

Bogotá D.C., 19 de diciembre de 2025

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento

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

Accionada: **ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.**

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 **ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 90092579-8, 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:

ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT 90092579-8, representada por su presidente Gabriel Antonio Combariza Rojas o quien haga sus veces (Anexo 1).

III. HECHOS

1. ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. es una sociedad por acciones simplificadas, de nacionalidad colombiana. Su objeto social consiste en “el desarrollo, de manera exclusiva en o desde una o varias zonas francas costa afuera, en calidad de usuario industrial de bienes o de servicios, de las actividades propias de la industria del petróleo y gas, especialmente la exploración, explotación, producción, transporte, distribución, exportación, venta, comercialización de petróleo, gas y cualquier otro hidrocarburo o sus derivados y productos, así como cualquier otra actividad relacionada con el sector de hidrocarburos costa afuera”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 Energía², la cual ejerce situación de control sobre

¹ Según Certificado de Existencia y Representación Legal de ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. (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>.

ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S., con una participación accionaria de 100%³, como quedó registrado en la en el *Informe Especial de Grupo*⁴ del Grupo Ecopetrol. (Anexo 1.2).

De manera que ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. es actualmente una sociedad subsidiaria de Ecopetrol S.A.⁵. En tal sentido, ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. es controlada por Ecopetrol.

1.2. El artículo 2 de la Ley 80 de 1993 señala que son entidades estatales, entre otras:

“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.” (Subrayas fuera del texto)

En tal sentido, ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S., es una entidad estatal, toda vez que su matriz, Ecopetrol S.A es una sociedad con capital mayoritariamente público, y ostenta el 100% de la participación en aquella.

1.3. De conformidad con lo señalado en los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007, la actividad contractual de ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. 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.

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)

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

³ Estructura Societaria de Ecopetrol. Disponible en:

<https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/NuestraEmpresa/grupoEcopetrolPagina/EstructuraSocietaria>

⁴ 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).

⁵ Anotación en el Certificado de Existencia y Representación Legal Ecopetrol.

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 En ejercicio de dicha función, Colombia Compra Eficiente expidió la Circular Externa Única (versión del 27 de diciembre de 2023) y la Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, en las cuales estableció que las entidades estatales que por disposición legal cuenten con régimen contractual excepcional al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública están obligadas, desde el 18 de julio de 2022, a publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II, a través del módulo “Régimen Especial”, garantizándose así que la ciudadanía pueda encontrar en un mismo sistema la gestión de la actividad contractual del Estado.

De acuerdo con los pronunciamientos de CCE, la obligación de publicación abarca todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual como en la contractual y postcontractual, sin incluir excepción alguna relacionada con la naturaleza u objeto contractual, salvo información sujeta a reserva legal. En esas condiciones, la Agencia exhortó a todas las entidades con regímenes exceptuados que tengan a su cargo el manejo de recursos públicos a publicar toda su actividad contractual en SECOP II, en aras de cumplir con los principios de la contratación estatal, principalmente el de transparencia.

3.2 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 Eficiente⁶. 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 obligación de publicar en el SECOP II la actividad contractual de las entidades estatales sometidas a un régimen de contratación especial ha sido reiterada en repetidas ocasiones, en sede de acción de cumplimiento, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado.

En estos antecedentes, expresamente referenciados en el acápite IV sobre fundamentos de derecho, se ha precisado además que, la publicación incompleta de los expedientes contractuales supone un desconocimiento del deber previsto en la Ley 1150 de 2007. Así mismo, las decisiones judiciales han precisado que las subsanaciones que realizan las entidades demandadas en los casos puntuales que se señalan en la demanda, no satisfacen el deber previsto en la norma, de manera que, la subsanación de algunos de los reportes en el SECOP II no excusa el incumplimiento de las entidades accionadas.

5. No obstante lo anterior, al verificar el cumplimiento de la obligación objeto de esta acción en la plataforma SECOP II, con los criterios que a continuación se relacionan, se evidencia que la accionada no publica su actividad contractual.

⁶ 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).

Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II), en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Así se indicó:

“II. PETICIÓN

Se solicita a la sociedad ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S., identificada con NIT 900925798-3 cumplir con su deber legal y administrativo de publicar toda la actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022”. (Anexo 8)

6. Mediante oficio del 10 de noviembre de 2025 ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. dio respuesta a la solicitud de cumplimiento⁷, así:

a) ECAS argumentó que, como sociedad por acciones simplificada constituida bajo derecho privado colombiano, no ostenta la calidad de entidad estatal y, por ende, no está obligada a publicar su actividad contractual en SECOP II.

Pese a lo indicado por ECAS, el Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento relacionado con Hocol S.A., concluyó que esta se encontraba obligada a publicar su actividad contractual en SECOP II, por cuanto es una subsidiaria controlada en un 100% por Ecopetrol S.A., lo que la convierte en entidad pública descentralizada indirecta. Dicha conclusión resulta aplicable a ECAS, que comparte la misma naturaleza jurídica, siendo irrelevante el carácter indirecto del control o la autonomía patrimonial mercantil, pues esta última no puede invocarse para eludir obligaciones de publicidad y transparencia derivadas de la participación pública mayoritaria⁸.

b) Así mismo, ECAS aduce reserva sobre su información contractual con fundamento en el artículo 4 de la Ley 10 de 1961, el artículo 6 del Decreto 1348 de 1961 y el artículo 18 de la Ley 1712 de 2014. Pese a lo señalado por la empresa, las normas invocadas no se traducen en una prohibición general respecto de la contratación, cuya publicación es obligatoria por mandato del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

c) Finalmente, ECAS señaló que se encuentra en etapa de alistamiento o preoperativo, razón por la cual a corto y mediano plazo ejecutará solo actividades administrativas con estructura liviana y gastos mínimos. No obstante, la aplicación de la norma objeto de esta acción surge por la naturaleza de la entidad, no por su nivel de operación. ECAS se encuentra en operación actualmente, ha suscrito y continúa suscribiendo contratos, por lo que está en la obligación de cumplir con la norma requerida.

7. 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

⁷ Anexo 9.

⁸ Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00819-01.

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 restrictiva⁹.

Si bien la accionada, en el marco de su objeto social puede tener información que represente secretos comerciales o industriales, tal situación debe ser definida en cada caso concreto, y no establecerse como una regla general que impida el acceso a la información sobre la gestión contractual. En todo caso, en vista del silencio de la entidad al ser requerida previamente, no es posible siquiera afirmar que sea esa la razón por la que omite el cumplimiento del deber de publicidad contractual.

8. En todo caso, si se alegaran razones de reserva, no puede perderse de vista que, de conformidad con la jurisprudencia antes citada, en particular, la sentencia 2024-01938 del Consejo de Estado, no es posible aceptar aseveraciones generales sobre la reserva por razones de competencia o protección del *know how* 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, la misma providencia señala que 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 1712 de 2014. Por lo tanto, ECAS no puede evadir el deber de publicidad integral establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, razón por la cual persiste la obligación de dar acceso a toda la información contractual, salvo aquella cuya reserva esté debidamente sustentada en cada caso.

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.

9. Si se admite la posibilidad de que ECAS 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.

⁹ “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.

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”¹⁰

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.”¹¹ -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”¹² -Subrayas fuera de texto-

¹⁰ 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 14)

Sitio web:

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

¹¹ Ibid.

¹² 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 15)

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”¹³

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

Sitio web:

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_175_2.pdf

¹³ 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 16)

Sitio web:

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_175_2.pdf

administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

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

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”¹⁴

3. El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 establece la obligación de publicidad de la actividad contractual en las entidades que cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, las cuales deben “*publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II)*”, obligación que comenzó a regir a partir del 18 de julio de 2022 y que, para el caso de la accionada 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. 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 el Consejo de Estado:

¹⁴ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara (29 de abril de 1998) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-157-98.htm>

5.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en providencia del 30 de julio de 2024, declaró el incumplimiento de la norma objeto de esta acción, por parte de la 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 postcontractual (Anexo 7.1), decisión confirmada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en providencia del 12 de septiembre de 2024 (Anexo 7.2).

Igualmente, el Consejo de Estado declaró el incumplimiento de Positiva Compañía de Seguros S.A. en sentencia del 28 de noviembre de 2024 (Anexo 7.3), FIDUCOLDEX y FONTUR en providencia del Tribunal Administrativo (Anexo 7.4) confirmada por el Consejo de Estado el 10 de abril de 2025 (Anexo 7.5), Satena S.A. en providencia del Tribunal Administrativo del 5 de diciembre de 2024 (Anexo 7.6) confirmada por el Consejo de Estado el 13 de febrero de 2025 (Anexo 7.7), FIDUCOLDEX como vocera del Patrimonio Autónomo Procolombia en sentencia del 24 de abril de 2025 (Anexo 7.8), y la Sociedad Hotelera Tequendama S.A. en providencia del Tribunal Administrativo del 5 de febrero de 2025 (Anexo 7.9).

En todos los casos, se ordenó la publicación de la totalidad de la actividad contractual en SECOP II, incluyendo todos los documentos, contratos, actos e información generada en las etapas precontractual, contractual y postcontractual, salvo información amparada por reserva legal debidamente justificada.

Resulta especialmente relevante la sentencia del 20 de febrero de 2025, proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en la cual se declaró que Ecopetrol S.A., sociedad matriz de ECAS, 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 (Anexo 7.10). La Corporación verificó que, si bien existían publicaciones desde 2022, en su mayoría los contratos aparecían en estado de “presentación de oferta”, concluyendo que Ecopetrol S.A. no había cumplido a cabalidad con el mandato de publicidad, sin que la ley excluyera a dicha sociedad del cumplimiento de este deber de publicidad.

Estos precedentes confirman que las sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria, independientemente de su régimen contractual especial o su forma societaria, están obligadas a publicar su actividad contractual en SECOP II.

5.2. Finalmente, se destacan antecedentes recientes aplicables al caso concreto, en los que el Consejo de Estado ha ratificado que las sociedades con participación accionaria pública superior al 50%, tales como las filiales del grupo Ecopetrol **Oleoducto Central S.A.** (Rad. 25000-23-41-000-2025-00781-01), **Hocol S.A.** (Rad. 25000-23-41-000-2025-00819-01), **Reficar S.A.S.** (Rad. 25000-23-41-000-2025-00799-01) y **Oleoducto de Colombia S.A.** (Rad. 25000-23-41-000-2025-00775-01) se encuentran obligadas a publicar la totalidad de su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II, conforme al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 adicionado por la Ley 2195 de 2022 (Anexos 13 al 16).

En estos antecedentes el Consejo de Estado ha precisado además que, la publicación incompleta de los expedientes contractuales supone un desconocimiento del deber previsto en la Ley 1150 de 2007.

Así mismo, ha precisado que las subsanaciones que realizan las entidades demandadas en los casos puntuales que se señalan en la demanda, no satisface el deber previsto en la norma, de manera que, *“la subsanación tardía de algunos de los reportes en SECOP II no excusa el incumplimiento, pues la obligación estaba siendo desatendida y solo, a partir de la presente acción, es que la entidad está dando cabal cumplimiento”*¹⁵.

Lo anterior consolida un precedente uniforme que refuerza la naturaleza obligatoria e inmediata de la publicidad de la actividad contractual, fijando un estándar aplicable a todas las filiales y subsidiarias de Ecopetrol que cuentan con participación accionaria pública superior al 50%.

6. 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, ECAS tiene el deber legal de:

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

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

Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.	Incumplimiento
Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022: “ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. <i>Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política,</i>	De la búsqueda en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) para el periodo comprendido entre el 1 de junio de 2022 y diciembre de 2025 se evidenció que ECAS no cumple con las exigencias legales, puesto que no publica su actividad contractual en SECOP II, de conformidad con la exigencia prevista en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022

¹⁵ Radicados 25000-23-41-000-2025-00781-01, 25000-23-41-000-2025-00799-01 y 25000-23-41-000-2025-00775-01)

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

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

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

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

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

V. PRETENSIONES

Ordenar a, **ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA 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 **ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA 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 **ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.** por el incumplimiento del mismo deber legal.

VIII. COMPETENCIA

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

IX. PRUEBAS

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

<https://drive.google.com/drive/folders/1e7kDUkPYIjDl8CF0w9ScJG9vpaY9pT>

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación de ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.
Anexo No. 1.1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo 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 01213 00.
Anexo No. 7.5	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01.
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 de ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.
Anexo 10	Gaceta No. 274 de 2021
Anexo 11	Gaceta No. 1677 de 2021
Anexo 12	Gaceta No. 1752 de 2021.
Anexo 13	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00781-01
Anexo 14	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00819-01
Anexo 15	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00799-01
Anexo 16	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 24 de julio de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00775-01

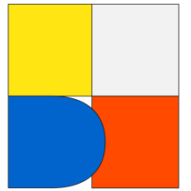
X. NOTIFICACIONES

La parte demandante FEDe. Colombia recibirá notificaciones en:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org



Fundación
para el Estado
de Derecho

La parte accionada recibirá notificaciones:

ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.

Dirección: Carrera 13 No. 36-24, Bogotá.

Teléfono: 3212843223.

Correo electrónico: giovanna.campo@ecopetrol.com.co

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NTT 901.652-590