

Bogotá, 31 de octubre de 2024

Honorable

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-**  
Ciudad

**Asunto:** Acción de cumplimiento

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

**Accionada:** SATENA 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 **SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES SATENA S.A.**, identificada con Nit. **899.999.143-4**, 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 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, 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:

La sociedad **SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES SATENA S.A.**, identificada con Nit. 899.999.143-4, representada por su presidente Oscar Zuluaga Castaño o quien haga sus veces (Anexo 1).

## III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. La sociedad Servicio Aéreo a Territorios Nacionales S.A -en adelante SATENA- es una entidad pública del orden nacional, constituida como sociedad de economía mixta, con personería jurídica, autonomía y capital propio, vinculada al Ministerio de Defensa Nacional, cuyo objeto se relaciona con la prestación del servicio de transporte aéreo de pasajeros, correo y carga en el territorio nacional y en el exterior<sup>1</sup>.

2. Los contratos requeridos para administrar y desarrollar el objeto social de SATENA se rigen por las reglas del derecho privado, por la tanto, se exceptúan de la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En tal sentido, la Ley 1427 de 2010 señala:<sup>2</sup>

*“ARTÍCULO 50. RÉGIMEN APLICABLE A SATENA S. A. Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Satena 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.”*

<sup>1</sup> Ley 1427 de 2010, artículo 1.

<sup>2</sup> Ley 1427 de 2010; Decreto 1070 de 2015, artículo 1.2.2.2.1. Ver también: <https://www.satena.com/conocenos/mision-vision/>

3. El Manual de Contratación de la entidad consagra las “*normas, principios, políticas, modalidades, procedimientos y demás reglas bajo las cuales se adelantará la selección de contratistas y/o proveedores de bienes, obras y servicios necesarios para el funcionamiento y operación de la aerolínea SATENA en desarrollo de su objeto social, cuando esta actúe en calidad de contratante.*”<sup>3</sup> (Anexo 1.1). El alcance del manual se establece así:

#### “**ALCANCE DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN**

*Los contratos que celebre SATENA se rigen por las disposiciones aquí previstas y en lo no regulado por el presente Manual, se aplicarán las normas de derecho civil y comercial pertinentes, sin perjuicio de la observancia de los principios de la Función Administrativa y Gestión Fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 Constitucionales, al tiempo que se aplica el régimen de inhabilidades e incompatibilidades propios de la contratación estatal. De igual manera, se deberá estar a lo dispuesto en los respectivos documentos como invitaciones a cotizar o pliegos de condiciones que antecedan a cada modalidad de selección. (...)*”

3.1 El manual de SATENA establece en su Capítulo 1 los principios que rigen su actividad contractual, entre ellos se destaca el de publicidad regulado en los siguientes términos:

*“Conforme lo establece el artículo 209 constitucional, son principios rectores de la administración pública: (...)*

*7. **PUBLICIDAD:** La información relacionada con los procesos que adelante SATENA, estará a disposición de todos los interesados. No obstante, SATENA podrá mantener la reserva de información de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley.”*

4. 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 establece 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)

4.1 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.

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).

3

Sitio

web:

<https://www.satena.com/viewer.php?id=572&&rlsk=%27YUUhSMGNIT'TZMcTkzZDNjdWMYRjBaVzVoTG1OdmJTOWtiMk4xYldWdWRHOXpMMLpwYkdWekwxTkjWQzFOTURZZ1RVRk9WVUZNSUVSRklFTIBUbFJTUVZSQIEwbkRrMDRnVmpFeExuQmtaZz09%27>

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)

5. 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.”

5.1 Atendiendo a la referida función, Colombia Compra Eficiente en su más reciente Circular Externa Única<sup>4</sup> (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.
- 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 periodo 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

4

Sitio web:  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_circulares/circular\\_externa\\_unica\\_version\\_3\\_vf49.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf)

*parte de estas Entidades Estatales, podrán continuar siendo gestionados en esta plataforma.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 4)*

5.2 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 términos<sup>5</sup>:

*“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 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***

5

Sitio  
[https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce\\_public/files/cce\\_circulares/doc-20240823-wa0021.pdf](https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/doc-20240823-wa0021.pdf)

web:

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)*

**5.3** 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 trascrita 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.”<sup>6</sup> -Subrayas fuera de texto- (Anexo 6)

6. 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 2022<sup>7</sup>.

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*

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

<sup>7</sup> 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.

*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 FNGRD 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).*

**6.1** 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; aunado 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)

7. Considerando las anteriores disposiciones normativas, FEDe. Colombia radicó el **27 de agosto de 2024 solicitud de cumplimiento** ante SATENA 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 requirió a la sociedad:

## **“II. PETICIÓN**

*Se solicita a la sociedad SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A, identificada con NIT 899.999.143-4 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 SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A, incluida aquella que se exceptúa de la aplicación de su manual de contratación, y que está descrita en el título sobre “alcance del manual de contratación”, 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)*

7.1 SATENA dio respuesta a la petición elevada por FEDe.Colombia señalando sí da cumplimiento a su obligación de publicidad en el SECOP II, así:

*“2. En consecuencia, SATENA no está sometida al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Ley 80 de 1993), pues todas las actuaciones necesarias para administrar y desarrollar su objeto social, se rigen exclusivamente por las reglas del derecho privado.*

*3. Por su parte, respecto a la publicidad de la contratación de SATENA, se informa que la empresa da cumplimiento al Artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el Artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, sobre publicidad de la actividad contractual de entidades con régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública; así mismo, el Manual de contratación establece que “La*



*información relacionada con los procesos que adelante SATENA, estará a disposición de todos los interesados. No obstante, SATENA podrá mantener la reserva de información de acuerdo con los parámetros establecidos en la ley (...).” (Anexo 9)*

**7.2.** Pese a esta respuesta, una vez verificada la plataforma SECOP II se evidencia que SATENA si bien realiza 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:

The screenshot shows a web interface for searching entities and suppliers. At the top, there is a header "Seleccionar Entidad Estatal / Proveedor". Below this, a search bar labeled "Buscar por" contains the text "899999143". To the right of the search bar are two buttons: "Cerrar" and "Buscar". Below the search bar is a table with two columns: "Número de documento" and "Nombre". The table contains two rows of results, both of which are selected with a blue checkmark in the first column. The first row shows the document number "899999143" and the name "SATENA". The second row shows the document number "8999991434" and the name "SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.". At the bottom right of the table is a button labeled "Seleccionar".

| Número de documento                            | Nombre                                       |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| <input checked="" type="checkbox"/> 899999143  | SATENA                                       |
| <input checked="" type="checkbox"/> 8999991434 | SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. |



[Volver](#) [Todos](#)

### Buscar Proceso de Contratación

**Criterios de búsqueda**

**Datos de la entidad**

899999143 8999991434

**Datos de proceso**

**Limite sus resultados**

**Número del proceso**

**Descripción**

**Código UNSPSC**

**Región**

**Estado**

**Fecha de publicación desde**

**Fecha de publicación hasta**

**Fecha de presentación de ofertas desde**

**Tipo de proceso**

**Fecha de presentación de ofertas hasta**

**Fecha de apertura desde**

**Fecha de apertura hasta**

[Buscar](#)

Fuente: SECOP II

Considerando los anteriores criterios de búsqueda, tenemos:

(i) Contrato publicado en el año 2024, por un monto de **\$2.080.325.850** cuyo objeto es “*Prestación del servicio de overhaul y leasing para los conjuntos de trenes de aterrizaje de la flota ATR 42 que opera SATENA*”, respecto del cual solamente se encuentran publicados registros presupuestales, estudio previo y contrato, así:<sup>8</sup>:

**SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.**

**Precio estimado total:** 2.080.325.850 COP

**Número del proceso** CTO 016 DE 2024

**Título:** Prestación del servicio de overhaul y leasing para los conjuntos de trenes de aterrizaje de la flota ATR 42 que opera SATENA

**Fase:** Presentación de oferta

**Estado:** Publicado

**Descripción:** Prestación del servicio de overhaul y leasing para los conjuntos de trenes de aterrizaje de la flota ATR 42 que opera SATENA

**Tipo de proceso** Contratación régimen especial

<sup>8</sup> Anexo 10.



#### Documentación

| Nombre del documento                                            |                           |
|-----------------------------------------------------------------|---------------------------|
| CDP CTO 016 DE 2024.pdf                                         | <a href="#">Descargar</a> |
| AC CDP CTO 016 DE 2024.pdf                                      | <a href="#">Descargar</a> |
| ESTUDIO PREVIO CTO 016 DE 2024.pdf                              | <a href="#">Descargar</a> |
| CTO 016 2024 - SKYWAYS TECHNICS - OH & LEASING TRENES ATR42.pdf | <a href="#">Descargar</a> |

**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?

(ii) Contrato publicado en el año 2024, por un monto de **\$ 8.859.172.916** cuyo objeto es *“Prestación de servicios de OPERADOR DE ESCALA o GROUND HANDLING (apoyo logístico en tierra) en las ciudades que SATENA requiera para las operaciones aéreas a nivel nacional o internacional”*, respecto del cual solamente se encuentran publicados los siguientes documentos: certificado presupuestal, estudio previo y contrato, así:<sup>9</sup>:

#### INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

##### Información

###### SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.

**Precio estimado total:** 8.859.172.916 COP

**Número del proceso:** CTO 013 DE 2024

**Título:** Prestación de servicios de operador de escala en las ciudades que SATENA requiera para las operaciones aéreas a nivel nacional o internacional.

**Fase:** Presentación de oferta

**Estado:** Publicado

**Descripción:** Prestación de servicios de operador de escala en las ciudades que SATENA requiera para las operaciones aéreas a nivel nacional o internacional.

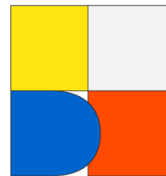
**Tipo de proceso:** Contratación régimen especial

#### Documentación

| Nombre del documento                |                           |
|-------------------------------------|---------------------------|
| CDP CTO 013 DE 2024.pdf             | <a href="#">Descargar</a> |
| ESTUDIOS PREVIOS CTO 13 DE 2024.pdf | <a href="#">Descargar</a> |
| CTO 013 2024 MARCAPASOS.pdf         | <a href="#">Descargar</a> |

**Fuente:** SECOP II

<sup>9</sup> Anexo 11.



Se pregunta: ¿dónde están las ofertas presentadas en el marco del proceso de selección, los certificados de cumplimiento del servicio, las autorizaciones de pago suscritas por el supervisor, las garantías de cumplimiento?

(iii) Contrato publicado en el año 2024, por un monto de **\$ 70.840.170.000** cuyo objeto es “*adquisición en modalidad de compra de una (1) aeronave nueva ATR 42-600*”, respecto del cual se encuentran publicados solamente certificado presupuestal y primera página de un contrato, así:<sup>10</sup>:

| INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO                |                                                                                           |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Información                                  |                                                                                           |
| SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. |                                                                                           |
| Precio estimado total:                       | 70.840.170.000 COP                                                                        |
| Número del proceso                           | CTO 010 DE 2024                                                                           |
| Título:                                      | Adquisición en modalidad de compra de una (1) <a href="#">aeronave nueva ATR 42-600</a> . |
| Fase:                                        | Presentación de oferta                                                                    |
| Estado:                                      | Publicado                                                                                 |
| Descripción:                                 | Adquisición en modalidad de compra de una (1) aeronave nueva ATR 42-600.                  |
| Tipo de proceso                              | Contratación régimen especial                                                             |
| MiDuma                                       |                                                                                           |
| Documentación                                |                                                                                           |
| Nombre del documento                         |                                                                                           |
| CDP CTO 010 DE 2024.pdf                      | <a href="#">Descargar</a>                                                                 |
| CTO 010 DE 2024.pdf                          | <a href="#">Descargar</a>                                                                 |

Fuente: SECOP II

Se pregunta: ¿dónde están los documentos precontractuales como estudios previo, el contrato, los informes de ejecución, las garantías en caso de ser requeridas?

(iv) Contrato publicado en el año 2023, ejecutado entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2023 por un monto de **\$ \$6.000.000.000** cuyo objeto es “*Prestación de servicios bajo la modalidad de Outsourcing de personal para apoyar los procesos administrativos, financieros, técnicos, comerciales y operativos de*

<sup>10</sup> Anexo 12.



SATENA, de acuerdo con las necesidades de cada proceso de la entidad”, respecto del cual se encuentran publicados solamente certificado presupuestal, estudio previo y contrato, así:<sup>11</sup>:

| INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO                |                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Información                                  |                                                                                                                                                                                                                                         |
| SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. |                                                                                                                                                                                                                                         |
| Precio estimado total:                       | 6.000.000.000 COP                                                                                                                                                                                                                       |
| Número del proceso                           | CTO 029 DE 2023                                                                                                                                                                                                                         |
| Título:                                      | Prestación de servicios bajo la modalidad de Outsourcing de personal para apoyar los procesos administrativos, financieros, técnicos, comerciales y operativos de SATENA, de acuerdo con las necesidades                                |
| Fase:                                        | Presentación de oferta                                                                                                                                                                                                                  |
| Estado:                                      | Publicado                                                                                                                                                                                                                               |
| Descripción:                                 | Prestación de servicios bajo la modalidad de Outsourcing de personal para apoyar los procesos administrativos, financieros, técnicos, comerciales y operativos de SATENA, de acuerdo con las necesidades de cada proceso en la entidad. |
| Tipo de proceso                              | Contratación régimen especial                                                                                                                                                                                                           |
| Documentación                                |                                                                                                                                                                                                                                         |
| Nombre del documento                         |                                                                                                                                                                                                                                         |
| CDP.pdf                                      | <a href="#">Descargar</a>                                                                                                                                                                                                               |
| CTO 029 DE 2023 OCUSERVIS SAS- FIRMADO.pdf   | <a href="#">Descargar</a>                                                                                                                                                                                                               |
| ESTUDIOS PREVIOS.pdf                         | <a href="#">Descargar</a>                                                                                                                                                                                                               |

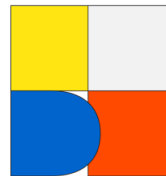
Fuente: SECOP II

Se pregunta: ¿dónde está la oferta, los informes de ejecución, las garantías en caso de haber sido requeridas, los informes del supervisor, el acta de liquidación?

(v) Contrato publicado en el año 2023, ejecutado entre el 1 de noviembre de 2022 y el 30 de junio de 2023 por un monto de **\$20.567.863.606,00** cuyo objeto es “*Suministro de combustible JET-A1 en modalidad al ala de las aeronaves operadas por SATENA, las que presten servicio para la empresa o que se requiera para atender contingencias.*”, respecto del cual se encuentran publicados solamente el contrato y otrosí, así:<sup>12</sup>:

<sup>11</sup> Anexo 13.

<sup>12</sup> Anexo 14.



| INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO                                       |                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Información                                                         |                                                                                                                                                                                   |
| SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.                        |                                                                                                                                                                                   |
| Precio estimado total:                                              | 20.567.863.806 COP                                                                                                                                                                |
| Número del proceso                                                  | CTO 145 2022                                                                                                                                                                      |
| Título:                                                             | Suministro de combustible JET-A1 en modalidad al ala de las aeronaves operadas por SATENA, las que presten servicio para la empresa o que se requiera para atender contingencias  |
| Fase:                                                               | Presentación de oferta                                                                                                                                                            |
| Estado:                                                             | Publicado                                                                                                                                                                         |
| Descripción:                                                        | Suministro de combustible JET-A1 en modalidad al ala de las aeronaves operadas por SATENA, las que presten servicio para la empresa o que se requiera para atender contingencias. |
| Tipo de proceso                                                     | Contratación régimen especial                                                                                                                                                     |
| Documentación                                                       |                                                                                                                                                                                   |
| Nombre del documento                                                |                                                                                                                                                                                   |
| CTO 145 DE 2022 ORGANIZACIÓN TERPEL -FIRMADO.pdf                    | <a href="#">Descargar</a>                                                                                                                                                         |
| OTROSI_NO_01_AL_CTO_145_DE_2022_SUSCRIT_CON_ORGANIZACION_TERPEL.pdf | <a href="#">Descargar</a>                                                                                                                                                         |

Fuente: SECOP II

Se pregunta: ¿dónde están los documentos precontractuales como estudios previos, las ofertas presentadas en el marco del proceso, las garantías de cumplimiento, los informes de ejecución y del supervisor, el acta de liquidación?

**7.2.1** 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 establecidos en la ley.

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

- ¿De todos los contratos celebrados por SATENA en los años 2022, 2023 y 2024 cuántos se han publicado en los términos exigidos por la ley?
- Si el legislador estableció la garantía de publicidad para toda la actividad contractual de las entidades estatales ¿por qué SATENA no la cumple a cabalidad?

Se reitera, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 entiende por actividad contractual, que debe ser publicada en la plataforma 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 poscontractual*”, por ende, se evidencia incumplimiento por parte de la entidad accionada.

#### 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.
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.”<sup>13</sup>.*

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 la sociedad accionada, no se está cumpliendo.

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.

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, SATEN en su calidad de entidad estatal, con régimen de contratación especial 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). Esta obligación aplica para toda la contratación realizada con recursos públicos, independiente de si la misma se realiza bajo las disposiciones contractuales generales o excepcionales.
- 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                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022:</b></p> <p><b>“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 cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de</b></p> | <p>De la búsqueda en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) se evidencia que la información publicada por SATENA, NO cumple a cabalidad con las exigencias legales, puesto que no se evidencia el cargue de todos los documentos exigidos por la ley.</p> |

*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.”*

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, respetuosamente solicito al H. Tribunal ordenar a SATENA, 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 la empresa **SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES SATENA S.A.**, identificada con Nit. **899.999.143-4**, 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 SATENA 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 la misma sociedad SATENA S.A. y 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/10TwwrKf0peRViJ7gaHYD1KVB4Jynu0xT?usp=sharing>

|                      |                                                                                                                                     |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anexo No. 1</b>   | Certificado de existencia y representación de SATENA                                                                                |
| <b>Anexo No. 1.1</b> | Manual de contratación de SATENA                                                                                                    |
| <b>Anexo No. 2</b>   | Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Ley 1150 de 2007.                                                                 |
| <b>Anexo No. 3</b>   | Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022. Ley 2195 de 2022.                                                                 |
| <b>Anexo No. 4</b>   | Circular Externa Única. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente                                          |
| <b>Anexo No. 5</b>   | Circular externa No. 002 de 2024. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente                                |
| <b>Anexo No. 6</b>   | Concepto C-071 de 2023. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente.                                         |
| <b>Anexo No. 7</b>   | Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00.    |
| <b>Anexo No. 7.1</b> | Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01. |



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

|                     |                                                                                                   |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Anexo No. 8</b>  | Petición de cumplimiento radicada por FEDe. Colombia y constancia de radicación.                  |
| <b>Anexo No. 9</b>  | Respuesta de SATENA                                                                               |
| <b>Anexo No. 10</b> | Contrato 016 de 2024.                                                                             |
| <b>Anexo No. 11</b> | Contrato 013 de 2024.                                                                             |
| <b>Anexo No. 12</b> | Contrato 010 de 2024.                                                                             |
| <b>Anexo No. 13</b> | Contrato 029 de 2023                                                                              |
| <b>Anexo No. 14</b> | Contrato 145 de 2022                                                                              |
| <b>Anexo No. 15</b> | Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal. |

## X. NOTIFICACIONES

**\*SATENA** recibirá notificaciones:

**Dirección:** Avenida El Dorado # 103-08 Bogotá-Colombia.

**Teléfono:** (601) 919 33 33 Bogotá-Colombia.

**Correo:** [judicial@satena.com](mailto:judicial@satena.com)

**\*FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

**Teléfono:** 3133935290

**Correo:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NTK 901.652-590-1



Demandante: Fedecolombia  
Demandado: Satena S.A.  
Rad: 25000-23-41-000-2024-01906-01

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

**CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**

Bogotá, D. C., trece (13) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2024-01906-01  
**Accionantes:** FEDECOLOMBIA  
**Accionado:** SATENA S.A.

**Temas:** Modifica sentencia de primera instancia -Ordena cumplimiento

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte demandada contra la sentencia del 5 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

**1. ANTECEDENTES**

**1. Solicitud de cumplimiento**

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 - en adelante FEDE Colombia- presentó demanda contra el Servicio Aéreo de Territorios Nacionales S.A. -en adelante SATENA- con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022<sup>1</sup>.

2. Como consecuencia, se ordene a la accionada la publicidad de los contratos suscritos en la plataforma SECOP II.

**2. Pretensiones de la demanda**

3. La parte actora solicitó:

Ordenar a la empresa SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES SATENA S.A., identificada con Nit. 899.999.143-4, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo

<sup>1</sup> «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».



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).

### 3. Hechos y fundamentos de la solicitud

4. El actor explicó que los contratos requeridos para administrar y desarrollar el objeto social de SATENA se rigen por las reglas del derecho privado, por tanto, se exceptúan de la aplicación del Estatuto General de Contratación.

5. Precisó que Colombia Compra Eficiente, mediante circular externa Nro. 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, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II.

6. Como consecuencia, 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, solicitó ordenar a SATENA, publicar la actividad contractual de dicha entidad en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) desde julio de 2022, dado que, al consultar la plataforma, no se observa el cumplimiento de dicha obligación.

### 4. Actuaciones procesales

7. Mediante proveído del 8 de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección C admitió la acción de cumplimiento.

#### 4.2. Contestaciones a la demanda

8. SATENA indicó que ha publicado en el SECOP II los procesos adelantados desde el 2017 al 2024, por lo que ha garantizado la publicidad y transparencia de los procesos de contratación que ha adelantado en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

9. 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 (SECOP), según lo establece la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015. Sin embargo, hay excepciones para casos específicos en los que priman otros derechos o principios como la reserva comercial o la seguridad nacional. En el caso de SATENA, que tiene un régimen especial, es importante analizar su marco legal específico y las disposiciones generales aplicables a la contratación pública.

10. Afirmó que la Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública) establece que la información con reserva legal (como secretos industriales o información clasificada) no debe ser publicada, SATENA al momento de realizar



la publicación en el SECOP II y en consonancia con su actividad comercial ha tenido los siguientes puntos en cuenta:

- Información sujeta a reserva comercial: Incluye secretos industriales, estrategias de mercado, o detalles sensibles que puedan afectar la competitividad de SATENA.
- Información clasificada o reservada: por ejemplo, contratos relacionados con operaciones estratégicas o de seguridad nacional.
- Información protegida por confidencialidad contractual: acordada entre las partes como parte del contrato.
- Documentos financieros sensibles: si su divulgación afecta los intereses comerciales de SATENA

11. Como consecuencia, afirmó que el SECOP II evidencia que al realizar el filtro en la página con el NIT de la entidad se encuentran 95 páginas con información publicada por SATENA que contiene los procesos adelantados desde el año 2017 a la fecha.

#### **4.3. Fallo de primera instancia**

12. En sentencia del 5 de diciembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera Subsección C, accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento, por cuanto, contrario a lo que señaló en la contestación de la demanda, SATENA incumplió su deber legal de publicar su actividad contractual en la plataforma SECOP II, porque no aparecen registros a partir del 18 de julio de 2022.

13. Como consecuencia, reiteró la importancia de la publicación de los procesos contractuales en la plataforma SECOP por parte de las entidades públicas y privadas y otorgó a SATENA, en cabeza del Mayor General Oscar Zuluaga Castaño, en calidad de presidente de la entidad, el término de dos (2) meses para publicar la totalidad de la actividad contractual, en todas sus etapas, que haya realizado desde el 18 de julio de 2022 inclusive.

#### **4.4. Impugnación<sup>2</sup>**

14. La entidad demandada indicó que, ha dado pleno cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, garantizando la publicidad de su actividad contractual a través de la plataforma SECOP II desde el 2022, como se mostró con las pruebas entregadas en la respectiva contestación por parte de SATENA, mediante los siguientes documentos:

---

<sup>2</sup> La sentencia del 5 de septiembre de 2024 fue notificada por correo electrónico el 9 de septiembre de 2024, y el escrito de impugnación se radicó el 12 de septiembre de 2024, término que se encuentra oportuno.



- a. Pantallazo de la búsqueda realizada en SECOP II que muestra más de 95 páginas con la información de los contratos de SATENA desde 2017 hasta 2024.
- b. Pantallazo del histórico de publicaciones en SECOP I previo a la implementación de SECOP II.

15. Sostuvo que, al ingresar a la página del SECOP y consultar los contratos de la entidad, podía advertirse el cumplimiento de la obligación, incluso desde julio de 2022 a diciembre de 2024, para lo cual aportó algunos pantallazos de la búsqueda.

16. Afirmó que el fallo del Tribunal desconoce las particularidades jurídicas y comerciales de SATENA, imponiendo una obligación genérica a una entidad con régimen de derecho privado. Esto podría poner en riesgo su competitividad en el mercado y vulnerar el equilibrio entre transparencia y reserva comercial.

17. Como consecuencia, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia para, en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

## 2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

18. La Sección Quinta de esta corporación es competente para decidir la impugnación contra la sentencia del 5 de diciembre de 2024, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, según lo dispuesto en los artículos 150<sup>3</sup> y 152<sup>4</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado<sup>5</sup>.

### 2. Problema jurídico

19. Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 5 de diciembre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

20. Por tanto, la Sala deberá verificar si se cumple con los presupuestos de

<sup>3</sup> Artículo 150: Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. 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.

<sup>4</sup> Artículo 152: (...) 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.

<sup>5</sup> Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



procedencia de la acción de cumplimiento y, en caso de superarse estos requisitos, deberá establecerse si en el presente caso SATENA se encuentran en la obligación de acatar las disposiciones legales indicadas, en cuyo caso deben realizar la publicación de la actividad contractual en el SECOP II desde julio de 2022.

### 3. Generalidades de la acción de cumplimiento

21. La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

22. Sin embargo, para la prosperidad del medio de control, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir varios requisitos mínimos. Estos presupuestos se han identificado y precisado que son los siguientes:

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su 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 corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) 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].

(iii) 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.

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

23. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii, iii o iv], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

24. Finalmente, si los anteriores presupuestos se encuentran satisfechos, la Sala precisa que el estudio del fondo del asunto corresponde al de determinar si existe o no el mandato imperativo e inobjetable en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas y frente a los cuales se haya dirigido la acción, a partir de la/s disposición/es invocada/s, [artículos 5.º y 6.º]. Por tanto, del referido análisis se concluirá la prosperidad o no de la/s pretensión/es formulada/s.



#### 4. La constitución de la renuencia

25. En el artículo 8.º, la Ley 393 de 1997 señaló que «[c]on 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 [...]».

26. Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual «[...] 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»<sup>6</sup>.

27. Esta Corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud hecha por el interesado «[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»<sup>7</sup>.

28. Según el criterio reiterado de la Sala, la renuencia debe entenderse como la negativa del accionado frente al requerimiento bien porque no brinde respuesta oportuna o porque, a pesar de ser proferida en tiempo, sea contraria al querer del ciudadano<sup>8</sup>.

29. Es necesario que la solicitud permita determinar claramente que lo pretendido por el interesado es el efectivo cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente la constitución en renuencia de la parte demandada.

30. Como fue establecido en el numeral 5.º del artículo 10.º de la Ley 393 de 1997, el agotamiento del requisito de procedibilidad de la acción respecto de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano.

31. En el caso concreto está acreditado que, el 27 de agosto de 2024, la parte actora solicitó a SATENA que diera cumplimiento al 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 desde julio de 2022, por cuanto, al entrar en el sistema, se advierte que no hay contratos desde esa fecha<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>7</sup> Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.

<sup>8</sup> Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez y sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 M.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

<sup>9</sup> Índice 2 del expediente digital.



32. 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.

33. Como consecuencia, solicitó a la entidad, lo siguiente:

## II. PETICIÓN

Se solicita a la sociedad **SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.**, identificada con NIT 899.999.143-4 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 **SERVICIO AÉREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.**, incluida aquella que se exceptúa de la aplicación de su manual de contratación, y que está descrita en el título sobre “alcance del manual de contratación”, 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.

34. SATENA se pronunció el 1.º de octubre de 2024 y le indicó que ha dado cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, garantizando los principios de publicidad y transparencia en todos los procesos de selección de contratistas.

35. Lo anterior es suficiente para que la Sala entienda agotado el requisito de constitución en renuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997.

## 5. De la procedencia de la acción de cumplimiento

36. Como se ha referido hasta ahora, la parte actora, con el ejercicio de la presente acción, pretende que se le ordene a SATENA que, en cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, publique su actividad contractual en la plataforma SECOP II, porque no aparecen registros a partir del 18 de julio de 2022.

37. Por ende, es evidente que se cumple con el requisito de que la norma que se solicita acatar tenga rango de ley o acto administrativo. Igualmente se satisface el presupuesto de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas. Lo anterior porque expresamente la obligación fue atribuida a SATENA, al ser una entidad que, por disposición legal, cuenta con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

38. Respecto del requisito de subsidiariedad, se evidencia que lo pretendido por el accionante no involucra la protección directa de derechos fundamentales que



puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco existe otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida. Adicionalmente, se advierte que la norma objeto de la demanda se encuentra actualmente vigente.

39. Finalmente, el eventual cumplimiento no implicaría el establecimiento de gastos.

## **6. Caso concreto**

40. Corresponde a la Sala determinar si la accionada tiene a su cargo la obligación de publicar su actividad contractual en el SECOP II y si ha incumplido con la misma.

41. 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.

42. Del contenido de la disposición invocada:

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 11- 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.

43. Del contenido de la disposición vista, se evidencia que le corresponde a SATENA, al ser una sociedad de economía mixta por acciones del orden nacional que, por disposición legal, cuenta con un régimen contractual excepcional que debe publicar su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), según lo establece la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.



44. Como consecuencia, está en 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 a partir de la entrada en vigencia de la norma, es decir, desde julio de 2022 y contó con un término de 6 meses como periodo de transición.

45. Al verificar el SECOP II<sup>10</sup>, la Sala advierte que, si bien existen 95 páginas de publicaciones por parte de la entidad desde el 2022, en su mayoría los contratos aparecen en estado presentación de oferta, a pesar de que son contratos que, en su mayoría, ya han sido incluso ejecutados, así se observa en la página:

|  |                                              |              |                                                                                                                                                                                  |                        |                                    |   |  |                    |           |                         |
|--|----------------------------------------------|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------|---|--|--------------------|-----------|-------------------------|
|  |                                              |              | presten servicio para la empresa o que se requiera para atender contingencias                                                                                                    |                        |                                    |   |  |                    |           |                         |
|  | SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. | CTO 143 2022 | Suministro de combustible JET-A1 en modalidad al ala de las aeronaves operadas por SATENA, las que presten servicio para la empresa o que se requiera para atender contingencias | Presentación de oferta | 13/01/2023 1:11 AM (UTC -5 horas)  | - |  | 14.910.550 COP     | Publicado | <a href="#">Detalle</a> |
|  | SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. | CTO 142 2022 | Suministro de combustible JET-A1 en modalidad al ala de las aeronaves operadas por SATENA, las que presten servicio para la empresa o que se requiera para atender contingencias | Presentación de oferta | 13/01/2023 12:56 AM (UTC -5 horas) | - |  | 6.307.495.561 COP  | Publicado | <a href="#">Detalle</a> |
|  | SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. | CTO 141 2022 | Suministro de combustible JET-A1 en modalidad al ala de las aeronaves operadas por SATENA, las que presten servicio para la empresa o que se requiera para atender contingencias | Presentación de oferta | 13/01/2023 12:36 AM (UTC -5 horas) | - |  | 49.456.876.728 COP | Publicado | <a href="#">Detalle</a> |
|  | SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A. | CTO 139 2022 | Prestación de los servicios de mantenimiento y calibración de herramientas para soportar el mantenimiento de la flota de SATENA                                                  | Presentación de oferta | 12/01/2023 2:11 PM (UTC -5 horas)  | - |  | 77.599.700 COP     | Publicado | <a href="#">Detalle</a> |

46. Además, al verificar en la opción detalles, para consultar el contenido del contrato, en la gran mayoría, solo es posible conocer la oferta realizada por SATENA, sin que se visualicen los documentos relativos a la etapa contractual o postcontractual; así se advierte en las siguientes consultas:

<sup>10</sup><https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>  
9 Calle 12 No. 7-65 – Tel: (57-1) 350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia  
[www.consejodeestado.gov.co](http://www.consejodeestado.gov.co)



INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.

Precio estimado total:

31.395.000 COP

Número del proceso

CTO 157 2022

Título:

Servicio de alojamiento para el personal que SATENA requiera en la ciudad de Villavicencio

Fase:

Presentación de oferta

Estado:

Publicado

Descripción:

Prestación del servicio de alojamiento para el personal que SATENA requiera en la ciudad de Villavicencio.

Tipo de proceso

Contratación régimen especial

Datos del contrato

Tipo de contrato

Prestación de servicios

Justificación de la modalidad de contratación

Regla aplicable

Duración del contrato:

39 (Días)

Fecha de terminación del contrato:

31/12/2022 11:59:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Dirección de ejecución del contrato

Calle 26 #103 08 Entrada 1 Interior 11 Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA

Código UNSPSC

90111503 - Hospedajes de cama y desayuno

Lista adicional de códigos UNSPSC

Lotes?

☐ Sí ☒ No

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

SERVICIO AEREO A TERRITORIOS NACIONALES S.A.

Precio estimado total:

25.968.656 COP

Número del proceso

CTO 101 2022

Título:

Impresión formatos operación

Fase:

Presentación de oferta

Estado:

Publicado

Descripción:

Contratar el suministro, diseño e impresión litográfica de folletos, formatos, formas continuas y documentos exigidos para la operación y funcionamiento de la empresa, de conformidad con las especificaciones técnicas requeridas por la entidad

Tipo de proceso

Contratación régimen especial

Datos del contrato

Tipo de contrato

Suministros

Justificación de la modalidad de contratación

Regla aplicable

Duración del contrato:

5 (Meses)

Fecha de terminación del contrato:

31/12/2022 12:00:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Dirección de ejecución del contrato

Calle 26 #103 08 Entrada 1 Interior 11 Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA

Código UNSPSC

80121007 - Litografías

Lista adicional de códigos UNSPSC

Lotes?

☐ Sí ☒ No

47. Ahora bien, es cierto que, como lo advirtió la accionada, «no toda contratación puede ser pública por asuntos de reserva». Sin embargo, no toda contratación es reservada y tal circunstancia no se sustentó ni acreditó por parte de la demandada respecto de ninguno de los contratos; por tanto, resulta suficiente la información que reposa en el SECOP II, para concluir que no se ha acatado a cabalidad con la obligación legal.

48. A partir de lo expuesto, es claro que la accionada ha desconocido su mandato de registrar la información y documentación en la plataforma SECOP II; sin embargo, para la Sala resulta procedente modificar la decisión de primera instancia para ordenar que, en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, publique en la plataforma SECOP II la totalidad de la actividad contractual de la entidad, en todas sus etapas, desde el 18 de julio de 2022 inclusive, e incluya todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, salvo aquellos que cuenten con reserva legal.



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,

**F A L L A**

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia del 5 de diciembre de 2024 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, la cual quedará así:

**DECLARAR** que SATENA incumplió el mandato imperativo consagrado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 relacionado con la publicidad de los contratos suscritos en la plataforma SECOP II.

**ORDENAR** al presidente de SATENA, o a quien haga sus veces, que en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, publique en la plataforma SECOP II la totalidad de la actividad contractual de la entidad, en todas sus etapas, desde el 18 de julio de 2022 inclusive, e incluya todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, salvo asuntos que encuentren sustento en reserva legal.

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

**TERCERO:** En firme esta sentencia, **DEVOLVER** 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 el siguiente enlace:

<https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/Casos/procesos.aspx>