SECOP II o “la plataforma transaccional que haga sus veces”, esta expresión debe interpretarse bajo el entendido de que si bien el SECOP II es la plataforma oficial que actualmente se utiliza como mecanismo transaccional. La locución no puede interpretarse como una autorización para que las entidades obligadas en virtud de este artículo puedan emplear sus páginas web o sus propios portales electrónicos para cumplir con el deber de publicidad que les asiste. Con esto se logra que la ciudadanía pueda encontrar en un mismo sistema la gestión de la actividad contractual del Estado, garantizándose en mayor grado la transparencia y el acceso a la información y documentación pública.

b) Documentos que deben ser publicados:

En cuanto a los documentos que deben publicarse en el SECOP II, a efectos de cumplir el mandato consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, es preciso advertir que la disposición hace referencia a los documentos relacionados con su actividad contractual, la cual define como “[...] los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual”. En ese sentido, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 establece el deber de publicar toda aquella información relacionada con el respectivo contrato, sin incluir ninguna excepción relacionada con la naturaleza u objeto contractual. Por lo tanto, para que las entidades exceptuadas cumplan con el deber de publicidad consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se requiere que publiquen en el SECOP II

5

Sitio
https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/doc-20240823-wa0021.pdf

web:

todo documento expedido durante las diferentes etapas del proceso contractual, abarcando desde la fase previa a su celebración, pasando por la ejecución y hasta la fase posterior a su ejecución. (...)

d) Procedencia de los recursos como punto de partida para la publicación en el SECOP II:

La obligación de publicar la actividad contractual siempre ha estado encaminada a que se publique aquella información relacionada con la ejecución de dineros públicos. Por tal razón, puede concluirse, a la luz de las disposiciones que regulan la materia, que el artículo 53 –al ampliar la obligación de las entidades con regímenes especiales de publicar su actividad contractual en el SECOP II– se refiere a aquella actividad contractual cuya fuente de financiación provenga de recursos públicos. De conformidad con lo expuesto, teniendo en cuenta que el artículo 53 complementa la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, debe entenderse que la contratación a la que se refiere es aquella realizada con recursos públicos, cuya información es la que debe publicarse en el SECOP II.
(...)

III. Conclusión

El artículo 53 de la citada Ley, obligó a las Entidades Estatales de régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a publicar los documentos relacionados con su actividad contractual – es decir, los expedidos tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual – en el SECOP II o la plataforma transaccional que haga sus veces, salvo información sujeta a reserva.

En relación a las anteriores manifestaciones, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, en cumplimiento de lo señalado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2021, exhorta a todas las entidades con regímenes exceptuados, es decir, aquellas que no se encuentran obligadas a la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que tengan a su cargo el manejo de recursos públicos, a publicar toda su actividad contractual en el SECOP II, en aras de cumplir con los principios de la contratación estatal, principalmente el de transparencia.” -Subrayas y negrilla fuera del texto- (Anexo 5)

3.3 Colombia Compra Eficiente ha resaltado en sus conceptos la obligación de las entidades estatales con un régimen contractual excepcional, de publicar aquellos documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP II–, así:

“Como puede observarse, aunque la publicación en el SECOP de los documentos relacionados con la actividad contractual ya era obligatoria para las entidades que cuentan con un régimen especial, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 –que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– establece con mayor precisión esta obligación y la complementa con la exigencia de emplear el SECOP II. En otras palabras, a través del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, el Congreso de la República dispone que las entidades estatales exceptuadas del EGCAP deben publicar en el SECOP II –es decir en la plataforma transaccional vigente– su actividad contractual.

Ahora bien, cabe destacar que cuando la norma transcrita hace referencia a que el mencionado deber de publicidad debe cumplirse en el SECOP II o “la plataforma transaccional que haga sus veces”, esta expresión debe interpretarse bajo el entendido de que si bien el SECOP II es la plataforma oficial que actualmente se utiliza como mecanismo transaccional, en caso de que en el futuro dicha plataforma sea remplazada por otra que tenga una denominación distinta, las entidades que tienen un régimen exceptuado deben continuar publicando la documentación de su actividad contractual en la nueva plataforma transaccional que para el efecto se cree. En ese sentido, la locución “la plataforma que haga sus veces” no puede interpretarse como una autorización para que las entidades obligadas en virtud del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 empleen sus páginas web o sus propios portales electrónicos para cumplir con el deber de publicidad que les asiste. Con esto se logra que la ciudadanía pueda encontrar en un mismo sistema la gestión de la actividad contractual del Estado, garantizándose en mayor grado la transparencia y el acceso a la documentación pública.(...)

Por lo tanto, para que las entidades exceptuadas cumplan con el deber de publicidad consagrado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se requiere que publiquen en el SECOP II todo documento expedido durante las diferentes etapas del proceso contractual, abarcando desde la fase previa a su celebración, pasando por la ejecución y hasta la fase posterior a su ejecución.(...)

De conformidad con lo expuesto, teniendo en cuenta que el artículo 53 complementa la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, debe entenderse que la contratación a la que se refiere es aquella realizada con recursos públicos, cuya información es la que debe publicarse en el SECOP II, acorde con la interpretación sistemática que permite armonizar el referido artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 con todo el contexto normativo que establece que en dicha plataforma se debe publicar solo la información relativa a la actividad contractual con dineros públicos. Así las cosas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que la modificación introducida por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 no afecta la interpretación adoptada hasta el momento, en el sentido de que la publicación de la información oficial de la contratación en el SECOP debe realizarse si los negocios jurídicos adelantados fueron financiados con recursos públicos.”⁶ -Subrayas fuera de texto- (Anexo 6)

4. La referida obligación legal de publicar la actividad contractual de las entidades estatales sometidas a un régimen de contratación especial fue reiterada en sede judicial en decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que en providencia del 30 de julio de 2024 declaró, respecto de dos entidades estatales con régimen de contratación especial, que debían cumplir con su obligación legal de publicar su actividad contractual, en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022⁷.

⁶ Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, Concepto C-071 de 2023 (28 de marzo de 2023)

⁷ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho. Demandadas: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD y Fiduciaria La Previsora S.A. Medio de control: acción de cumplimiento.

En el referido caso, en el marco de una acción de cumplimiento se puso a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca la obligación legal de publicar la actividad contractual del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP II, el cual se rige por normas especiales, exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración. En su decisión, la corporación judicial declaró el incumplimiento del mandato legal y administrativo, ordenando la publicidad de la actividad contractual en el SECOP II, de *“todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual; lo deben hacer en un término máximo e improrrogable de dos (2) meses en la plataforma SECOP II, tal como lo ordenan las disposiciones incumplidas, sin más dilaciones; y también deben proceder a la publicación inmediata en la misma forma que se acaba de ordenar, de toda la actividad contractual en todas sus etapas, que realicen a partir de la fecha de notificación de esta sentencia.”* En esta providencia se lee:

“3. Caso concreto

Se establece si como lo pide la demanda, se les debe ordenar a la Fiduprevisora y a la UNGRD que procedan a cumplir el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, así como el artículo 21 de la Resolución No. 0532 del 10 de septiembre de 2020, disposiciones relacionadas con la publicación de la actividad contractual del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP.

(...)

Por último, debe resaltarse que no hay uniformidad ni totalidad en los documentos cargados en cada proceso contractual; es decir, en algunos casos se cargan solo las minutas, en otras se adjunta la póliza de cumplimiento, en la etapa precontractual se obvian documentos propios e indispensables de esta fase, en abierta contradicción con lo señalado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2002 (sic), a cuyo tenor dispone: “Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual”.

Con lo anterior se determina que en efecto, hay omisión en la labor de publicación de la actividad contractual a cargo de la UNGRD y la Fiduprevisora en la plataforma SECOP y que no hay coordinación ni unidad de criterio entre ambas entidades, lo que deriva no solo en incumplimiento sino en desconocimiento de los principios de publicidad y transparencia que se debe acreditar en la contratación con dineros públicos. Y no hay duda que SECOP en sus sucesivas aplicaciones o versiones es un sistema que no solo sirve como un mecanismo de publicidad, transparencia y control social y jurídico, sino también como un archivo histórico que debe permanecer para consulta de la comunidad y de las autoridades estatales. (...)

3.4. En consecuencia, se responde al problema jurídico, que sí hay incumplimiento al mandato establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 y del artículo 21 de la Resolución 0532 de 2002 por parte de las demandadas; por lo que se les ordenará a la UNGRD y a la Fiduprevisora, deber que se asigna en cabeza de sus respectivos Directores o Jefes de entidad quienes tienen la obligación de cumplir, que procedan a la publicación de la totalidad de la actividad contractual, en todas sus etapas, que se haya realizado desde el 18 de julio de 2022 inclusive, con cargo a los recursos de la Unidad y del ENGRD e incluyan todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la

poscontractual; lo deben hacer en un término máximo e improrrogable de dos (2) meses en la plataforma SECOP II, tal como lo ordenan las disposiciones incumplidas, sin más dilaciones; y también deben proceder a la publicación inmediata en la misma forma que se acaba de ordenar, de toda la actividad contractual en todas sus etapas, que realicen a partir de la fecha de notificación de esta sentencia.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 7).

4.1 Esta decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en reciente providencia del 12 de septiembre de 2024, en la que si bien se amplía el plazo de dos (2) a seis (6) meses para que las entidades accionadas cumplan con sus deberes, se confirmó el incumplimiento de la obligación legal de publicidad de la actividad contractual en el SECOP II, así:

“¿La UNGRD y la Fiduprevisora S.A. se encuentran en la obligación de acatar las disposiciones legales indicadas, en cuyo caso deben realizar la publicación de la actividad contractual del FNGRD en el SECOP II?” (...)

2.3.3.1. Sobre la existencia de un mandato

La obligación consignada en los artículos 13 de la Ley 1150 de 2007 y 21 de la Resolución 532 del 10 de septiembre de 2020 constituye un deber imperativo, expreso e inobjetable; anado que la UNGRD y la Fiduprevisora S.A., son los encargados del cumplimiento de ésta, pues ambas se encuentran en el deber de publicar la actividad contractual del FNGRD. (...)

Por otra parte, de los escritos de contestación e impugnación presentadas por las accionadas, tal como lo consideró el juez de primera instancia, la UNGRD y la Fiduprevisora S.A., no niegan ni desconocen la existencia de la obligación; por el contrario, han puesto de presente una serie de diferencias entre una y otra, lo cual ha conllevado que el registro de la información establecida en las normas no se haya efectuado. (...)

De manera que, es claro que ambas entidades han desconocido su deber de registro de la información y documentación en la plataforma SECOP II, lo cual impone confirmar la decisión de primera instancia.

En lo que atañe al argumento de acciones tendientes al cumplimiento de la norma, como lo alegaron en sus escritos de impugnación, basta indicar que en materia de acciones de cumplimiento no existe una zona de cumplimiento parcial en la que se analicen las buenas gestiones o intenciones de las entidades, sino que se pretende lograr el resultado establecido en la ley o acto administrativo correspondiente.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 7.1)

5. Considerando las anteriores disposiciones normativas, FEDe. Colombia radicó **solicitud de cumplimiento** el **27 de agosto de 2024** ante ECOPETROL S.A., con el propósito de solicitar el cumplimiento de sus deberes legales de publicidad de su actividad contractual, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II), en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Así se indicó:

“II. PETICIÓN

*Se solicita a la sociedad **ECOPETROL S.A.**, identificada con NIT. 899.999.068-1 cumplir con su deber legal y administrativo de publicar toda la actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública*

(SECOP II) en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

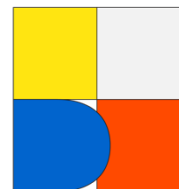
*La obligación contenida en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 rige a toda la actividad contractual de la sociedad **ECOPETROL S.A.**, incluida aquella que se exceptúa de la aplicación de su manual de contratación, y que está descrita en el numeral 2.1 del mismo, toda vez que la ley no realiza ninguna distinción, por lo cual, se solicita dar cumplimiento a las referidas normas, incluso para la actividad contractual exceptuada de la aplicación de su manual de contratación.” (Anexo 8)*

6. Mediante oficio del 04 de septiembre de 2024 ECOPETROL dio respuesta a la solicitud de cumplimiento, señalando que: (Anexo 9)

- a) A pesar de que la empresa no está sujeta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y, atendiendo a que maneja recursos públicos, sí *“acata los principios de la función administrativa, conforme a los desarrollos que de dichos principios se han hecho, no en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino en las normas internas que sustentan la contratación de la Empresa, particularmente su Manual de Contratación.”* -Subrayas fuera de texto-
- b) Señala que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, la documentación de los contratos **considerada de carácter público** celebrados por ECOPETROL puede ser consultada en SECOP I y SECOP II.
- c) Se presentan capturas de pantalla con algunas publicaciones en la plataforma SECOP II.
- d) Indica que en los procesos contractuales además de la publicidad se garantiza *“la reserva en relación con los documentos que al amparo de una causal legal, impide su circulación en los términos de las leyes 1712 de 2014, 1755 de 2015, 2195 de 2022 y las demás disposiciones que definen y cualifican las circunstancias constitutivas de los supuestos de reserva o confidencialidad.”*

7. Pese a esta respuesta, una vez verificada la plataforma SECOP II se evidencia que ECOPETROL si bien realiza algunas publicaciones sobre su actividad contractual, en las consultas realizadas NO se constata la publicidad de la totalidad de la documentación que exige el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, toda vez que tales normas obligan a la publicidad de todos los “documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.”.

Para acreditar lo anterior se presentan las siguientes búsquedas en el SECOP:



Seleccionar Entidad Estatal / Proveedor

Buscar por 899999068

Cerrar Buscar

	Número de documento	Nombre
☒	899999068	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS
☐	8999990681	ECOPETROL S A

Seleccionar

Buscar Proceso de Contratación

Criterios de búsqueda

Datos de la entidad
8999990681 x 899999068 x

Datos de proceso

Limite sus resultados

Número del proceso

Descripción

Código UNSPSC

Región

Estado

Fecha de publicación desde 1/07/2022 12:38 PM

Fecha de publicación hasta 1/11/2024 12:38 PM

Fecha de presentación de ofertas
desde

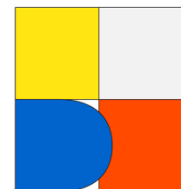
Tipo de proceso

Fecha de presentación de ofertas
hasta

Fecha de apertura desde

Fecha de apertura hasta

Buscar



Fundación
para el Estado
de Derecho

Borrar búsqueda

País	Entidad Estatal	Referencia	Descripción	Fase actual	Fecha de publicación	Fecha de presentación de ofertas	Cuánta	Estado	
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5207583	ID 14219 - SUMINISTRO DE VALVULAS MECÁNICAS PARA STEP 4610 DEL PROYECTO DESARROLLO INTEGRADO RUBIALES DE ECOPETROL S.A	Presentación de oferta	31/10/2024 6:14 PM (UTC -5 horas)	-	47.641.409,67 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	CW223894	SERVICIOS DE MEDICINA GENERAL	Presentación de oferta	31/10/2024 5:24 PM (UTC -5 horas)	-	243.201.952 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	SR1199654929 - CW221304	SERVICIOS DE ASESORIA JURIDICA Y ACOMPAÑAMIENTO A LA VNE	Presentación de oferta	31/10/2024 5:05 PM (UTC -5 horas)	-	2.997.144.620 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	OABA - 9941187	SUMINISTRAR ARTICULOS PROMOCIONALES PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL	Presentación de oferta	31/10/2024 4:45 PM (UTC -5 horas)	-	34.510.800 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5206699	ASISTENCIA TECNICA PARA INSTALACIÓN, CONFIGURACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE MEDIDOR DE CAUDAL TIPO PLATINA DE ORIFICIO DEL PROYECTO MEJORAMIENTO DE LAS FACILIDADES DE GDH ECOPETROL S.A.	Presentación de oferta	31/10/2024 4:44 PM (UTC -5 horas)	-	12.521.755,47 COP	Publicado	Detalle

[Ver más](#) [Cambiar el estilo de paginación](#)

Fuente: SECOP II

Considerando los anteriores criterios de búsqueda, tenemos:

(i) Contrato publicado el 18 de octubre de 2024, por un monto de \$229.900.100 cuyo objeto es “*Suministro de insumos químicos para ECOPETROL SA*”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la orden de despacho, así⁸:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Información	
ECOPETROL S.A.	
Precio estimado total: 229.900.100 COP	
Número del proceso: 5207462	
Título: SUMINISTRO DE INSUMOS QUIMICOS REQUERIDOS PARA ECOPETROL SA	
Fase: Presentación de oferta	
Estado: Publicado	
Descripción: SUMINISTRO DE INSUMOS QUIMICOS REQUERIDOS PARA ECOPETROL SA	
Tipo de proceso: Contratación régimen especial	
Documentación	
Nombre del documento	
Orden de Compra 0005207462.PDF	Descargar

Fuente: SECOP II

Pese a la publicidad de esta orden se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

⁸ Anexo 11.

(ii) Contrato publicado el 6 de agosto del año 2024, por un monto de \$ 3.500.000.000 cuyo objeto es “*Servicios de interventorías de obras para proyectos e iniciativas de infraestructura no industrial, dentro y/o fuera de instalaciones de ECOPETROL S.A., el Grupo ECOPETROL y quien ECOPETROL S.A. designe*”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual y la constancia de firma en la plataforma DocuSign, así⁹:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Información	
ECOPETROL S.A. Precio estimado total: 3.500.000.000 COP Número del proceso: Doc1046961930 - CW197082 Título: SERVICIOS DE INTERVENTORIAS DE OBRAS PARA PROYECTOS E INICIATIVAS DE INFRAESTRUCTURA NO INDUSTRIAL Fase: Presentación de oferta Estado: Publicado Descripción: SERVICIOS DE INTERVENTORIAS DE OBRAS PARA PROYECTOS E INICIATIVAS DE INFRAESTRUCTURA NO INDUSTRIAL, DENTRO Y O FUERA DE INSTALACIONES DE ECOPETROL S.A., EL GRUPO ECOPETROL Y QUIEN ECOPETROL S.A. DISEÑE. Tipo de proceso: Contratación régimen especial	
Documentación	
Nombre del documento	
00.CONTRATO CW197082 MBA.docx.pdf	Descargar
Summary.pdf	Descargar

Fuente: SECOP II

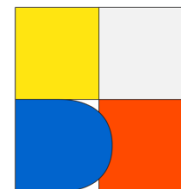
Pese a la publicidad de esta documentación se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

(iii) Contrato publicado el 1 de abril de 2024, por un monto de \$ 226.729.735 cuyo objeto es “*Servicios integrales de salud que la IPS tenga debidamente declarados inclusive en interdependencia y habilitados ante la autoridad competente, para los beneficiarios de ECOPETROL S.A. tier 3 técnica básica.*”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual y la constancia de firma en la plataforma DocuSign, así¹⁰:

Información	
ECOPETROL S.A. Precio estimado total: 226.729.735 COP Número del proceso: CW159610 Título: SERVICIOS INTEGRALES DE SALUD QUE LA IPS TENGA DEBIDAMENTE DECLARADOS INCLUSIVE EN INTERDEPENDENCIA Y HABILITADOS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE, PARA LOS BENEFICIARIOS DE ECOPETROL S.A. TIER 3 TECNICA Fase: Presentación de oferta Estado: Publicado Descripción: SERVICIOS INTEGRALES DE SALUD QUE LA IPS TENGA DEBIDAMENTE DECLARADOS INCLUSIVE EN INTERDEPENDENCIA Y HABILITADOS ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE, PARA LOS BENEFICIARIOS DE ECOPETROL S.A. TIER 3 TECNICA BASICA. Tipo de proceso: Contratación régimen especial	

⁹ Anexo 12.

¹⁰ Anexo 13.



Documentación		Configuración financiera
Nombre del documento		
Summary.pdf		Descargar
Contrato_Nro_CW159610.doc.pdf		Descargar

Fuente: SECOP II

Pese a la publicidad de esta documentación se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

(iv) Contrato publicado el 12 de enero de 2024, por un monto de \$3.655.376.123 cuyo objeto es “*Servicio integral de atención de eventos ambientales, mantenimiento y limpieza de facilidades de producción en los campos del activo catatumbo perteneciente a la gerencia de operaciones de desarrollo y producción catenare (gta) y áreas aledañas de ECOPETROL S.A.*”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual y la constancia de firma en la plataforma DocuSign, así¹¹:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Información	
ECOPETROL S.A.	
Precio estimado total:	3.655.376.123 COP
Número del proceso:	Doc822362675 - CW131464
Título:	SERVICIO INTEGRAL DE ATENCIÓN DE EVENTOS AMBIENTALES, MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA DE FACILIDADES DE PRODUCCIÓN EN LOS CAMPOS DEL ACTIVO CATATUMBO PERTENECIENTE A LA GERENCIA DE OPERACIONES
Fase:	Presentación de oferta
Estado:	Publicado
Descripción:	SERVICIO INTEGRAL DE ATENCIÓN DE EVENTOS AMBIENTALES, MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA DE FACILIDADES DE PRODUCCIÓN EN LOS CAMPOS DEL ACTIVO CATATUMBO PERTENECIENTE A LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN CATENARE (GTA) Y ÁREAS ALEDAÑAS DE ECOPETROL S.A.
Tipo de proceso:	Contratación régimen especial

Documentación	
Nombre del documento	
Contrato CW131464.docx.pdf	Descargar
Summary.pdf	Descargar

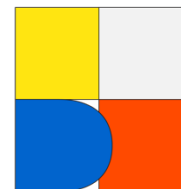
Fuente: SECOP II

Pese a la publicidad de esta documentación se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

(v) Contrato publicado el 31 de agosto de 2023, por un monto de \$598.610.110 cuyo objeto es “*Instalación y puesta en marcha de un sistema paquetizado para la prueba y validación de válvulas tipo vrf, dummies y polímeros para la gerencia de operaciones de desarrollo y producción chichimene de ECOPETROL S.A.*”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual, así¹²:

¹¹ Anexo 14.

¹² Anexo 15.



INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

ECOPETROL S.A.

Precio estimado total: 598.610.110 COP

Número del proceso: CW88277 - 5348536

Título: INSTALACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA PAQUETIZADO PARA LA PRUEBA Y VALIDACIÓN DE VÁLVULAS TIPO VRF, DUMMIES Y POLÍMEROS PARA LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN CHICHIMENE

Fase: Presentación de oferta

Estado: Publicado

Descripción: INSTALACIÓN Y PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA PAQUETIZADO PARA LA PRUEBA Y VALIDACIÓN DE VÁLVULAS TIPO VRF, DUMMIES Y POLÍMEROS PARA LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN CHICHIMENE DE ECOPETROL S.A

Tipo de proceso: Contratación régimen especial

Documentación

Nombre del documento

5. Contrato CW88277 - 5348536.pdf

[Descargar](#)

Fuente: SECOP II

Pese a la publicidad de este documento se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

(vi) Contrato publicado el 4 de abril de 2023, por un monto de \$972.150.658 cuyo objeto es “Suministro de materiales de marca chesteron para ECOPETROL S.A. y su grupo empresarial”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la orden de despacho, así¹³:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

ECOPETROL S.A.

Precio estimado total: 972.150.658 COP

Número del proceso: 9152491

Título: SUMINISTRO DE MATERIALES DE MARCA CHESTERON PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL

Fase: Presentación de oferta

Estado: Publicado

Descripción: SUMINISTRO DE MATERIALES DE MARCA CHESTERON PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL. CLÁUSULA CUARTA.- FORMA DE PAGOS: LOS PRECIOS DEL CONTRATO SE PACTARÁN EN DÓLARES AMERICANOS. ECOPETROL PAGARÁ AL CONTRATISTA EL VALOR DEL DE CADA ORDEN DE COMPRA EN COLOMBIA, EN PESOS COLOMBIANOS A LA TRM DEL DÍA DE GENERACIÓN DE LA ORDEN DE COMPRA.

Tipo de proceso: Contratación régimen especial

Documentación

Nombre del documento

9152491_Maria Eugenia Villar.pdf

[Descargar](#)

Fuente: SECOP II

Pese a la publicidad de este documento se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

(vii) Contrato publicado el 31 de enero de 2023, por un monto de \$ 2.747.000.400 cuyo objeto es “Operación de la línea ética de grupo ECOPETROL, que comprende la recepción de asuntos (denuncia, dilemas y consultas), a través de formulario web y línea telefónica, la gestión de la plataforma y la operación del módulo de

¹³ Anexo 16.

gestión y estadísticas.”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la orden de compra y la constancia de firma en la plataforma DocuSign, así¹⁴:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Información	
ECOPETROL S.A. Precio estimado total: 2.747.000.400 COP Número del proceso: 583409 Título: OPERACIÓN DE LA LÍNEA ÉTICA DE GRUPO ECOPETROL, QUE COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE ASUNTOS (DENUNCIA, DILEMAS Y CONSULTAS), A TRAVÉS DE FORMULARIO WEB Y LÍNEA TELEFÓNICA, LA GESTIÓN DE LA PLATAFORMA Y Fase: Presentación de oferta Estado: Publicado Descripción: OPERACIÓN DE LA LÍNEA ÉTICA DE GRUPO ECOPETROL, QUE COMPRENDE LA RECEPCIÓN DE ASUNTOS (DENUNCIA, DILEMAS Y CONSULTAS), A TRAVÉS DE FORMULARIO WEB Y LÍNEA TELEFÓNICA, LA GESTIÓN DE LA PLATAFORMA Y LA OPERACIÓN DEL MÓDULO DE GESTIÓN Y ESTADÍSTICAS Tipo de proceso: Contratación régimen especial	
Documentación	
Nombre del documento	
Ecopetrol S.A_OF to MSA_RNWL_HLCM_2022_11_21.docx.pdf	Descargar
Summary.pdf	Descargar

Fuente: SECOP II

Pese a la publicidad de esta documentación se pregunta: ¿dónde está el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, la minuta del contrato, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

(viii) Contrato publicado el 30 de noviembre de 2022, por un monto de \$ 2.752.642.056 cuyo objeto es “Servicio de instalación, suministro, migración bases de datos y puesta en marcha del hardware y software necesario para la modernización del sistema de control rockwell de las estaciones: brisas, pia terciarios, tello, sta clara, loma larga, rc norte y yaguara de la gerencia de operaciones de desarrollo y producción andina de la vicepresidencia regional”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual, así¹⁵:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Información	
ECOPETROL S.A. Precio estimado total: 2.752.642.056 COP Número del proceso: 3051646 - 3051651 Título: SERVICIO DE INSTALACIÓN, SUMINISTRO, MIGRACIÓN BASES DE DATOS Y PUESTA EN MARCHA DEL HARDWARE Y SOFTWARE NECESARIO PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL ROCKWELL DE LAS ESTACIONES: BRISAS, PI Fase: Presentación de oferta Estado: Publicado Descripción: SERVICIO DE INSTALACIÓN, SUMINISTRO, MIGRACIÓN BASES DE DATOS Y PUESTA EN MARCHA DEL HARDWARE Y SOFTWARE NECESARIO PARA LA MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL ROCKWELL DE LAS ESTACIONES: BRISAS, PIA TERCARIOS, TELLO, STA CLARA, LOMA LARGA, RC NORTE Y YAGUARA DE LA GERENCIA DE OPERACIONES DE DESARROLLO Y PRODUCCIÓN ANDINA DE LA VICEPRESIDENCIA REGIONAL ANDINA ORIENTE Tipo de proceso: Contratación régimen especial	
Documentación	
Nombre del documento	
CONTRATO No. 3051646 - 3051651 OMNICON.doc.pdf	Descargar

Fuente: SECOP II

¹⁴ Anexo 17.

¹⁵ Anexo 18.

Pese a la publicidad de esta documentación se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

(ix) Contrato publicado el 8 de junio de 2022, por un monto de \$ 2.752.642.056 cuyo objeto es “*Compra de válvulas del listado de marcas homologadas para ECOPETROL S.A.*”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual, así¹⁶:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Información	
ECOPETROL S.A.	
Precio estimado total:	2.273.055.323 COP
Número del proceso:	3047713
Título:	COMPRA DE VALVULAS DEL LISTADO DE MARCAS HOMOLOGADAS PARA ECOPETROL S.A
Fase:	Presentación de oferta
Estado:	Publicado
Descripción:	COMPRA DE VALVULAS DEL LISTADO DE MARCAS HOMOLOGADAS PARA ECOPETROL S.A
Tipo de proceso:	Contratación régimen especial
Documentación	
Nombre del documento	
Contrato N° 3047713 Firmado.pdf	Descargar

Fuente: SECOP II

Pese a la publicidad de este documento se pregunta: ¿dónde está la oferta del contratista, el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor?

7.1 Los anteriores ejemplos permiten corroborar que la **publicación incompleta de los expedientes contractuales** representa un desconocimiento del deber legal de publicar en el SECOP II todos los “*documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o intervisor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.*”¹⁷

Ahora, si bien esta es una pequeña muestra de las publicaciones en el SECOP II se pregunta:

- ¿Por qué no se publica en el SECOP II toda la documentación asociada a la actividad contractual de ECOPETROL?
- ¿Cómo puede la ciudadanía evidenciar que ECOPETROL sí está cumpliendo con su obligación legal de publicar TODOS los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o intervisor -tanto en la etapa

¹⁶ Anexo 19.

¹⁷ Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.

precontractual, como en la contractual y la poscontractual-, respecto de los contratos celebrados, ejecutados y liquidados con recursos públicos?

Recuérdese que el Consejo de Estado ha señalado que el cumplimiento parcial de una obligación legal no exime de satisfacer de manera íntegra lo ordenado por la ley, es decir, en materia de acciones de cumplimiento, “*no existe una zona de cumplimiento parcial*”¹⁸.

7.2 Aunado a lo anterior, se destaca la respuesta dada por ECOPETROL a la petición presentada por FEDe.Colombia, en la cual afirmó que “(...) *la documentación de los contratos **considerada de carácter público** celebrados por esta Compañía puede ser consultada en SECOP I y SECOP II, dispuestos por la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente, en los siguientes enlaces (...)*” -énfasis fuera de texto-.

Uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho está representado en el derecho de todas las personas a acceder a información y documentos públicos, lo cual se relaciona entre otros, con los principios de publicidad, transparencia y control de la gestión de los asuntos públicos. Estas garantías se sustentan entre otras, en el derecho de petición (artículo 23 constitucional), en el derecho a la información veraz e imparcial (artículo 20 constitucional), en el derecho de acceso a los documentos públicos (artículo 74 constitucional), en el principio de publicidad (artículo 209 constitucional), así como en el principio de máxima publicidad y divulgación (artículo 3, Ley Estatutaria 1712 de 2014), el cual implica que la información y el acceso a la misma es la regla general, esto es, **la presunción de que toda información pública es accesible, por lo que la reserva es una excepción que se somete a fines legítimos y a altos estándares de proporcionalidad e interpretación restrictiva**¹⁹.

Por lo tanto, si bien ECOPETROL en el marco de su objeto social puede tener información que represente secretos comerciales o industriales, tal situación debe ser definida en cada caso concreto, y no establecerse como una regla general que impida el acceso a la información sobre la gestión contractual.

En otras palabras, la reserva y confidencialidad no puede ser la regla general en materia de publicidad de la actividad contractual, puesto que el legislador expresamente consagró la garantía de acceso a los documentos que integran el sistema de compras públicas de las entidades estatales, independiente de su régimen contractual.

Considerando lo anterior se pregunta:

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P Gloria María Gómez Montoya. Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024). Referencia: acción de cumplimiento. Radicación: 25000-23-41-000-2024-01213-01. Anexo 7.1

¹⁹ “*En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible y sujeta a un sistema restringido de excepciones. El establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información sin la observancia de los límites constitucionales y convencionales, crea un campo propicio para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como reservada, generando inseguridad jurídica respecto al ejercicio de este derecho y las facultades del Estado para restringirlo.*” Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2012.

- ¿Cuántos recursos fueron invertidos por ECOPETROL en contratación para cada año 2022, 2023 y 2024? y ¿qué porcentaje de dichos recursos se encuentra efectivamente publicado en el SECOP II?
- ¿Cuántos contratos fueron celebrados por ECOPETROL para cada año 2022, 2023 y 2024 y, considerando el total por cada año, qué porcentaje se encuentra publicado en el SECOP II?
- Respecto de los contratos no publicados: ¿cuántos no fueron publicados en el SECOP II aduciendo razones de reserva y confidencialidad de la información?
- ¿Los contratos en ECOPETROL se identifican con algún número o consecutivo? En caso afirmativo ¿cuántos se han dejado de publicar en el SECOP II aduciendo razones de reserva y confidencialidad de la información?
- Si el legislador estableció la garantía de publicidad para toda la actividad contractual de las entidades estatales ¿por qué ECOPETROL no la cumple a cabalidad?

7.3 Si se admite la posibilidad de que ECOPETROL eluda su obligación de publicar documentos que hacen parte de su actividad contractual, se estaría desconociendo que el legislador expresamente amplió la publicidad de la actividad contractual para toda la contratación del Estado, independiente del régimen jurídico contractual empleado para la selección de contratistas y la ejecución contractual.

Recuérdese que así quedó establecido en la exposición de motivos de la Ley 2195 de 2022, donde se resalta el querer del legislador de ampliar, a todo el sistema de compras públicas, el deber de publicar la actividad contractual en el sistema público SECOP.

En efecto, en la discusión que se dio en el Senado, en la audiencia pública se resaltó por parte de Colombia Compra Eficiente que:

“Jorge Tirado- Colombia Compra Eficiente: Destaca el trabajo aunado con la Secretaría de Transparencia y los miembros de la Comisión Nacional de Moralización, sin embargo, manifiesta la necesidad de incluir algunas disposiciones en el proyecto de ley, relacionadas por ejemplo con... hacer obligatorio que las entidades exceptuadas de la contratación estén obligadas a publicar los documentos en el SECOP”²⁰

Ahora, en la justificación realizada a las modificaciones del texto legislativo inicialmente propuesto se lee:

²⁰ Gaceta del Congreso No. 274 del 13 de abril de 2021. Informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera del Senado de la República al proyecto de ley No. 341 de 2020 Senado. (Anexo 20)

Sitio web:

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_274.pdf

“VIII. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES (...)”

En relación con las adiciones en materia contractual, se incluyen varios artículos relacionados con lo siguiente: 1) Extender la obligatoriedad de la aplicación del régimen de contratación estatal y pliegos tipo, cuando se celebran convenios interadministrativos con una entidad que tiene régimen de contratación privada con el fin de evitar la contratación directa con recursos del estado (sic) y proveer mayores garantías al proceso. 2) Establecer con claridad la obligación de las empresas privadas que ejecuten recursos públicos de cumplir con el principio de transparencia y registro de información en la plataforma Secop. 3) Incluir dentro de las causales de selección abreviada los bienes y servicios no uniformes. Por último, 4) Revestir de la posibilidad de estipular cláusulas excepcionales y facultades unilaterales a las entidades estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación Estatal.”²¹ -Subrayas fuera de texto-

Por su parte, en el trámite desarrollado en la Cámara de Representantes, en punto a la “justificación jurídica del articulado” se indicó en el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 369 de 2021-Cámara 341 de 2020 de Senado, respecto de las disposiciones en materia contractual para la moralización y transparencia que:

“A su vez, se establecen artículos para el debido cumplimiento de los principios generales de la actividad contractual para entidades públicas que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública. En especial, se busca que estas realicen una correcta publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II, o la plataforma que haga sus veces”²² -Subrayas fuera de texto-

También se destaca que en el Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara se indicó:

“A su vez, se establecen artículos para el debido cumplimiento de los principios generales de la actividad contractual para entidades públicas que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública. En especial, se busca que éstas realicen una correcta publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II-, o la plataforma que haga sus veces”²³

7.4 Finalmente, se destaca la relevancia del tema desde otros principios como la **transparencia** y la **libre competencia**. En un proceso de selección del año 2024, relacionado con la prestación del

²¹ Ibid.

²² Gaceta del Congreso No. 1677 del 23 de noviembre de 2021 informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 369 de 2021-Cámara 341 de 2020. (Anexo 21)

Sitio web:

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1752.pdf

²³ Gaceta del Congreso No. 1752 del 1 de diciembre de 2021. Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de al proyecto de ley No. 369 de 2021 Cámara. (Anexo 22)

Sitio web:

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1752.pdf

servicio de transporte aéreo de helicópteros para el Grupo Ecopetrol, medios de comunicación resaltaron que ECOPEOTROL había alegado reserva de información para publicar documentos asociados al mismo²⁴:



En esta línea los medios informaron de la apertura de investigación por parte de la Superintendencia “*por supuestas irregularidades en licitaciones de transporte aéreo en la petrolera entre 2011 y 2023*”²⁵.

Se reitera, el legislador tomó una decisión con la Ley 2195 de 2022 que impacta a todo el sistema de compras públicas y que incide de manera directa en las entidades estatales sometidas a un régimen excepcional de contratación, esto es, **estableció como regla general la publicidad en el SECOP II** de “*los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual*”. En tal sentido, la excepción a tal disposición, por motivos de reserva y confidencialidad debe ser decidida en cada caso y en consonancia con los principios de máxima publicidad y acceso a la información pública, que rigen al Estado de Derecho.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

²⁴

Sitio

web:

<https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/ecopetrol-se-escuda-en-la-reserva-de-informacion-para-no-revelar-datos-de-licitacion-de-alquiler-de-helicopteros-3373168>

²⁵ Sitio web:

<https://www.infobae.com/colombia/2024/05/21/sic-investiga-a-ecopetrol-y-helistar-por-presunto-direccionamiento-en-contratos-millonarios/>

2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento; por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional ha manifestado que:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”²⁶

3. El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 establece la obligación de publicidad de la actividad contractual en las entidades que cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las cuales deben “publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II)”, obligación que comenzó a regir a partir del 18 de julio de 2022 y que, para el caso de ECOPETROL S.A. no se está cumpliendo a cabalidad.

El legislador estimó pertinente darle publicidad a la actividad precontractual, contractual y poscontractual de las entidades estatales, con independencia de su régimen contractual, es decir, bien porque se rijan por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o por normas especiales y excepcionales con mayor orientación al derecho civil y comercial. Lo anterior

²⁶ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara (29 de abril de 1998) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-157-98.htm>

se sustenta además en el debido manejo de los recursos públicos que están asociados a la contratación del Estado.

4. El principio de publicidad en el desarrollo de las funciones administrativas (artículo 209 constitucional), el principio de máxima publicidad de la información (artículo 2, Ley Estatutaria 1712 de 104), así como el principio de transparencia en la actividad administrativa (artículo 3, numeral 8, Ley 1437 de 2011) rigen la actividad contractual de la administración pública y de las entidades que pertenecen al Estado, con independencia de su régimen contractual aplicable.

5. Para el caso que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, ECOPEPETROL S.A. tiene el deber legal de:

- a) Publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).
- b) Cumplir con los principios de publicidad y transparencia en las etapas precontractual, contractual y poscontractual. Se reitera, el legislador dispuso para las entidades con régimen especial, que los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor deben ser publicados en la plataforma SECOP II.

6. En síntesis, el incumplimiento alegado se materializa de la siguiente forma:

Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.	Incumplimiento
Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022: “ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. <i>Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política,</i>	De la búsqueda en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2022 y el 31 de octubre de 2024 se evidenció que la información publicada por ECOPEPETROL S.A. NO cumple a cabalidad con las exigencias legales, puesto que no se evidencia el cargue de todos los documentos exigidos por la Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.

respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

<Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.

<Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.”

Por lo anteriormente expuesto y en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico y el cumplimiento material de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se solicita respetuosamente al H. Tribunal ordenar a ECOPETROL publicar la actividad contractual de dicha entidad en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

Lo anterior, a efectos de garantizar entre otros, el interés público, los principios de transparencia y de publicidad y el acceso del ciudadano a la información, en concordancia con el control social y la veeduría activa sobre la información contractual.

V. PRETENSIONES

Ordenar a **ECOPETROL S.A.** el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante la publicación de su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta

como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado ante **ECOPETROL S.A.** (Anexos 8 y 9).

De esta manera queda acreditada la renuencia de la respectiva entidad.

VII. JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que FEDe. Colombia no está tramitando en la actualidad acción de cumplimiento ante ECOPETROL S.A., por el incumplimiento del mismo deber legal.

VIII. COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, a la luz de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

IX. PRUEBAS

Pruebas aportadas con el escrito de demanda. En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/18PIIPsjvFXgTvZMQbkzP8R3oF8MIQM5A?usp=sharing>

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación de ECOPETROL S.A.
Anexo No. 1.1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2	Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Ley 1150 de 2007.
Anexo No. 3	Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022. Ley 2195 de 2022.
Anexo No. 4	Circular Externa Única. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 5	Circular externa No. 002 de 2024. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 6	Concepto C-071 de 2023. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente.
Anexo No. 7	Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00.

Anexo No. 7.1	Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01.
Anexo No. 8	Petición de cumplimiento radicada por FEDe. Colombia y constancias de radicación.
Anexo No. 9	Respuesta de ECOPETROL S.A.
Anexo No. 10	Manual de contratación de ECOPETROL S.A.
Anexo No. 11	Documentos contrato 1: <i>ORDEN DE COMPRA 0005207462</i>
Anexo No. 12	Documentos contrato 2: <i>CONTRATO CW1917082 MBA</i>
Anexo No. 12.1	Documentos contrato 2: <i>Summary</i>
Anexo No. 13	Documentos contrato 3: <i>Contrato_No_CW159610</i>
Anexo No. 13.1	Documentos contrato 3: <i>Summary</i>
Anexo No. 14	Documentos contrato 4: <i>Contrato CW131464</i>
Anexo No. 14.1	Documentos contrato 4: <i>Summary</i>
Anexo No. 15	Documentos contrato 5: <i>Contrato CW88277 - 5348536</i>
Anexo No. 16	Documentos contrato 6: <i>9152491_María Eugenia Villar</i>
Anexo No. 17	Documentos contrato 7: <i>Ecopetrol S.A_ OF to MSA_RNWL_HLCM_2022_11_21</i>
Anexo No. 17.1	Documentos contrato 7: <i>Summary</i>
Anexo No. 18	Documentos contrato 8: <i>CONTRATO No. 3051646 - 3051651 OMNICON</i>
Anexo No. 19	Documentos contrato 9: <i>Contrato N° 3047713 Firmado</i>
Anexo No. 20	Gaceta No. 274 de 2021
Anexo No. 21	Gaceta No. 1677 de 2021
Anexo No. 22	Gaceta No. 1752 de 2021.

X. NOTIFICACIONES

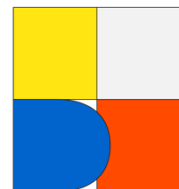
La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C
Teléfono: 3133935290
Correo: notificaciones@fedecolombia.org

La parte accionada recibirá notificaciones:

ECOPETROL S.A.

Dirección: Cr. 13 No. 36 - 24, Bogotá, Colombia.
Teléfono: [018000918418](tel:018000918418)
Correo electrónico: notificacionesjudicialescopetrol@ecopetrol.com.co



Fundación
para el Estado
de Derecho

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ecopetrol S.A.
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01
Accionante: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Accionado: ECOPETROL S.A.

Tema: Revoca sentencia de primera instancia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia del 10 de diciembre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Fundación para el Estado de Derecho presentó demanda en contra de Ecopetrol S.A., con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022¹.

2. Como consecuencia, solicitó que se le ordene a la accionada cumplir con el deber de publicar «toda la actividad contractual» en la plataforma del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

2. Hechos relevantes

3. El actor explicó que la actividad contractual de Ecopetrol S.A. está exceptuada del Estatuto General de Contratación Pública, por lo tanto, se rige por las reglas del derecho privado.

4. Precisó que Colombia Compra Eficiente, mediante la Circular Única Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, reiteró la obligación legal de las entidades estatales que cuentan con régimen de contratación especial y excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,

¹«Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos».



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II.

5. Mencionó que el 26 de agosto de 2024 presentó requerimiento ante la sociedad accionada, en el que puso de presente que, al consultar dicha plataforma, evidenció que, desde julio de 2022 a agosto de 2024, no ha publicado la totalidad de los documentos contractuales exigidos por la norma.

6. Ecopetrol S.A. dio respuesta a la solicitud el 4 de septiembre de 2024, en la que le indicó que ha cumplido con el mandato debido a que ha publicado los documentos de los contratos. Sin embargo, puso de presente que se reserva la publicación de documentos que, de conformidad con las leyes 1712 de 2014, 1755 de 2015 y 2195 de 2022, se protege su circulación.

7. Como consecuencia, y en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico, promovió la presente acción en la que solicitó el cumplimiento material de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, dado que, al consultar la plataforma, no se observa que le haya dado publicidad a la totalidad de los documentos que integran su actividad contractual.

3. Actuaciones procesales en primera instancia

8. Mediante providencia del 12 de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Cundinamarca admitió la demanda. En consecuencia, ordenó notificar al Ecopetrol S.A. como accionado y le concedió el término de 3 días para intervenir en el proceso.

3.1. Ecopetrol S.A.

9. Solicitó negar la acción de cumplimiento. Indicó que ha publicado en el SECOP II los procesos de contratación adelantados por la compañía, frente al abastecimiento de bienes y servicios. Resaltó que el principio general es que las entidades públicas y aquellas que administran recursos públicos, publiquen su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, según lo establece la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

10. Sin embargo, indicó que cuando prevalece la aplicación del derecho privado en materia contractual, como es el caso de las actividades industriales y estratégicas que tiene a su cargo, las cuales hacen parte del giro ordinario de sus negocios, el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 faculta a las entidades a adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad en la publicación de la información.

11. Al respecto, indicó que dicha ley, por medio de la cual se creó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, dispuso que en aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en el documento no esté protegida por las excepciones que contempla la norma, debe hacerse una versión pública que mantenga en reserva únicamente la parte indispensable.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

12. Asimismo, puso de presente que la Circular No. 002 emitida por Colombia Compra Eficiente contempla que, en aquellos documentos que, en aplicación de la normatividad relacionada con la reserva y confidencialidad de la información, sean catalogados como tal, la entidad estatal no se encontrará obligada a publicar los mismos en la plataforma SECOP II.

13. En ese orden, consideró que para que la compañía pueda tener una posición de competencia en el mercado de los hidrocarburos frente a los demás agentes privados, debe actuar como un comerciante. Lo anterior implica que las actividades propias de su objeto social, no estén sometidas a los mismos parámetros de publicidad que les aplica a las entidades estatales que ejercen «autoridad».

4. Fallo de primera instancia

14. En sentencia del 10 de diciembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C, negó las pretensiones de la demanda, debido a que no existe prueba que demuestre el incumplimiento de Ecopetrol S.A. en la publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en SECOP II.

15. Además, recalcó que dicha compañía deberá continuar con el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, salvo las excepciones que por disposición constitucional o legal establezcan reserva en cada caso en concreto.

6. Impugnación

16. La parte accionante indicó que, si bien Ecopetrol S.A. ha realizado publicaciones sobre su actividad contractual, en ninguna de las consultas se constata la publicidad de la totalidad de los documentos que exige el artículo cuyo cumplimiento solicita mediante esta vía.

17. Lo anterior, debido a que se evidencian órdenes de despacho y minutas contractuales, pero no reposan los documentos asociados a la etapa precontractual, como estudios previos, oferta del contratista, o de las fases contractual y poscontractual, como actas de inicio, constitución de garantías, informes de ejecución, etc.

18. Asimismo, destacó que la Sección Quinta del Consejo de Estado le ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y a la Previsora S.A., que cumpliera con su obligación de dar publicidad a la actividad contractual del patrimonio autónomo de la entidad, que también esta exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública².

19. Por otra parte, refirió que el legislador no diferenció entre las tipologías contractuales, ni distinguió entre los contratos de abastecimiento o misionales

²Consejo de Estado – Sección Quinta. Rad. 25000-23-41-000-2024-01213-00/01.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

para dar aplicación a su mandato. En ese orden, dichas distinciones hacen parte de la autonomía contractual de cada una de las entidades, y no pueden determinar la aplicación o no de una norma cuyo tenor literal es claro.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

20. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por la Fundación para el Estado de Derecho contra la sentencia del 10 de diciembre 2024, proferida por el el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125³, 150⁴ y 243⁵ de la Ley 1437 de 2011⁶, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Esta última disposición establece la competencia de la Sección Quinta de esta corporación para conocer de «...las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

21. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

22. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

23. Para que la demanda proceda, se requiere:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁷.

³ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

⁴ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

⁵ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

⁶ Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...]

⁷ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello [artículos 5.º y 6.º].

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «(...) cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable (...)» caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda [artículo 8.º].

(iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber legal o administrativo, circunstancia esta que la hace improcedente, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(v) No pretender la protección de derechos fundamentales que puedan ser garantizados a través de la tutela [artículo 9.º], ni el acatamiento de normas que establezcan gastos a la administración [artículo 9.º].

2.3. De la renuencia

24. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con **citación precisa de este**⁸ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

25. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala ha señalado que «...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁹.

26. Sobre este tema, esta Sección¹⁰ ha dicho que:

Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está**

⁴. Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹¹. (Negrillas fuera de texto).

27. En efecto, el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

28. Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, mencione, de forma explícita y expresa, que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8 de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así. Por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

29. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»¹².

30. Descendiendo al caso concreto, esta colegiatura comienza por señalar que está acreditado que el 26 de agosto de 2024, la parte actora le solicitó a Ecopetrol S.A. que diera cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. En particular, reclamó el cumplimiento del deber de publicidad de los contratos suscritos por la entidad. Lo anterior, debido a que, en el periodo de búsqueda de julio de 2022 a agosto de 2024, al entrar al SECOP II, advierte que no ha publicado la totalidad de los

¹¹ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla

¹² Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

documentos contractuales desde esa fecha, para lo cual se refirió a «documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual».

31. Adicionalmente, afirmó que, al consultar la página de la entidad, pudo advertir que sí se registraron algunos contratos. Sin embargo, indicó que la ley exige el cumplimiento de la obligación en la página del SECOP II y no en la de la entidad.

32. En consecuencia, solicitó lo siguiente:

II. PETICIÓN

Se solicita a la sociedad **ECOPETROL S.A.**, identificada con NIT. 899.999.068-1 cumplir con su deber legal y administrativo de publicar toda la actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

La obligación contenida en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 rige a toda la actividad contractual de la sociedad **ECOPETROL S.A.**, incluida aquella que se exceptúa de la aplicación de su manual de contratación, y que está descrita en el numeral 2.1 del mismo, toda vez que la ley no realiza ninguna distinción, por lo cual, se solicita dar cumplimiento a las referidas normas, incluso para la actividad contractual exceptuada de la aplicación de su manual de contratación.

33. A su vez, Ecopetrol S.A. dio respuesta a la solicitud el 4 de septiembre de 2024. En esta, le indicó a la fundación accionante que ha dado cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Esto, por cuanto ha publicado los documentos de los contratos celebrados, garantizando la publicidad de la información, y, correlativamente, la reserva frente a los documentos que, de conformidad con el amparo legal, se impide su circulación, de conformidad con las leyes 1712 de 2014, 1755 de 2015 y 2195 de 2022.

34. Por lo anterior, se entiende agotado el requisito de constitución en renuencia previsto en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

2.4. De la procedencia de la acción de cumplimiento

35. La Fundación para el Estado de Derecho solicitó el cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Para el accionante, de acuerdo con estas normas, Ecopetrol S.A. tiene del deber de publicar toda su actividad contractual en la plataforma SECOP II.

36. La parte actora señaló que dicho deber ha sido incumplido por la sociedad accionada, porque no aparecen registros de la totalidad de la documentación contractual, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 13 de la referida Ley. Agregó que esta obligación fue reconocida por Colombia Compra Eficiente, en la Circular Única Externa No. 002 de 23 de agosto de 2024.

37. Concluyó su demanda, advirtiendo que, si bien es cierto que Ecopetrol S.A. puede reservar algunos documentos contractuales, las excepciones a la



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

publicidad «por motivos de reserva y confidencialidad debe ser decidida en cada caso y en consonancia con los principios de máxima publicidad y acceso a la información pública, que rigen al Estado de Derecho».

38. En el caso concreto, la Sala encuentra acreditados los requisitos de procedencia de la acción, por las siguientes razones:

39. Primero, la norma que se solicita acatar tiene rango de ley. En efecto, la Fundación para el Estado de Derecho interpuso la acción que se estudia en esta oportunidad para exigir el cumplimiento del deber contenido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

40. Segundo, el mandato está radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas. El deber cuyo cumplimiento se exige es Ecopetrol S.A., una sociedad de economía mixta que cuenta con un régimen contractual exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

41. Tercero, la demanda cumple el requisito de subsidiariedad. Las pretensiones de la accionante no involucran la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco se advierte la existencia de otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida.

42. Cuarto, la norma que contiene el deber cuyo cumplimiento se exige se encuentra actualmente vigente, en la medida en que no ha sido derogada, modificada o sustituida en el ordenamiento jurídico.

43. Finalmente, el eventual cumplimiento de la disposición no involucra gasto. Como se evidencia, lo pretendido es que la demandada haga la publicación completa de los contratos y documentos que los integren.

44. Por lo anterior, la Sala concluye que la presente acción de cumplimiento es procedente.

2.5 Caso en concreto

45. Corresponde a la Sala determinar si Ecopetrol S.A. tiene a su cargo la obligación de publicar «toda la actividad contractual» de la compañía en SECOP II y, en caso afirmativo, si ha incumplido con la misma, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

46. Para resolver lo anterior, es necesario analizar el contenido del precepto que se alega como desacatado, los elementos de convicción que forman parte del expediente, de ser el caso, la exigencia de los mandatos y posteriormente, realizar unas consideraciones finales.

47. El contenido de la disposición invocada es el siguiente:



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II- o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este Artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual.

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.

48. La norma establece una obligación en cabeza de las «entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública» de aplicar, en desarrollo de su régimen contractual, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal. En consecuencia, dichas entidades deben publicar los documentos relacionados con su actividad contractual —es decir, los documentos descritos en el inciso segundo de dicho precepto— en el SECOP II. Por lo demás, la norma consagró un régimen de transición de 6 meses contado desde su promulgación.

49. Para la Sala, la norma antes descrita sí contiene un deber legal susceptible de ser exigido mediante la acción de cumplimiento. Así lo ha reconocido esta Sección en las decisiones identificadas con los radicados 25000-23-41-000-2024-01213-00/01 y 25000-23-41-000-2024-01906-00/01. En estos casos, se estudió el incumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, en el caso de entidades exceptuadas del régimen de contratación, a saber: la UNGRD, la Fiduprevisora S.A. y Satena.

50. La referida obligación le es exigible a Ecopetrol S.A. Como se señaló previamente, la accionada es una sociedad de economía mixta, de carácter comercial del orden nacional y, por disposición del artículo 6 de Ley 1118 de 2006¹³, cuenta con un régimen contractual excepcional.

¹³ARTÍCULO 6. RÉGIMEN APLICABLE A ECOPETROL S.A. Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

51. En tales términos, le corresponde a Ecopetrol S.A. publicar su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. En consecuencia, tiene la obligación de publicar los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual. Este deber es actualmente exigible, comoquiera que ya culminó el periodo transición previsto en la ley.

52. Sin embargo, tal como lo reconocieron la Fundación para el Estado de Derecho y Ecopetrol S.A., el cumplimiento de esta obligación debe evaluarse, a su vez, conforme a las causales de reserva de la información pública. Al respecto, se refirieron, entre otras, a las disposiciones de la Ley 1712 de 2014, que establece que en «la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad». Esto supone que las limitaciones al deber de publicidad proceden de acuerdo con «las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley».

53. En el caso concreto, se discute el incumplimiento parcial de la referida obligación por de Ecopetrol S.A. Para la parte actora, aun cuando la sociedad accionada publica sus procesos contractuales, no lo hace en los términos señalados en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, es decir, no carga en el SECOP II los «documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual».

54. Al verificar la página web del SECOP II¹⁴, la Sala advierte que, si bien existen múltiples publicaciones por parte de la entidad desde el 2022, en su mayoría los contratos aparecen en estado de «presentación de oferta», como se observa a continuación:

¹⁴<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ecopetrol S.A.
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

Borrar búsqueda									
País	Entidad Estatal	Referencia	Descripción	Fase actual	Fecha de publicación	Fecha de presentación de ofertas	Cuántia	Estado	
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	AC 23(8607589) al CV-3035099	Corpoeducación-Energías Limpias	Presentación de oferta	11/02/2024 9:43 AM (UTC -5 horas)	-	629.322.952 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	9562866	SUMINISTRO DE LAS BOMBAS DOSIFICADORAS, PARTES Y REPUESTOS DE LA MARCA MILTON ROY PARA ECOPETROL S.A. Y O SU GRUPO EMPRESARIAL	Presentación de oferta	9/02/2024 6:40 PM (UTC -5 horas)	-	100.551.060,93 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204023	COMPRA DE REPUESTOS Y MATERIALES ROTATIVOS MARCA SPAAN-BA PARA ECOPETROL S.A	Presentación de oferta	9/02/2024 6:32 PM (UTC -5 horas)	-	227.587.879,32 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	CW139013 - REIFICAR 8607340	SUMINISTRO DE MATERIALES DE LA MARCA PALL, Y LAS DEMAS MARCAS REPRESENTADAS POR RAMOJUZ S.A. PARA ECOPETROL S.A. EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SU GRUPO EMPRESARIAL, CON 2 OPCIONES DE PRORROGA CADA	Presentación de oferta	9/02/2024 6:28 PM (UTC -5 horas)	-	1 COP	Proceso cancelado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204013	SONDEO MERCADO RESPUESTO Y MATERIALES MARCA WMWMEYER PARA ECOPETROL S.A	Presentación de oferta	9/02/2024 6:26 PM (UTC -5 horas)	-	11.496.254,76 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204015	COMPRA DE RESPUESTO Y MATERIALES ROTATIVOS- COMPRESORES MARCA WILDEN PARA ECOPETROL S.A	Presentación de oferta	9/02/2024 6:20 PM (UTC -5 horas)	-	41.524.140 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	CW134629	SUMINISTRO MATERIALES, PARTES, REPUESTOS DE LA MARCA MASTER F Y LAS DEMAS MARCAS REPRESENTADAS POR ENGINVALVE & SUPPLY LTD. PARA ECOPETROL S.A. EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SU GRUPO EMPRESARIAL, C	Presentación de oferta	9/02/2024 6:06 PM (UTC -5 horas)	-	1 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204019	COMPRA DE RESPUESTOS Y MATERIALES ROTATIVOS- COMPRESORES MARCA WAIUKESHA PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL	Presentación de oferta	9/02/2024 6:05 PM (UTC -5 horas)	-	2.256.500,86 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204005	COMPRA DE RESPUESTOS Y MATERIALES ROTATIVOS- COMPRESORES MARCA WAIUKESHA PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL	Presentación de oferta	9/02/2024 5:52 PM (UTC -5 horas)	-	44.798.140,48 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	CW132768 - REIFICAR 8607488	SUMINISTRO DE EQUIPOS, PARTES, REPUESTOS DE LA MARCA MERLUNG-SCHNEIDER ELECTRIC, TELEMELEC Y DE LAS MARCAS FABRICADAS Y COMERCIALIZADAS POR SCHNEIDER ELECTRIC DE COLOMBIA S.A., PARA ECOPETROL S.A. EN	Presentación de oferta	9/02/2024 5:33 PM (UTC -5 horas)	-	1 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204031	COMPRA DE ADITIVO DE RASTREO QUIMICO REQUERIDO PARA ECOPETROL S.A.º	Presentación de oferta	9/02/2024 4:52 PM (UTC -5 horas)	-	276.827,6 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204007	COMPRA DE REPUESTOS MARCA JOHN ZINK, PEABODY Y DEMAS MARCAS DEL GRUPO REQUERIDOS PARA LOS	Presentación de oferta	9/02/2024 4:51 PM (UTC -5 horas)	-	1.423.704.573,4 COP	Publicado	Detalle

55. Tras consultar la opción de «Detalle» para consultar la información de cada uno de los procesos contractuales, se evidencia que, en su mayoría, ya han sido finalizados, y, a pesar de ello, solo es posible conocer órdenes de compra, sin que se advierta la publicación de documentos relativos a la etapa a la etapa precontractual y poscontractual, como se evidencia a continuación:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

ECOPETROL S.A.

Precio estimado total: 46.393.116,71 COP

Número del proceso 8000049-3052159

Título: DETECNOLOGIA

Fase: **Presentación de oferta**

Estado: Publicado

ORDEN DE COMPRA
TECNOLOGÍA DE

Contratación régimen

Datos del contrato

Tipo de contrato Otro

Justificación de la modalidad de contratación	Regla aplicable
---	-----------------

Duración del contrato: 30 (Días)

Fecha de terminación del contrato: 9/01/2023 12:00:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Dirección de ejecución del contrato CRA 7 No. 32 - 16 EDIFICIO SAN MARTIN Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA

Código UNSPSC: 41101500 - Equipo y suministros para la mezcla, la dispersión y la homogeneización en laboratorio

Lista adicional de códigos UNSPSC



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ecopetrol S.A.
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

Plazo de ejecución del contrato9/01/2023 12:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Fecha de publicación12/12/2022 12:07:23 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Configuración financiera

Definir Plan de Pagos?No

¿Solicitud de garantías?No

Documentación

Nombre del documento

Orden de compra 8000049 Firmada[3789].pdf

Visita al lugar de ejecución

¿Permitir visitas al lugar de ejecución?No

Información presupuestal

Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o asociado al Acuerdo de Paz

Sí

No

Destinación del gastoFuncionamiento

Fuente de los recursos:

Presupuesto General de la Nación - PGN0

Sistema General de Participaciones - SGP0

Sistema General de Regalías - SGR0

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

ECOPETROL S.A.

Precio estimado total:2.551.359.264,07 COP

Número del proceso9283586

Título:ACUERDO DE BASES ECONOMICAS PARA EL SUMINISTRO DE MATERIALES MARCA MOYNO- MONO- GORMAN- RUPP- HILLMAN- BLACKMER Y VANTON PARA TODO ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL

Fase:Presentación de oferta

Estado:Publicado

Descripción:ACUERDO DE BASES ECONOMICAS PARA EL SUMINISTRO DE MATERIALES MARCA MOYNO- MONO- GORMAN- RUPP- HILLMAN- BLACKMER Y VANTON PARA TODO ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL

Tipo de procesoContratación régimen especial

Datos del contrato

Tipo de contratoOtro

Justificación de la modalidad de contrataciónRegla aplicable

Duración del contrato:93 (Días)

Fecha de terminación del contrato:12/10/2023 12:00:00 AM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Dirección de ejecución del contratoCr 13 No. 36 - 24 Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA

Código UNSPSC40151728 - Kits de reparación de bombas

Lista adicional de códigos UNSPSC

Lotes?

Sí

No

Fecha de publicación12/01/2023 2:08:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Configuración financiera

Definir Plan de Pagos?No

¿Solicitud de garantías?No

Documentación

Nombre del documento

Orden de Compra 0009283586 PDF

Orden de Compra 0009283586 PDF

Descargar

Descargar

Visita al lugar de ejecución

¿Permitir visitas al lugar de ejecución?No

Información presupuestal

Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o asociado al Acuerdo de Paz

Sí

No

Destinación del gastoFuncionamiento

Fuente de los recursos:

Presupuesto General de la Nación - PGN0

Sistema General de Participaciones - SGP0

Sistema General de Regalías - SGR0

56. Lo anterior evidencia que, en efecto, en los procesos contractuales que Ecopetrol S.A. ha cargado al SECOP II, la información publicada no refleja la actividad contractual. Ciertamente, más allá de la publicación de la oferta, no existe mayor información acerca del estado del proceso contractual y sus etapas. En relación con este tipo de información, Ecopetrol S.A. no alegó reserva alguna.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co

12



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

57. La consulta al SECOP II también evidencia que la información publicada por la sociedad accionada no incluye los «documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual».

58. Por ende, resulta suficiente concluir que, con base en la información que reposa en SECOP II, Ecopetrol S.A. no ha cumplido a cabalidad con el mandato imperativo que le impone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, sin que se advierta que la referida ley excluye a la sociedad accionada del cumplimiento de dicho deber de publicidad.

59. Ahora bien, la Sala reconoce que, tal como lo advirtió la compañía, los documentos contractuales pueden contener información reservada o confidencial, respecto de la cual no es exigible su publicación. Así mismo, reconoce que es Ecopetrol S.A. quien está en capacidad de determinar, en principio, si se configura o no una causal de reserva respecto de los documentos que integran cada contrato.

60. Las objeciones que se presenten frente a la reserva alegada por Ecopetrol S.A. deberán estudiarse caso a caso; análisis que, por demás, escapa de la competencia del juez de cumplimiento.

61. Sin embargo, la Sala reitera que las causales de reserva son taxativas y de interpretación restrictiva. Por tanto, estas no pueden ser alegadas de forma general, bajo un argumento universal acerca de la actividad comercial de la empresa. Corresponde a Ecopetrol S.A. analizar en cada caso la procedencia de la reserva, para lo cual deberá ceñirse a lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014¹⁵.

2.6. Conclusión

62. Por lo anterior, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida el 10 de diciembre de 2024, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C, que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar, le ordenará a la demandada que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, salvo en los casos en los que se configure una causal de reserva.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA

¹⁵ En particular, ver el Título III “EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN”.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 10 de diciembre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C. En su lugar, se **ORDENA** a Ecopetrol S.A. que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, salvo en los casos en los que se configure una causal de reserva.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en

<https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>