Bogotá, 27 de mayo de 2025

Honorable
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento
Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)
Accionada: REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S (REFICAR)

Cordial saludo:

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 la **REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S**. (en adelante REFICAR) identificada con el NIT 900112515-7, 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:

REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. (REFICAR) identificada con el NIT 900112515-7, representada por su presidente Herman Galán o quien haga sus veces (Anexo 1).

III. HECHOS

1. REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. -en adelante REFICAR- es una sociedad organizada bajo la forma de sociedad por acciones simplificada y filial de ECOPETROL S.A. Su objeto social principal es ser usuario industrial de bienes y servicios de zona franca, y se encuentra habilitada para, entre otras actividades: *"la construcción y operación de refinerías, la refinación de hidrocarburos, la distribución y comercialización de esos productos refinados en Colombia y el exterior, la comercialización, mezcla, importación y exportación de "coque de petróleo", la mezcla de componentes para la producción de hidrocarburos con destino a Colombia y el exterior, la distribución de hidrocarburos, petróleo crudo y gas, y de productos refinados derivados de hidrocarburos* (…)*"*[1].

1.1 Por su parte, ECOPETROL S.A., es una sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía[2], la cual ejerce situación de control sobre REFICAR, de manera directa, con una participación accionaria de 100%, como quedó registrado en la en el *Informe Especial de Grupo*[3] del Grupo Ecopetrol. (Anexo 1.2).

De manera que REFICAR es actualmente una sociedad subordinada de Ecopetrol S.A[4]. En tal sentido, REFICAR es controlada directamente por Ecopetrol.

1.2 El artículo 2, numeral 1°, literal a), de la Ley 80 de 1993 define a las entidades públicas, así:

"Artículo 2.- De la Definición de Entidades, Servidores y Servicios Públicos. Para los solos efectos de esta Ley:

---

[1] Certificado de Existencia y Representación REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. de (Anexo 1).
[2] Ley 1118 de 2006. *Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A. y se dictan otras disposiciones.* Tomado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68321.
[3] Informe Especial de Grupo. Grupo Empresarial Ecopetrol, disponible en: https://files.ecopetrol.com.co/web/esp/cargas/ecopetrol-rigs-2022-esp-anexo-informe-grupo.pdf (Anexo 1.2).
[4] Anotación en el Certificado de Existencia y Representación Legal Ecopetrol.

1o. Se denominan entidades estatales:

"*a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas* ***y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles.***" (Negrillas fuera del texto)

En tal sentido, REFICAR es una entidad estatal, toda vez que su matriz, Ecopetrol S.A., es una sociedad con capital mayoritariamente público, ostentando el 100% de la participación accionaria en REFICAR.

1.3 De conformidad con lo señalado en los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007, la actividad contractual de REFICAR está exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se rige exclusivamente por las reglas del derecho privado, los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, y las políticas, procedimientos y manuales internos.

1.4 REFICAR publicó en la sección de *"transparencia"* de su sitio web el documento titulado *Manual de Contratación de la Refinería de Cartagena S.A.S. ABS-MN-001*, del 28 de diciembre de 2022 (Anexo 10), el cual establece *"el marco normativo que orienta las actividades y los negocios jurídicos que realiza la Refinería de Cartagena para el abastecimiento de bienes y servicios"*[5]. De este documento, se destaca la inclusión de los siguientes puntos:

(i) La implementación de nuevos métodos para la contratación, a saber, metodología basada en negociación bilateral o plurilateral numeral 6.5 y 6.6) y metodología basada en requisición para competir (numeral 6.5 y 6.6).

(ii) La indicación de que los lineamientos no son aplicables a: (i) a las actividades o procesos que realiza REFICAR para el desarrollo de su objeto social que no constituye un abastecimiento de bienes y /o servicios; (ii) las actividades o procesos, que, aunque constituyen una actividad de aprovisionamiento de bienes y/o servicios están excluidas expresamente del proceso de abastecimiento de bienes y servicios de REFICAR, (numeral 3).

(iii) Dentro del proceso de abastecimiento de bienes y servicios, REFICAR aplica el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, acorde con su régimen legal especial (numeral 5).

2. El artículo 3 de 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*", hace referencia a la contratación pública electrónica, para lo cual estableció que el Gobierno nacional desarrollaría el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP, entre cuyas funciones se destaca la siguiente:

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

[5] REFICAR. *Manual de Contratación de la Refinería de Cartagena S.A.S. ABS-MN-001.* (Anexo 10).

Adicionalmente, los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007 establecen 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).

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

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

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

> *"ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente– ejercerá las siguientes funciones: (…)*
>
> *8. Desarrollar y administrar el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP) o el que haga sus veces, y gestionar nuevos desarrollos tecnológicos en los asuntos de su competencia, teniendo en cuenta los parámetros fijados por el Consejo Directivo."*

3.1 Atendiendo a la referida función, Colombia Compra Eficiente, en su Circular Externa Única[6] -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.*

[6] Circular Externa Única - versión Tomado de: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/08/circular_externa_unica_version_3_vf49.pdf (Anexo 4)

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

En otro apartado de la Circular Externa Única se lee:

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

3.2 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[7]:

> *"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:***

[7] Circular Externa no. 02 de 2024. Tomado de: https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/doc-20240823-wa0021.pdf (Anexo 5)

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

III. Conclusión

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

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

3.3 En sus conceptos, Colombia Compra Eficiente también ha insistido en la obligación de las entidades estatales de publicar aquellos documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP II-, sin perjuicio de que estén sometidas a un régimen contractual excepcional:

"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."[8] *-Subrayas fuera de texto-* (Anexo 6)

3.4 El 21 de marzo de 2025, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A negó la acción de nulidad parcial instaurada en contra de la Circular Externa Única de 2022 proferida por Colombia Compra Eficiente[9]. La providencia sostuvo que la finalidad de la Ley 2195 de 2022 era garantizar el respeto "*por lo público*", sin que se pueda equiparar los recursos públicos a la existencia de una apropiación presupuestal, aclarando que todas las entidades estatales están obligadas a la publicación de su actividad contractual en SECOP:

"*28. De tal forma que resulta contradictorio que la parte actora sostenga que las entidades reguladas en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 sólo están sometidas al Título II de esta ley, cuando precisamente el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 adicionó un artículo que hace parte de dicho Título y que las sometió, sin distinciones, al deber de publicación en la plataforma transaccional que allí se indica (…)*

33. La Ley 2195 de 2022 tuvo como objeto "adoptar disposiciones tendientes a prevenir los actos de corrupción, a reforzar la articulación y coordinación de las entidades del Estado y a recuperar los daños ocasionados por dichos actos con el fin de asegurar promover la cultura de la legalidad e integridad y recuperar la confianza ciudadana y el respeto por lo público" (artículo 1º).

34. Como se observa, el ámbito de la norma se dirigió a todas las entidades del Estado, sin que se circunscribiera a los recursos públicos como apropiaciones presupuestales, sino al respeto "por lo público", es decir, una finalidad más amplia que la meramente presupuestal o una simple erogación de dineros con el carácter referido. Fue así, como en el Capítulo VIII, artículo 53, sobre las disposiciones en materia contractual para la moralización y la transparencia, nuevamente, con sentido holístico, que no restrictivo, dispuso la adición del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, en los términos ya citados." (Anexo 7).

4. La referida obligación de publicar la actividad contractual de las entidades estatales sometidas a un régimen de contratación especial ya ha sido estudiada en repetidas ocasiones, en sede de acción de cumplimiento, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por el Consejo de Estado, se destaca:

---

[8] Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, Concepto C-071 de 2023 (28 de marzo de 2023) (Anexo 6).

[9] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 21 de marzo de 2025, Radicado No. 11001-03-26-000-2022-00190-00 (69162). Demandante: Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P. Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Medio de Control: Nulidad. (Anexo 7).

4.1 El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en providencia del 30 de julio de 2024 declaró el incumplimiento del mandato legal y administrativo de dos entidades estatales con régimen de contratación especial; la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD y Fiduciaria La Previsora S.A., 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."* [10] (Anexo 7.1). En esta providencia se lee:

> *"3. Caso concreto*
>
> *Se establece si como lo pide la demanda, se les debe ordenar a la Fiduprevisora y a la UNGRD que procedan a cumplir el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, así como el artículo 21 de la Resolución No. 0532 del 10 de septiembre de 2020, disposiciones relacionadas con la publicación de la actividad contractual del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP.*
>
> *(…)*
>
> *Por último, debe resaltarse que no hay uniformidad ni totalidad en los documentos cargados en cada proceso contractual; es decir, en algunos casos se cargan solo las minutas, en otras se adjunta la póliza de cumplimiento, en la etapa precontractual se obvian documentos propios e indispensables de esta fase, en abierta contradicción con lo señalado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2002 (sic), a cuyo tenor dispone: "Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual".*
>
> *Con lo anterior se determina que en efecto, hay omisión en la labor de publicación de la actividad contractual a cargo de la UNGRD y la Fiduprevisora en la plataforma SECOP y que no hay coordinación ni unidad de criterio entre ambas entidades, lo que deriva no solo en incumplimiento sino en desconocimiento de los principios de publicidad y transparencia que se debe acreditar en la contratación con dineros públicos. Y no hay duda que SECOP en sus sucesivas aplicaciones o versiones es un sistema que no solo sirve como un mecanismo de publicidad, transparencia y control social y jurídico, sino también como un archivo histórico que debe permanecer para consulta de la comunidad y de las autoridades estatales. (…)*
>
> *3.4. En consecuencia, se responde al problema jurídico, que sí hay incumplimiento al mandato establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 y del artículo 21 de la Resolución 0532 de 2002 por parte de las demandadas; por lo que se les ordenará a la UNGRD y a la Fiduprevisora, deber que se asigna en cabeza de sus respectivos Directores o Jefes de entidad quienes tienen la obligación de cumplir, que procedan a la publicación de la totalidad de la actividad contractual, en todas sus etapas, que se haya realizado desde el 18 de julio de 2022 inclusive, con cargo a los recursos de la Unidad y del FNGRD e incluyan todos los documentos, contratos, actos e información generada por*

[10] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subseccion 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. (Anexo 7.1)

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 7.1).

4.1.1 Esta decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en providencia del 12 de septiembre de 2024, en la que se confirmó el incumplimiento de la obligación legal de publicidad de la actividad contractual en el SECOP II[11], 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 7.2)

4.2 En providencia del 28 de noviembre de 2024, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta declaró que la entidad estatal, con régimen de contratación especial, Positiva Compañía de Seguros S.A. había incumplido con el deber establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, consistente en "*publicar en el SECOP II toda la actividad contractual; documentos precontractuales, contractuales y poscontractuales; salvo asuntos que encuentren sustento en reserva legal,*

[11] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 12 de septiembre de 2024, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01213-01. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho Demandado: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y otro. Medio de Control: Acción de cumplimiento (Anexo 7.2).

dentro del término de 6 meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia."[12] -Subrayas fuera de texto- (Anexo 7.3).

4.3 El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C declaró el incumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, de la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (FIDUCOLDEX) y del Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), sujetas a un régimen de contratación especial, ordenando que: "(…) *procedan a la publicación de la totalidad de actividad contractual, en todas sus etapas, que se haya realizado desde el 27 de agosto de 2024 inclusive, con cargo a los recursos de FONTUR y FIDUCOLDEX, que 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;* (…) *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*"[13] (Anexo 7.4).

El incumplimiento del deber legal de FONTUR y FIDUCOLDEX fue confirmado por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en providencia del 10 de abril de 2025[14]. (Anexo 7.5).

4.4 En providencia del 5 de diciembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C declaró que Satena S.A., entidad estatal excluida del Estatuto General de la Contratación Administrativa Pública incumplió el mandato imperativo del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y ordenó la publicación de la totalidad de su actividad contractual, en todas sus etapas, desde el 18 de julio de 2022, incluyendo "(…) *todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores*"[15]. (Anexo 7.6).

El incumplimiento del deber legal de Satena S.A. fue confirmado por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en providencia del 13 de febrero de 2025[16]. (Anexo 7.7).

4.5 El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en sentencia del 24 de abril de 2025 declaró que FIDUCOLDEX, en calidad de vocera y administradora del Patrimonio Autónomo Procolombia incumplió el deber previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, y fijó un término de tres meses,

---

[12] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 28 de noviembre de 2024, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01657-01. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho Demandado: Positiva Compañía de Seguros S.A. Medio de Control: Acción de cumplimiento (Anexo 7.3).

[13] 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. (Anexo 7.4)

[14] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01876-01. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho Demandado: Fondo Nacional de Turismo y otro. Medio de Control: Acción de cumplimiento (Anexo 7.5).

[15] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01906 00. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho. Demandadas: Satena S.A. Medio de control: acción de cumplimiento. (Anexo 7.6)

[16] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01906-01. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho Demandado: Satena S.A. Medio de Control: Acción de cumplimiento (Anexo 7.7).

contados desde la notificación de la sentencia, para dar cumplimiento a su obligación legal[17]. (Anexo 7.8).

4.6 Mediante providencia del 5 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, ordenó a la entidad estatal, Sociedad Hotelera Tequendama S.A. "*publicar en el SECOP II de la totalidad de los documentos que hacen parte de su actividad contractual, conforme el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, esto es: "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 poscontrantucal", salvo aquellos que gocen de reserva legal,* ***lo cual deberá justificar adecuadamente en cada caso la entidad accionada***"[18] -Subrayas por fuera de texto-. (Anexo 7.9).

4.7 Finalmente, se destaca la sentencia del 20 de febrero de 2025, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, en la cual declaró que Ecopetrol S.A., entidad estatal sujeta a un régimen de contratación especial y sociedad matriz de REFICAR incumplió su deber contenido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022[19].En esta providencia se lee:

> *"2.5 Caso en concreto*
>
> *45. Corresponde a la Sala determinar si Ecopetrol S.A. tiene a su cargo la obligación de publicar «toda la actividad contractual» de la compañía en SECOP ll y, en caso afirmativo, si ha incumplido con la misma, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.(…)*
>
> *54. Al verificar la página web del SECOP ll, la Sala advierte que, si bien existen múltiples publicaciones por parte de la entidad desde el 2022, en su mayoría los contratos aparecen en estado de «presentación de oferta» (…)*
>
> *58. Por ende, resulta suficiente concluir que, con base en la información que reposa en SECOP ll, Ecopetrol S.A. no ha cumplido a cabalidad con el mandato imperativo que le impone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, sin que se advierta que la referida ley excluye a la sociedad accionada del cumplimiento de dicho deber de publicidad.*
>
> *2.6. Conclusión*
>
> *62. Por lo anterior, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida el 10 de diciembre de 2024, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –Sección Primera – Subsección C, que negó las pretensiones de la demanda, y en su lugar, le ordenará a la demandada que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, salvo en los casos en los que se configure una causal de reserva.*" -Subrayas por fuera de texto-. (Anexo 7.10).

---

[17] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-02092-01. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho Demandado: FIDUCOLDEX, vocera y administradora del Patrimonio Autónomo PROCOLOMBIA Medio de Control: Acción de cumplimiento (Anexo 7.8).

[18] Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Radicado No. 25000 2341 000 2024 02086 00. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho. Demandada: Sociedad Hotelera Tequendama S.A. Medio de control: acción de cumplimiento. (Anexo 7.9)

[19] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01938-01. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho Demandado: Ecopetrol S.A. Medio de Control: Acción de cumplimiento (Anexo 7.10).

5. Considerando las anteriores disposiciones normativas y la jurisprudencia reiterada sobre la materia, FEDe. Colombia radicó **solicitud de cumplimiento** el **25 de abril de 2025 ante REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S**, ., con el propósito de solicitar el cumplimiento de los deberes legales de publicidad de su actividad contractual, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II), en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Así se indicó:

*"**II. PETICIÓN***

> *Se solicita a la sociedad REFICAR identificada con NIT 900112515-7cumplir 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."* (Anexo 8)

6. Mediante oficio del **12 de mayo de 2025**, REFICAR dio respuesta a la solicitud de cumplimiento, de lo cual se destaca (Anexo 9):

a) La sociedad se pronuncia sobre los contratos expresamente señalados en la solicitud de cumplimiento. Una vez revisada la plataforma SECOP II se evidencia que en algunos de estos procesos se hizo el cargue posterior de información contractual para los procesos 4012139, 981963, 986241 y 987003.

b) En algunos procesos como el 981963 se indica que la *"orden de compra es creada en SAP"*, esto es, un sistema interno de gestión empresarial que opera como plataforma cerrada, con acceso restringido únicamente a usuarios autorizados. En tal sentido no se cumple con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

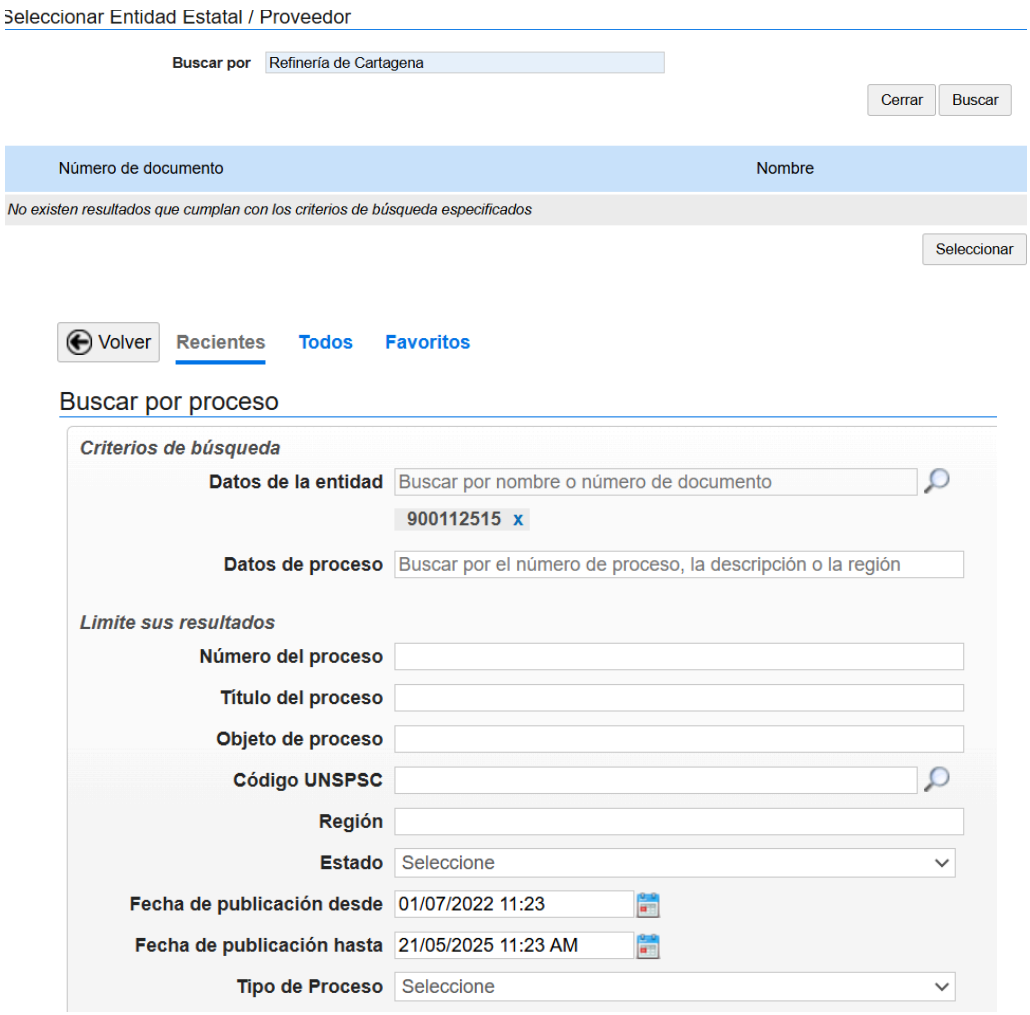
c) En la respuesta se hace referencia a temas como el índice de transparencia y el Plan Anual de Adquisiciones. No obstante, se recuerda que la obligación legal que se solicita cumplir con la presente acción es la relacionada con la publicidad de la actividad contractual en el SECOP II, en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022

7. Considerando esta respuesta, se evidencia, de una parte: **i)** que en la plataforma SECOP II persiste la omisión en la publicidad de la actividad contractual que motivó la solicitud; **ii)** Así mismo, en cuanto a la posibilidad de que parte de la documentación omitida estuviera sujeta a reserva, debe precisarse que REFICAR no alegó en su respuesta la existencia de reserva legal sobre los documentos no publicados, ni ofreció justificación alguna para sustentar tal condición excepcional. Recuérdese que en línea con el criterio previsto en la Ley Estatutaria 1712 de 2014 sobre acceso a la información pública y según el criterio fijado por el Consejo de Estado en su jurisprudencia, *"las causales de reserva son taxativas y de interpretación restrictiva. Por tanto, estas no pueden ser alegadas de forma general, bajo un argumento universal acerca de la actividad comercial de la empresa".* [20]

[20] Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01938-01. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho Demandado: Ecopetrol S.A. Medio de Control: Acción de cumplimiento (Anexo 7.10).

7.1. Aunado a lo anterior, una vez verificada la plataforma SECOP II se evidencia que, si bien la empresa realizó algunas publicaciones sobre su actividad contractual, 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:



Fuente: SECOP II

De la búsqueda se evidencia, entre otras, las siguientes inconsistencias en el cumplimiento del deber legal:

(i) Contrato publicado el 30 de agosto de 2022, por valor de $ 6.411.378.776 cuyo objeto es *"SUMINISTRO DE PARTES Y EQUIPOS MARCAS VELAN, METSO Y DEMÁS MARCAS REPRESENTADAS POR TUVACOL PARA LOS PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DE ECOPETROL S.A., REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. Y SU GRUPO*

EMPRESARIAL", respecto del cual, a pesar de haber concluido el 31 de diciembre de 2024, solamente se encuentran publicados en el SECOP II algunos documentos de la etapa precontractual, así[21]:

Resumen de información del proceso

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	4012139
Título	SUMINISTRO DE PARTES Y EQUIPOS MARCAS VELAN, METSO Y DEMAS MARCAS REPRESENTADAS POR TUVACOL PARA LOS PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DE ECOPETROL S.A., REFINERIA DE CARTAGENA S.A.S. Y SU GRUPO EMPRESARIAL
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

Datos del contrato

Tipo de contrato	Suministros
Justificación de la modalidad de contratación	Regla aplicable
Descripción	SUMINISTRO DE PARTES Y EQUIPOS MARCAS VELAN, METSO Y DEMAS MARCAS REPRESENTADAS POR TUVACOL PARA LOS PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DE ECOPETROL S.A., REFINERIA DE CARTAGENA S.A.S. Y SU GRUPO EMPRESARIALL.

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

Nombre	Descripción		
ODB 981792.pdf	ODB 981792.pdf	Descargar	Detalle
00 GAB-F-256 V1 - Reglas generales método elección (N_A) .pdf	00 GAB-F-256 V1 - Reglas generales método elección (N_A) .pdf	Descargar	Detalle
ANEXO No. 04 ANEXO JURIDICO GAB-F-255_V2.doc.pdf	ANEXO No. 04 ANEXO JURIDICO GAB-F-255_V2.doc.pdf	Descargar	Detalle
ANEXO No. 10 GAB-F-227 ANEXO DE DERECHOS HUMANOS y RESPONSABILIDAD SOCIAL.PDF	ANEXO No. 10 GAB-F-227 ANEXO DE DERECHOS HUMANOS y RESPONSABILIDAD SOCIAL.PDF	Descargar	Detalle
ANEXO No. 13 REGLAS DE ETICA, TRANSPARENCIA Y CUMPLIMIENTO.pdf	ANEXO No. 13 REGLAS DE ETICA, TRANSPARENCIA Y CUMPLIMIENTO.pdf	Descargar	Detalle

1 2 3 4 »

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

Nombre	Descripción		
ANEXO No. 14 GAB-F-217 OBLIGACIONES DE ÉTICA Y CUMPLIMIENTO.pdf	ANEXO No. 14 GAB-F-217 OBLIGACIONES DE ÉTICA Y CUMPLIMIENTO.pdf	Descargar	Detalle
ANEXO No. 15 FORMATO CERTIFICACION PREVENCION LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.pdf	ANEXO No. 15 FORMATO CERTIFICACION PREVENCION LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.pdf	Descargar	Detalle
ANEXO No. 16 FORMATO DECLARACION PREVENCIÓN LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.pdf	ANEXO No. 16 FORMATO DECLARACION PREVENCIÓN LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO.pdf	Descargar	Detalle
ANEXO No. 26 ANEXO TRIBUTARIO.PDF	ANEXO No. 26 ANEXO TRIBUTARIO.PDF	Descargar	Detalle
ANEXO No. 28 FORMATO DE PACTO DE TRANSPARENCIA.pdf	ANEXO No. 28 FORMATO DE PACTO DE TRANSPARENCIA.pdf	Descargar	Detalle

« 1 2 3 4 »

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

Nombre	Descripción		
ANEXO No. 29 INCOTERM - TERMINOS DE ENTREGA.pdf	ANEXO No. 29 INCOTERM - TERMINOS DE ENTREGA.pdf	Descargar	Detalle
ANEXO No. 30 ANEXO MINUTA MODELO CONTRATO ANDE.pdf	ANEXO No. 30 ANEXO MINUTA MODELO CONTRATO ANDE.pdf	Descargar	Detalle
Reglas Particulares 4012139.pdf	Reglas Particulares 4012139.pdf	Descargar	Detalle
ANEXO No 02 CUADRO DE OFERTA Y ESPECIFICACIONES TECNICAS.xlsx	ANEXO No 02 CUADRO DE OFERTA Y ESPECIFICACIONES TECNICAS.xlsx	Descargar	Detalle
ADENDO 1 No 4012139.docx.pdf	ADENDO 1 No 4012139.docx.pdf	Descargar	Detalle

« 1 2 3 4 »

[21] Anexo 11.

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	OFERTA TUVACOL S.A.zip	OFERTA TUVACOL S.A.zip	Descargar	Detalle

« 1 2 3 4

Fuente: SECOP II

Pese a la publicación de estos documentos, se pregunta: ¿dónde está el acta de los informes de ejecución, los informes del supervisor, el acta de liquidación o el acta de terminación? así como el resto de la información contractual asociada a dicho contrato.

(ii) Contrato publicado el 28 de diciembre de 2022, por un valor de $ 267.418.602 COP, cuyo objeto es: "*SUMINISTRO DE PARTES, EQUIPOS Y REPUESTOS EN GENERAL PARA LOS PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DE LA REFINERIA DE CARTAGENA*", respecto del cual, a pesar de haber concluido el 31 de enero de 2023, solamente se encuentra publicada la orden de compra, así[22]:

Resumen de información del proceso

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	981898
Título	SUMINISTRO DE PARTES, EQUIPOS Y REPUESTOS EN GENERAL PARA LOS PROGRAMAS DE MANTENIMIENTO DE LA REFINERIA DE CARTAGENA
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

Contratos Volver al principio

Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados			

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	ODB 981898.pdf	ODB 981898.pdf	Descargar	Detalle

Fuente: SECOP II

[22] Anexo 12.

Pese a la publicación de esta documentación, se pregunta: ¿dónde está la oferta presentada por el contratista, los informes de ejecución, los informes del supervisor, el acta de liquidación o el acta de terminación del contrato?

(iii) Contrato publicado el 20 de diciembre de 2022, por valor de $ 775.671.835,68 COP, cuyo objeto es: "*COMPRA DE MATERIALES MISCELÁNEOS PARA EL PROYECTO DE INTERCONEXIÓN DE LA REFINERIA DE CARTAGENA",* respecto del cual sólo se encuentra publicado en el Secop II la orden de compra, así[23]:

Resumen de información del proceso

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	981849
Título	COMPRA DE MATERIALES MISCELÁNEOS PARA EL PROYECTO DE INTERCONEXIÓN DE LA REFINERIA DE CARTAGENA
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

Contratos Volver al principio

Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados			

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	ODB 981849.pdf	ODB 981849.pdf	Descargar	Detalle

Fuente: SECOP II

Pese a la publicación de esta documentación, se pregunta: ¿dónde está las especificaciones técnicas, la oferta presentada por el contratista, los informes de ejecución, los informes del supervisor, el acta de entrega de los materiales, el acta de liquidación o el acta de terminación del contrato?

(iv) Contrato publicado el 26 de diciembre de 2024, por el valor de $5.224.514,75 COP, cuyo objeto es "*SUMINISTRO DE LAS DIFERENTES MARCAS DEL GRUPO REXNORD PARA TODO ECOPETROL Y SU GRUPO EMPRESARIAL",* respecto del cual solamente se encuentra publicado la orden de compra, así[24]:

[23] Anexo 13.
[24] Anexo 14.

Resumen de información del proceso

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	982498 - 8604237
Título	SUMINISTRO DE LAS DIFERENTES MARCAS DEL GRUPO REXNORD PARA TODO ECOPETROL Y SU GRUPO EMPRESARIAL
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

Contratos

Volver al principio

Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados			

Documentos

Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	MOD ORDEN 982498.pdf	MOD ORDEN 982498.pdf	Descargar	Detalle

Información adicional

Volver al principio

Idioma y moneda

Idiomas aceptados en el proceso	Español (Colombia)
Moneda aceptada	COP

Fuente: SECOP II

Pese a la publicación de esta documentación, se pregunta: ¿dónde están las especificaciones técnicas, la oferta presentada por el contratista, los informes de ejecución, los informes del supervisor, el acta de entrega de los materiales, el acta de liquidación o el acta de terminación del contrato?

(v) Contrato publicado el 29 de diciembre de 2023, por el valor de $306.441,75 COP cuyo objeto es *"COMPRA DE VÁLVULAS Y ACCESORIOS PARA ECOPETROL Y SU GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL S.A."*, respecto del cual solamente se encuentra publicado en el Secop II la orden de compra, así[25]:

[25] Anexo 15.

Exportar lista de precios a excel/ODF (no apto para importación) Imprimir PDF

Contratos Volver al principio

Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones

No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	MODIFICACION No 1 ODB 983245.pdf	MODIFICACION No 1 ODB 983245.pdf	Descargar	Detalle

Resumen de información del proceso | Cuestionario | Contratos | Documentos | Información adicional | Mensajes públicos

Resumen de información del proceso

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	983245
Título	COMPRA DE VÁLVULAS Y ACCESORIOS PARA ECOPETROL Y SU GRUPO EMPRESARIAL ECOPETROL S.A
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

Fuente: SECOP II

Pese a la publicación de esta documentación, se pregunta: ¿dónde están las especificaciones técnicas, la oferta presentada por el contratista, los informes de ejecución, los informes del supervisor, el acta de entrega de los materiales, el acta de liquidación, el acta de terminación del contrato y demás documentos producto de la contratación?

(vi) Contrato publicado el 22 de diciembre de 2023, por valor de $9.624.936,23 COP cuyo objeto es: *"SUMINISTRO DE LAS BOMBAS DOSIFICADORAS, PARTES Y REPUESTOS DE LA MARCA MILTON ROY PARA ECOPETROL S.A. Y/O SU GRUPO EMPRESARIAL"*, respecto del cual solamente se encuentra publicado en el SECOP II la orden de compra, así[26]:

[26] Anexo 16.

Resumen de información del proceso | Cuestionario | Contratos | Documentos | Información adicional |

Resumen de información del proceso

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	984137
Título	SUMINISTRO DE LAS BOMBAS DOSIFICADORAS, PARTES Y REPUESTOS DE LA MARCA MILTON ROY PARA ECOPETROL S.A. Y/O SU GRUPO EMPRESARIAL
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

Contratos

Volver al principio

Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados			

Documentos

Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	ODB 984137.pdf	ODB 984137.pdf	Descargar	Detalle

Fuente: SECOP II

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

(vii) Contrato publicado el 27 de diciembre de 2024, por valor de $342.800,94 COP cuyo objeto es: *"COMPRA DE EMPAQUETADURAS VPI-VRO, 108"*, respecto del cual solamente se encuentran publicados en el SECOP II la orden de compra y carpeta con la invitación a presentar cotización y un correo de ratificación, se destaca que los dos últimos documentos no se pueden abrir, así[27]:

[27] Anexo 17.

Resumen de información del proceso | Cuestionario | Contratos | Documentos | Información adicional | Mensajes públicos | Constancias del SECOP

Resumen de información del proceso

Volver al principio

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	986241
Título	COMPRA DE EMPAQUETADURAS VPI-VRO, 108 Y BARRANCABERMEJA
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

Documentos

Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	4. ODB 986241.pdf	4. ODB 986241.pdf	Descargar	Detalle
☐	Soportes Ágil 986241.rar	Soportes Ágil 986241.rar	Descargar	Detalle

Fuente: SECOP II

Pese a la publicación de esta documentación, se pregunta: ¿dónde están el acta de inicio, las garantías en caso de ser requeridas, los informes de ejecución, los informes del supervisor, el acta de liquidación o el acta de terminación del contrato?

(viii) Contrato publicado el 15 de abril de 2025, por un monto de $ 101.336.807 cuyo objeto es *"ADQUISICIÓN DE TUBERÍA REFINERÍA DE CARTAGENA DEL 11 DE ABRIL DE 2025"*., respecto del cual se encuentran publicadas en el SECOP II la oferta y el correo soporte con la oferta del proveedore, así[28]:

Resumen de información del proceso

INFORMACIÓN

Información

Número del proceso	987003
Título	ADQUISICION DE TUBERIA REFINERIA DE CARTAGENA
Estado	Publicado
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Proceso	Régimen especial
Unidad de contratación	DEPARTAMENTO REGIONAL ABASTECIMIENTO CARIBE
Proceso para celebrar un Acuerdo Marco de Precios	No

[28] Anexo 18.

Datos del contrato

Tipo de contrato	Suministros
Justificación de la modalidad de contratación	Regla aplicable
Descripción	ADQUISICION DE TUBERIA REFINERIA DE CARTAGENA
Duración del contrato	33 (Días)
Fecha de terminación del contrato:	9 días de tiempo transcurrido *(14/05/2025 12:00:00 PM(UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)*
Dirección de ejecución del contrato	ZONA INDUSTRIAL MAMONAL, KM 10 Cartagena Bolívar COLOMBIA
Valor estimado	101.336.807 COP
Lotes?	Sí No

Contratos Volver al principio

Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados			

Documentos Volver al principio

Documentos del Proceso

	Nombre	Descripción		
☐	ODB 0000987003.PDF	ODB 0000987003.PDF	Descargar	Detalle
☐	Correo Soporte Oferta Proveedor JD Valvulas.pdf	Correo Soporte Oferta Proveedor JD Valvulas.pdf	Descargar	Detalle

Fuente: SECOP II

Pese a la publicación de esta documentación y teniendo en cuenta que el contrato finalizó el 14 de mayo de 2025 se pregunta: ¿dónde están los informes del supervisor del contrato, o el acta en la que se certifique la entrega de los materiales?

7.2. Los anteriores ejemplos permiten corroborar que la publicación incompleta de los expedientes contractuales representa un desconocimiento del deber legal de publicar en el SECOP II todos los *"documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual."*[29]

Ahora, si bien esta es una pequeña muestra de las publicaciones en el SECOP II se pregunta: ¿Cómo puede la ciudadanía evidenciar que REFICAR sí está cumpliendo con su obligación legal de publicar 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, respecto de los contratos celebrados, ejecutados y liquidados con recursos públicos?

[29] Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.

Recuérdese que el Consejo de Estado ha señalado que el cumplimiento parcial de una obligación legal no exime de satisfacer de manera íntegra lo ordenado por la ley, es decir, en materia de acciones de cumplimiento, "*no existe una zona de cumplimiento parcial*"[30].

7.3. Uno de los pilares esenciales del Estado de Derecho está representado en el derecho de todas las personas a acceder a información y documentos públicos, lo cual se relaciona entre otros, con los principios de publicidad, transparencia y control de la gestión de los asuntos públicos.

Estas garantías se sustentan entre otras, en el derecho de petición (artículo 23 constitucional), en el derecho a la información veraz e imparcial (artículo 20 constitucional), en el derecho de acceso a los documentos públicos (artículo 74 constitucional), en el principio de publicidad (artículo 209 constitucional), así como en el principio de máxima publicidad y divulgación (artículo 3, Ley Estatutaria 1712 de 2014), el cual implica que la información y el acceso a la misma es la regla general, esto es, la presunción de que toda información pública es accesible, por lo que la reserva es una excepción que se somete a fines legítimos y a altos estándares de proporcionalidad e interpretación restrictiva[31].

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

7.3.1. De conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado citada, las aseveraciones generales sobre la reserva no son suficientes para eximir a las entidades estatales con régimen especial del deber de publicidad contractual. Eso es así, toda vez que las causales de reserva son taxativas, de interpretación restrictiva, y no pueden invocarse de manera global o abstracta, sin un análisis concreto de cada documento y sin motivación individualizada.

Además, cuando se trate de información parcialmente reservada, debe publicarse una versión parcial del documento, protegiendo exclusivamente los apartes que se encuentren amparados por alguna de las excepciones legales previstas en la Ley Estatutaria 1712 de 2014. En esa medida, la reserva y confidencialidad no puede ser la regla general en materia de publicidad de la actividad contractual, puesto que el legislador expresamente consagró la garantía de acceso a los documentos que integran el sistema de compras públicas de las entidades estatales, independiente de su régimen contractual.

Mucho menos puede entenderse como cumplimiento de dicho deber el hecho de que la trazabilidad contractual repose en sistemas internos como SAP, pues esta es una plataforma de uso corporativo, no accesible al público, y cuyo diseño no responde a los fines de control social, transparencia ni acceso ciudadano. El uso de SAP no reemplaza en modo alguno la obligación legal

---

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

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

de publicación en el SECOP II, que es el sistema de información pública previsto expresamente por el legislador para centralizar, visibilizar y fiscalizar la gestión contractual de las entidades estatales.

Permitir que un sistema privado sustituya esta obligación sería tanto como relativizar el principio de publicidad que rige la contratación pública y vaciar de contenido la reforma introducida por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

Considerando lo anterior se pregunta:

- ¿Cuántos recursos fueron invertidos por REFICAR en contratación para cada año 2022, 2023, 2024 Y 2025? y ¿qué porcentaje de dichos recursos se encuentra efectivamente publicado en el SECOP II?

- ¿Cuántos contratos fueron celebrados por REFICAR para cada año 2022, 2023, 2024 y 2025 y, considerando el total por cada año, qué porcentaje se encuentra publicado en el SECOP II?

- Respecto de los contratos no publicados: ¿cuántos no fueron publicados en el SECOP II aduciendo razones de reserva y confidencialidad de la información?

- ¿Los contratos en REFICAR se identifican con algún número o consecutivo? En caso afirmativo ¿cuántos se han dejado de publicar en el SECOP II aduciendo razones de reserva y confidencialidad de la información?

- Si el legislador estableció la garantía de publicidad para toda la actividad contractual de las entidades estatales ¿por qué REFICAR no la cumple a cabalidad?

- ¿Es válido invocar, como lo hizo REFICAR en algunos casos, que la trazabilidad del proceso se encuentra en el sistema SAP, cuando dicho sistema es de uso interno, con acceso restringido, y no permite la consulta abierta y permanente de la información por parte de la ciudadanía?

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

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

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

> *"Jorge Tirado- Colombia Compra Eficiente: Destaca el trabajo aunado con la Secretaría de Transparencia y los miembros de la Comisión Nacional de Moralización, sin embargo, manifiesta la necesidad de incluir algunas*

disposiciones en el proyecto de ley, relacionadas por ejemplo con… hacer obligatorio que las entidades exceptuadas de la contratación estén obligadas a publicar los documentos en el SECOP"[32]

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

"VIII. JUSTIFICACIÓN DE LAS MODIFICACIONES
(…)

En relación con las adiciones en materia contractual, se incluyen varios artículos relacionados con lo siguiente: 1) Extender la obligatoriedad de la aplicación del régimen de contratación estatal y pliegos tipo, cuando se celebran convenios interadministrativos con una entidad que tiene régimen de contratación privada con el fin de evitar la contratación directa con recursos del estado (sic) y proveer mayores garantías al proceso. ***2) Establecer con claridad la obligación de las empresas privadas que ejecuten recursos públicos de cumplir con el principio de transparencia y registro de información en la plataforma Secop.*** *3) Incluir dentro de las causales de selección abreviada los bienes y servicios no uniformes. Por último, 4) Revestir de la posibilidad de estipular cláusulas excepcionales y facultades unilaterales a las entidades estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación Estatal."*[33] *-Subrayas fuera de texto-*

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

"A su vez, se establecen artículos para el debido cumplimiento de los principios generales de la actividad contractual para entidades públicas que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública. En especial, se busca que estas realicen una correcta publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II, o la plataforma que haga sus veces"[34] *-Subrayas fuera de texto-*

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

"A su vez, se establecen artículos para el debido cumplimiento de los principios generales de la actividad contractual para entidades públicas que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública. En especial, se busca que éstas realicen una correcta publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II-, o la plataforma que haga sus veces"[35]

---

[32] Gaceta del Congreso No. 274 del 13 de abril de 2021. Informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera del Senado de la República al proyecto de ley No. 341 de 2020 Senado. (Anexo 19)
Sitio web:
https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_274.pdf

[33] Ibid.

[34] Gaceta del Congreso No. 1677 del 23 de noviembre de 2021 informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 369 de 2021-Cámara 341 de 2020. (Anexo 20)
Sitio web:
https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1752.pdf

[35] Gaceta del Congreso No. 1752 del 1 de diciembre de 2021. Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de al proyecto de ley No. 369 de 2021 Cámara. (Anexo 21)
Sitio web:

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

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

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*

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

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."[36].

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 REFICAR no se está cumpliendo a cabalidad.

El legislador estimó pertinente darle publicidad a la actividad precontractual, contractual y poscontractual de las entidades estatales, con independencia de su régimen contractual, es decir, bien porque se rijan por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública o por normas especiales y excepcionales con mayor orientación al derecho civil y comercial. Lo anterior se sustenta además en el debido manejo de los recursos públicos que están asociados a la contratación del Estado.

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

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

a) Publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

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

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

Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.	Incumplimiento
Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022: ***"ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO***	De la búsqueda en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2022 a mayo de 2025 se evidenció que la información publicada por REFICAR **no cumple** a cabalidad con las exigencias

[36] Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara (29 de abril de 1998) https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-157-98.htm

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."*	legales, puesto que no se evidencia el cargue de todos los documentos exigidos por la Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.

Por lo anteriormente expuesto y en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico y el cumplimiento material de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se solicita respetuosamente al H. Tribunal ordenar a REFICAR 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 **REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S.** el cumplimiento de los 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 **REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S.** (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 **REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S.**, por el incumplimiento de este 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/1Iooy9Ynb-aD2VmaW4SzOyDN08IP_AN24?usp=sharing

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación del REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S.
Anexo No. 1.1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 1.2	Informe Especial de Grupo. Grupo Empresarial Ecopetrol
Anexo No. 2	Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Ley 1150 de 2007.
Anexo No. 3	Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022. Ley 2195 de 2022.
Anexo No. 4	Circular Externa Única. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 5	Circular externa No. 002 de 2024. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 6	Concepto C-071 de 2023. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente.
Anexo No. 7	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 21 de marzo de 2025, Radicado No. 11001-03-26-000-2022-00190-00 (69162).
Anexo No. 7.1	Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00.
Anexo No. 7.2	Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01.

Anexo No. 7.3	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 28 de noviembre de 2024, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01657-01.
Anexo No. 7.4	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01876 00.
Anexo No. 7.5	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01876-01.
Anexo No. 7.6	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01906 00.
Anexo No. 7.7	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01906-01.
Anexo No. 7.8	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-02092-01.
Anexo No. 7.9	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Radicado No. 25000 2341 000 2024 02086 00.
Anexo No. 7.10	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01938-01.
Anexo No. 8	Petición de cumplimiento radicada por FEDe. Colombia y constancias de radicación.
Anexo No. 9	Respuesta del REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S.
Anexo No. 10	Estándar de Abastecimiento para la Gestión de Bienes y Servicios V4
Anexo No. 11	Carpeta con los documentos precontractuales.
Anexo No. 12	Orden de Compra No. 981898
Anexo No. 13	Orden de Compra No 981849
Anexo No. 14	Orden de Compra No. 982498
Anexo No. 15	Orden de Compra No. 983245
Anexo No. 16	Orden de Compra No. 984137
Anexo No. 17	Carpeta con los documentos precontractuales.
Anexo No. 18	Carpeta con los documentos precontractuales.
Anexo No. 19	Gaceta No. 274 de 2021
Anexo No. 20	Gaceta No. 1677 de 2021
Anexo No. 21	Gaceta No. 1752 de 2021.

X. NOTIFICACIONES

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

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C
Teléfono: 3001160643
Correo: notificaciones@fedecolombia.org

La parte accionada recibirá notificaciones:

REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S.

Dirección: Zona Industrial Mamonal, Km 10 Vía Cartagena-Pascaballos, Edificio Administrativo piso 1.
Teléfono: 3176676042
Correo electrónico: atencionalciudadano@reficar.com.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888
Representante legal
FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
NIT 901.652-590-1

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

CONSEJERO DE ESTADO PONENTE: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Paipa (Boyacá), catorce (14) de agosto de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2025-00799-01
Accionantes: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Accionado: REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S.

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 3 de julio de 2025, 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 la refinería de Cartagena S.A.S. -en adelante REFICAR- 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[1].

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 REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. el cumplimiento de los dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de

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

2022, mediante la publicación de su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

3. Hechos

4. La actora sostuvo que, REFICAR es una sociedad organizada bajo la forma de sociedad por acciones simplificada y filial de ECOPETROL S.A. Por su parte, ECOPETROL S.A., es una sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, la cual ejerce situación de control sobre REFICAR, de manera directa, con una participación accionaria de 100 %, como quedó registrado en la en el Informe Especial de Grupo 3 del Grupo Ecopetrol.

5. Como consecuencia, afirmó que REFICAR es una entidad estatal, toda vez que su matriz, Ecopetrol S.A., es una sociedad con capital mayoritariamente público, ostentando el 100 % de la participación accionaria en REFICAR.

6. De conformidad con lo señalado en los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007, la actividad contractual de REFICAR está exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se rige exclusivamente por las reglas del derecho privado, los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado y las políticas, procedimientos y manuales internos.

7. Sin embargo, 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 Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II.

8. Como consecuencia, FEDECOLOMBIA radicó solicitud de cumplimiento el 25 de abril de 2025 ante REFICAR, con el propósito de solicitar el cumplimiento de los 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.

4. Actuaciones procesales

9. Mediante proveído del 3 de junio de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, admitió la acción de cumplimiento y ordenó notificar a REFICAR.

4.2. Contestaciones a la demanda

10. REFICAR, a través de apoderado judicial, indicó que la presente acción constitucional resulta improcedente dado que, desde la petición de constitución en

renuencia, el accionante hizo referencia a unos procesos de selección puntuales que en su criterio no estaban totalmente incorporados en el SECOP II.

11. Sin embargo, la entidad, respecto de estos procesos de selección, reportó qué información era pública y se abstuvo de compartir información reservada en los términos de la Ley 1712 de 2014; además, sostuvo que, para la fecha, operó la carencia actual de objeto, dado que toda la información reposa en el SECOP II.

12. Manifestó que, la parte actora parte de una premisa errada al pretender que REFICAR debe publicar toda su información contractual, dado que el mandato consagrado en la Ley 1150 de 2007, modificada por la Ley 2195 de 2022, debe interpretarse de manera congruente con lo reglado en la Ley 1712 de 2014, la cual, desde sus definiciones contempla la información pública clasificada y la información pública reservada.

13. Informó que, en el caso concreto no existió renuencia por parte de REFICAR dado que está acreditado que la compañía, dio respuesta a la solicitud de cumplimiento elaborada por la ahora accionante dentro del término que contaba para ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, por lo cual no es cierto que haya un desconocimiento a la solicitud elevada.

14. Argumentó que, la acción de cumplimiento no está llamada a prosperar en la medida en que la entidad ha publicado la información que no es objeto de reserva en el SECOP II.

15. Además, indicó que debe tenerse en cuenta que, cuando se trata de adquisición de bienes derivados del mecanismo de contratación de «Compra Ágil», el único documento contractual que se genera es la orden de compra misma, la cual contiene la especificación técnica del bien que se pretende adquirir, el valor del mismo y el proveedor del respectivo bien, razón por la cual, cargada la orden de compra en SECOP II se cumple y agota en sí misma la obligación de cargar la información de que trata el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

16. Enseguida, adujo que, uno de los requisitos esenciales de procedencia de la acción de cumplimiento es la renuncia de la autoridad a cumplir con sus deberes legales, lo cual se debe hacer mediante constitución de renuncia por parte del particular interesado en promover la referida acción de cumplimiento. En el caso concreto, afirmó que REFICAR no se encuentra en renuncia de cumplir con sus obligaciones legales.

4.3. Fallo de primera instancia

17. En sentencia del 3 de julio de 2025, 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, REFICAR no logró acreditar el cumplimiento cabal del mandato objeto de

la presente acción, en el sentido de publicar la totalidad de los documentos que hacen parte de su actividad contractual, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

18. Como consecuencia, ordenó dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, para lo cual otorgó a REFICAR, 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, salvo aquellos que encuentren sustento en reserva legal.

4.4. Impugnación[2]

19. La entidad demandada indicó que, las conclusiones del Tribunal, específicamente la que señala que no obran todos los documentos de la actividad contractual, esto es, desde la fase previa a su celebración, pasando por la ejecución y hasta la fase posterior a su ejecución en cada uno de los procesos de contratación, no solo carece de desarrollo probatorio, sino que además desconoce por completo la respuesta enviada por REFICAR el 12 de mayo de 2025, en la que se analizó individualmente cada proceso contractual mencionado por el actor y se explicó, en términos claros, que toda la información contractual existente ya se encontraba publicada en la plataforma SECOP II.

20. Sostuvo que, lo anterior, implica que REFICAR, en relación con los procesos de selección solicitados por el accionante, reportó qué información era pública (que se encontraba en SECOP II y/o había sido debidamente cargada) y se abstuvo de compartir información reservada en los términos de la Ley 1712 de 2014.

21. Afirmó que, la discusión que ocupó la atención del Tribunal no era una acción de cumplimiento, sino materialmente una reclamación por unos procesos contractuales puntuales que presuntamente no estaban cargados en su totalidad, donde REFICAR dio respuesta y señaló que varios de esos asuntos eran objeto de reserva en los términos de la Ley 1712 de 2014.

22. Insistió en que no se cumplió con el requisito de constitución en renuencia, dado que procedió a responder al actor y tomó una serie de acciones para evitar incurrir en cualquier clase de incumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

23. Además, insistió en que REFICAR ha publicado la información que no es objeto de reserva en el SECOP II, con lo que no existe incumplimiento a norma legal alguna, con lo que las pretensiones de la demanda debían ser denegadas.

[2] La sentencia del 3 de julio de 2025 fue notificada por correo electrónico el 8 de julio de 2025, y el escrito de impugnación se radicó el 11 de julio de 2025, término que se encuentra oportuno.

24. Finalmente, solicitó que, en caso de confirmarse la sentencia, se modifique el tiempo otorgado para su cumplimiento, dado que por el volumen de contratos al interior de REFICAR se tendría que adelantar nuevamente un análisis de reserva y confidencialidad de la totalidad de información contractual de la compañía, razón por lo cual, el plazo otorgado de dos (2) meses resulta insuficiente para que se pueda adelantar dicho análisis sobre el carácter confidencial y reservado de documentos que por tener dicha naturaleza no deben publicarse en SECOP II.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

25. La Sección Quinta de esta corporación es competente para decidir la impugnación contra la sentencia del 3 de julio de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, según lo dispuesto en los artículos 150[3] y 152[4] 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[5].

2. Objeto de la decisión

26. Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 3 de julio de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que accedió a las pretensiones de la acción de cumplimiento.

27. Por tanto, la Sala deberá verificar si se cumple con los presupuestos de procedibilidad y procedencia de la acción de cumplimiento y, en caso de superarse estos requisitos, deberá establecerse si en el presente caso REFICAR 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] 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.
[4] 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.
[5] 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.

3. Generalidades de la acción de cumplimiento

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

29. 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) Que no se pretenda 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].

30. 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.

31. 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

32. 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 […]».

33. 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»[6].

34. 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»[7].

35. 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[8].

36. 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.

37. 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.

38. En el caso concreto está acreditado que, el 25 de abril de 2025, la parte actora solicitó a REFICAR 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 está la totalidad de los documentos respecto de los contratos suscritos desde esa fecha[9].

39. 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.

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

[6] 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.
[7] 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.
[8] 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.
[9] Índice 2 del expediente digital.

II. PETICIÓN

Se solicita a la sociedad REFICAR identificada con NIT 900112515-7cumplir 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.

41. REFICAR se pronunció el 12 de mayo de 2025 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.

42. 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

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

44. Para la Sala, 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 REFICAR, al ser una entidad que, por disposición legal, cuenta con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

45. 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 porque, como se estudió la respuesta de la entidad fue producto de solicitud de constitución en renuencia. Adicionalmente, se advierte que la norma objeto de la demanda se encuentra actualmente vigente.

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

6. Caso concreto

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. Al respecto, la Sala de Consunta y Servicio Civil[10] de esta corporación refirió que, en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el legislador, sin desconocer la naturaleza de los contratos celebrados por entidades exceptuadas del régimen de general de contratación estatal, estableció los límites de su autonomía y les impuso el deber de dar cumplimiento a los principios de la función administrativa consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

51. Sostuvo que «es intención expresa del Legislador la de sujetar su actividad contractual a unos mínimos del Derecho administrativo por la preponderancia de los intereses públicos que finalmente desarrollan y para precaver la arbitrariedad, el subjetivismo, la improvisación, los sobrecostos, etc. (con fundamento en el preámbulo y en los artículos 2º, 123 inciso 2º y 209 de la C.P), privilegiando así la transparencia y la selección objetiva en su contratación, aun cuando ellas se sirvan de herramientas, mecanismos e institutos del Derecho privado como estrategia y medios para favorecer y beneficiar la eficiencia en la gestión».

[10] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Civil, radicado No. 11001-03-06-000-2017-00058-00.

52. Para la Sala, entonces, la norma antes descrita sí contiene un deber legal susceptible de ser exigido mediante la acción de cumplimiento. Así lo ha reconocido esta Sección en las decisiones identificadas con los radicados 25000-23-41-000-2024-01213-00/01, 25000-23-41-000-2024-01906-00/01, 25000-23-41-000-2024-01938-00/01, 25000-23-41-000-2024-1876-00/01. En estos casos, se estudió el incumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, en el caso de entidades exceptuadas del régimen de contratación, a saber: la UNGRD, la Fiduprevisora S.A., Satena S.A., Ecopetrol S.A., Fiducoldex, en calidad de vocera y administradora de Fontur.

53. Del contenido de la disposición vista, se evidencia que le corresponde a REFICAR, al ser una entidad pública descentralizada indirecta, constituida bajo la forma de una sociedad por acciones simplificada y 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.

54. Como consecuencia, la demandada 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.

55. Al verificar el SECOP II[11], la Sala advierte que, por la cantidad de contratos registrados desde julio de 2022 a la fecha, es imposible revisar uno por uno con el fin de verificar que tengan la totalidad de la información exigida por ley; sin embargo, tal y como lo afirmó la parte actora y el Tribunal, existen registros de publicaciones por parte de la entidad desde el 2022 y los casos citados tanto en la demanda como en esta sentencia, serán ejemplos utilizados para advertir que no se cumple con el mandato la Ley 1150 de 2007 por parte de REFICAR.

56. En efecto, al verificar aleatoriamente algunos de los registros cargados por la entidad, en la opción detalles, para consultar el contenido del contrato, solo es posible conocer la orden de compra, sin que se visualicen los documentos relativos a la etapa contractual o postcontractual, a pesar de que finalizaron con posterioridad a julio de 2022.

57. Si bien la entidad sostuvo que, en los procesos de abastecimiento de bienes y servicios solo debe registrarse la orden de compra, lo cierto es que, ni la norma demandada como incumplida ni su manual de contratación establecen esa excepción; por el contrario, el referido manual de contratación, publicado en la página de la entidad, establece que, los procesos de Compra Ágil, están definidos

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

como un mecanismo especial para aprovisionamiento de bienes y servicios (numeral 6.4.), así:

> Contratación ágil: Mecanismo expedito para el aprovisionamiento de bienes y servicios caracterizados como rutinarios a través de la metodología de requisición para competir o para contrataciones con metodologías basadas en negociación bilateral. Su principal característica es la utilización reducida de recursos en el proceso de abastecimiento de un bien o servicio".

58. Ahora, el manual de contratación también establece que le resulta aplicable a este proceso, la publicación de los siguientes documentos, toda vez que se trata de un procedimiento comprendido dentro del sistema de abastecimiento de bienes y servicios regulado por el manual:

(i) Planeación de abastecimiento (numeral 6.2.1): según lo dispuesto en el manual este proceso está orientado a «realizar análisis de la demanda interna y del mercado, considerar estándares técnicos aplicables por categoría, identificar proveedores idóneos, priorizar palancas de ahorros, seleccionar y aprobar la estrategia de contratación, monitorear la implantación y el desempeño de la estrategia y las demás que sean desarrolladas en la Guía Metodológica de Abastecimiento Estratégico». Los documentos asociados a esta etapa son el "análisis de la demanda interna y del mercado, los «estándares técnicos aplicables por categoría", «la definición de los términos y condiciones del contrato» y los «criterios de debida diligencia empresarial», documentos que se echan de menos en estos registros.

(ii) Gestión de proveedores (numeral 6.2.2): las actividades principales de este proceso se orientan a la identificación del portafolio de proveedores, gestionar el registro de los proveedores objetivo y el aseguramiento de buenas relaciones con los proveedores. Los documentos asociados a esta etapa son los que se producen en «el seguimiento la capacidad financiera (cuando sea aplicable), el desempeño de los proveedores, la experiencia y el cumplimiento de los requerimientos y disposiciones sobre exigencias éticas, lavado de activos y financiación de terrorismo (LAFT), compromiso con la integridad contractual, impedimentos, inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de intereses para contratar, el respeto a la libre y leal competencia, entre otros».

(iii) Aprovisionamiento (numeral 6.2.3): esta etapa consiste en ejecutar las contrataciones asegurando niveles óptimos de costo, oportunidad y calidad del bien o del servicio contratado. Por tanto, según el manual se produce documentos relacionados con «la definición de los términos y condiciones comerciales del contrato, la invitación a proveedores, la identificación de los rangos de negociación si resultan aplicables, la construcción de la documentación que regla el método de elección de

contratistas, el cronograma y las demás actividades o insumos definidos de acuerdo con la planeación, sus ajustes y actualizaciones».

(iv) Gestión contractual (numeral 6.2.4): en esta etapa deben producirse todo tipo de documentos relacionados con «el inicio, ejecución, cierre y balance final de contratos con una adecuada gestión de eventualidades, garantizando un óptimo ciclo de pago y la evaluación del desempeño del contratista. Este proceso se realiza de manera segmentada según la complejidad de los contratos».

(v) Logística y gestión de inventarios (numeral 6.2.5): la finalidad de este proceso es «gestionar integralmente el proceso de logística y administración de inventarios de la cadena de suministro de bienes de la Compañía, con excepción de las materias primas, mediante la determinación de la cantidad y oportunidad óptima del inventario y el gobierno del catálogo». Por ende, deben producirse diversos documentos para lograr este objetivo.

59. Adicionalmente, la entidad sostuvo que, de conformidad con lo establecido en la Circular GAB-J-003, en órdenes de compra que no superen los 500 SMLMV, no aplica póliza; sin embargo, se advierte que en casos como el siguiente, a pesar de superar los 500 SMLMV, el único documento que hay en el sistema es la orden de compra y sus modificaciones:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

REFICAR

Precio estimado total:	1.382.249.762,35 COP
Número del proceso	981665-8606492
Título:	COMPRA DE MATERIALES ELECTRICO E INSTRUMENTACION PARA REFINERIA DE CARTAGENA
Fase:	Presentación de oferta
Estado:	Publicado
Descripción:	COMPRA DE MATERIALES ELECTRICO E INSTRUMENTACION PARA REFINERIA DE CARTAGENA
Tipo de proceso	Contratación régimen especial

Datos del contrato

Tipo de contrato	Otro
Justificación de la modalidad de contratación	Regla aplicable
Duración del contrato:	122 (Días)
Fecha de terminación del contrato:	17/03/2023 12:00:00 PM *((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)*
Dirección de ejecución del contrato	ZONA INDUSTRIAL MAMONAL, KM 10 Cartagena Bolívar COLOMBIA
Código UNSPSC	39121311 - Accesorios eléctricos
Lista adicional de códigos UNSPSC	
Lotes?	○ Sí ◉ No

Fecha de Firma del Contrato	15/11/2022 12:00:00 PM *((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)*
Fecha de inicio de ejecución del contrato	15/11/2022 12:00:00 PM *((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)*
Plazo de ejecución del contrato	31/08/2023 12:00:00 AM *((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)*
Fecha de publicación	16/11/2022 9:07:57 AM *((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)*

Configuración financiera

Definir Plan de Pagos?	No
¿Solicitud de garantías?	No

Documentación

Nombre del documento
OC 981665.pdf
ODB_981665_Modificación_No1.pdf
MODIFICACIÓN No. 1 ODB 981665_firmada.pdf

Visita al lugar de ejecución

¿Permitir visitas al lugar de ejecución?	No

nformación presupuestal

Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o asociado al Acuerdo de Paz	○ Sí ◉ No
Destinación del gasto	Funcionamiento

60. En este punto, la sala advierte que no es su obligación estudiar uno por uno los registros obrantes en SECOP II, basta con advertir que la obligación no está siendo cumplida en uno de dichos registros (aunque son varios los casos advertidos por la sala) para que sea procedente acceder a las pretensiones de la demanda.

61. 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.

62. Además, las causales de reserva son taxativas y de interpretación restrictiva. Por tanto, estas no pueden ser alegadas de forma general, bajo un argumento genérico acerca de la actividad comercial de la empresa. Corresponde a REFICAR analizar en cada caso la procedencia de la reserva, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014[12].

63. Además, la Sala no puede pasar inadvertido el hecho de que, algunos reportes en el SECOP II tienen fecha de modificación previa a la expedición de la sentencia impugnada y cuyo registro queda evidenciado en cada uno de los contratos; además, fue advertido por la propia entidad. En general, se han adjuntado los documentos que se exigen en la norma demandada como incumplida; por tanto, la parte actora tiene razón al advertir que la obligación estaba siendo desatendida y

[12] En particular, ver el Título III “EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN”.

solo, a partir de la presente acción, es que la entidad está dando cabal cumplimiento a lo allí establecido.

64. A partir de lo expuesto, es claro que la accionada ha desconocido su mandato de registrar la totalidad de 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 cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, registre y 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, incluso aquellos que cuenten con reserva legal, solo que, respecto de estos, se hará el registro pero su contenido no será público.

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 3 de julio de 2025 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, la cual quedará así:

DECLARAR que REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S. 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 a REFINERÍA DE CARTAGENA S.A.S., que en el término de cuatro (4) 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, incluso aquellos que cuenten con reserva legal, solo que, respecto de estos, se hará el registro pero su contenido no será público.

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
Ausente con permiso
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