

Bogotá D.C., 26 de noviembre de 2025

Honorable

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-**

Ciudad

**Asunto:** Acción de cumplimiento

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

**Accionada:** INTERNEXA S.A.

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 **INTERNEXA S.A.** identificada con NIT 811021654-9, 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:

INTERNEXA S.A., identificada con NIT 811021654-9, representada por su presidente Saúl Kattan Cohen o quien haga sus veces (Anexo 1).

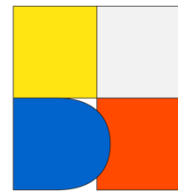
## III. HECHOS

1. INTERNEXA S.A. es una sociedad anónima, de economía mixta y de nacionalidad colombiana, identificada con el NIT 811021654-9, establecida mediante la escritura pública No. 001 del 04 de enero de 2000 otorgada en la Notaría única de Sabaneta, registrada en la Cámara de Comercio de Medellín en libro 9, folio 86, bajo el No. 602, domiciliada en la ciudad de Medellín<sup>1</sup>.
2. El objeto principal del INTERNEXA S.A. se relaciona entre otros, con la provisión de redes, la prestación y comercialización de servicios de telecomunicaciones o de aquellos relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>2</sup>.
3. INTERNEXA S.A. es una compañía filial del del GRUPO ISA quien a su vez es subordinada de Ecopetrol S.A., por lo que, esta última tiene un control indirecto sobre INTERNEXA S.A.
4. El artículo 2 de la Ley 80 de 1993 señala que son entidades estatales, entre otras:

---

<sup>1</sup> Según certificado de existencia y representación legal de la empresa, y en la reforma a los Estatutos Sociales de Internexa, este último disponible en: [https://f.hubspotusercontent00.net/hubfs/8220154/Institucionales/LP\\_Marconi/Informaci%C3%B3n%20a%20publicar/4\\_Gobierno%20corporativo/Estatutos/Estatutos%20consolidados%20InterNexa%202020.pdf](https://f.hubspotusercontent00.net/hubfs/8220154/Institucionales/LP_Marconi/Informaci%C3%B3n%20a%20publicar/4_Gobierno%20corporativo/Estatutos/Estatutos%20consolidados%20InterNexa%202020.pdf)

<sup>2</sup> Ibidem.



*“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, INTERNEXA S.A es considerada una entidad estatal ya que Ecopetrol S.A es una sociedad con capital mayoritariamente público, quien ostenta el 51,11% de la participación en aquella.

5. De conformidad con lo señalado en los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007, la actividad contractual de INTERNEXA S.A. 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.

6. 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 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).

7. 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.”*

8. Atendiendo a la referida función, Colombia Compra Eficiente, en su Circular Externa Única<sup>3</sup> - versión del 27 de diciembre de 2023- al establecer los actores obligados a publicar su actividad contractual en el SECOP indicó:

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

- *Las Entidades Estatales de acuerdo con la definición del Decreto Reglamentario 1082 de 2015.*
- *A partir del 18 de julio de 2022, las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, deberán publicar en el SECOP II, todos los documentos relacionados con su actividad contractual, de conformidad con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.*
- *Los particulares deberán publicar la información oficial de la contratación realizada con cargo a recursos públicos. Estos deberán realizar la publicación a través del módulo “Régimen Especial”.” -Subrayas fuera de texto-*

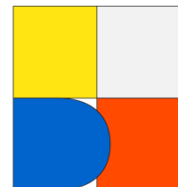
En otro apartado de la Circular Externa Única se lee:

*“De acuerdo con el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tuvieron un 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)*

9. 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

---

<sup>3</sup> 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)



Pública, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II, en los siguientes términos<sup>4</sup>:

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

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

*b) Documentos que deben ser publicados:*

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

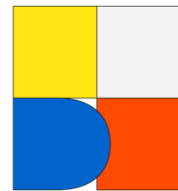
***d) Procedencia de los recursos como punto de partida para la publicación en el SECOP II:***

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

---

<sup>4</sup> Circular Externa no. 02 de 2024. Tomado de: <https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2025/03/doc-20240823-wa0021.pdf> (Anexo 5)



*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)*

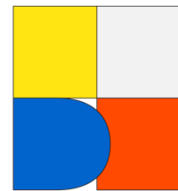
10. En sus conceptos, Colombia Compra Eficiente también ha insistido en la obligación de las entidades estatales de publicar aquellos documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP II-, sin perjuicio de que estén sometidas a un régimen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

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

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

*De conformidad con lo expuesto, teniendo en cuenta que el artículo 53 complementa la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, debe entenderse que la contratación a la que se refiere es aquella realizada con recursos públicos, cuya información es la que debe publicarse en el SECOP II, acorde con la interpretación sistemática que permite armonizar el referido artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 con todo el contexto normativo que establece que en dicha plataforma se debe publicar solo la información relativa a la actividad contractual con*



*dineros públicos. Así las cosas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que la modificación introducida por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 no afecta la interpretación adoptada hasta el momento, en el sentido de que la publicación de la información oficial de la contratación en el SECOP debe realizarse si los negocios jurídicos adelantados fueron financiados con recursos públicos.”<sup>5</sup> -Subrayas fuera de texto- (Anexo 6)*

11. 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<sup>6</sup>. 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).*

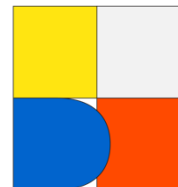
12. La obligación de publicar en el SECOP II la actividad contractual de las entidades estatales sometidas a un régimen de contratación especial ha sido reiterada en repetidas ocasiones, en sede de acción de cumplimiento, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado.

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

---

<sup>5</sup> Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, Concepto C-071 de 2023 (28 de marzo de 2023) (Anexo 6).

<sup>6</sup> 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).



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.

**13.** Considerando las anteriores disposiciones normativas y la jurisprudencia reiterada sobre la materia, FEDe.Colombia radicó **solicitud de cumplimiento el 4 de noviembre de 2025** ante INTERNEXA S.A., 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 INTERNEXA S.A. identificada con NIT 811021654-9 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)*

**14.** Mediante comunicación del 13 de noviembre de 2025, radicada bajo el No. 202533009757-3ITX, INTERNEXA S.A. respondió la solicitud de cumplimiento, señalando lo siguiente<sup>7</sup>:

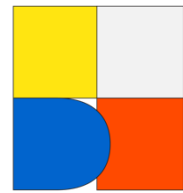
- La accionada afirma que viene cumpliendo con su deber de publicar la actividad contractual en SECOP II, y que lo hace de conformidad con el "Instructivo Interno No. 006" expedido el 17 de abril de 2022. Según dicho instructivo, INTERNEXA publica contratos que cumplan las siguientes condiciones: i) que no estén asociados al *core* del negocio; ii) no sean contratos entre empresas del Grupo; iii) no tengan precios no discutibles o precios públicos, iv) no pertenezcan a las subcategorías exceptuadas de publicidad (contratos especiales del Artículo 5 del Acuerdo 09 de 2024<sup>8</sup>) y, v) que no tengan relación con temas estratégicos.
- En ese sentido, la entidad publica los contratos definidos en su instructivo, relativos a asesorías administrativas, bienes y servicios administrativos, personal temporal, aseo, vigilancia, etc.
- Frente a los procesos que se relacionaron a modo de ejemplo en la solicitud de cumplimiento, señaló:

-Sobre el Pedido 4700011362 de mayo 2024, que versa sobre el suministro de Sachets Rainbow Coffee, manifestó que este es un pedido de bajo monto y riesgo, exceptuado del proceso habitual de presentación de ofertas según el Acuerdo de Contratación de INTERNEXA S.A. Por eso solo se adjunta el pedido con valor y firmas.

-En cuanto al Pedido 4700010967 para la realización de eventos virtuales en julio de 2023, y el Pedido 4700010960 para actividades de diseño gráfico en junio 2023, manifestó que el Manual de Contratación (Acuerdo 09 de 2024) no requiere solicitar cotizaciones para este

<sup>7</sup> Anexo 8.1

<sup>8</sup> Acuerdo para la Adquisición de Bienes y Servicios. (Anexo 9)



tipo de procesos, por eso no se publican, así mismo, señaló que no todos los contratos establecen la obligatoriedad de actas de liquidación y terminación.

-Finalmente, en lo que tiene que ver con el Pedido 4700011753 para asesoría de servicios financieros, explicó que sí existe la oferta aceptada pero no fue publicada porque el proveedor la marcó como confidencial.

15. De la respuesta de la entidad accionada se advierte que no da cumplimiento a la norma requerida, pues establece criterios de publicación que no obedecen a razones de reserva y confidencialidad debidamente sustentadas en la Constitución y la ley. Así por ejemplo, excluye del deber de publicidad los contratos asociados al *core* del negocio como si estos *per se* gozaran de reserva automática. No puede perderse de vista que el legislador no introdujo distinción alguna según la naturaleza misional o estratégica de los contratos. De ahí que no exista fundamento legal que respalde dichas excepciones.

Tampoco es admisible la alusión general a la reserva solicitada por un contratista, sin previa verificación de las razones para el efecto. Las cláusulas de confidencialidad deben estar en concordancia con el ordenamiento constitucional y legal. Un acuerdo contractual no puede derogar el régimen de transparencia establecido por el legislador.

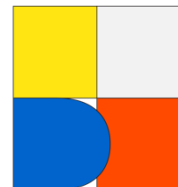
Por lo tanto, la posición asumida por la accionada desvirtúa el principio de máxima publicidad consagrado en la Ley Estatutaria 1712 de 2014 y la Sentencia C-274 de 2013, que estableció que los límites al acceso a información pública deben ser excepcionales, claros, aplicados caso por caso y susceptibles de control judicial y administrativo. De ahí el deber de elaborar versiones públicas parciales conforme al artículo 21 de la Ley 1712 de 2014, manteniendo la reserva únicamente de la parte indispensable.

16. Ahora bien, a pesar de las explicaciones de la accionada en relación con los procesos que a modo de ejemplo se señalaron en la solicitud, se advierte que el incumplimiento es generalizado y se mantiene. Luego de una búsqueda en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II), se encontró lo siguiente:

(i) Contrato publicado el 7 de diciembre de 2022, cuyo objeto es *“El presente Contrato comprende los servicios de alquiler de salas de capacitación, ayudas audiovisuales y servicio de alimentación en la sede del Centro de Aprendizaje Bernardo Vargas Gibsons.”*, respecto del cual se encuentra la minuta del contrato con la respectiva constancia de firma y la carta de remisión de la misma, y la solicitud de oferta, así<sup>9</sup>:

---

<sup>9</sup> Anexo 10.



Contratos				<a href="#">Volver al principio</a>
Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones	
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados				

Documentos				<a href="#">Volver al principio</a>
Documentos del Proceso				
Nombre	Descripción			
<input type="checkbox"/> Carta remisión minuta contrato.pdf	Carta remisión minuta contrato.pdf		<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>
<input type="checkbox"/> Minuta contrato.pdf	Minuta contrato.pdf		<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>
<input type="checkbox"/> Solicitud de oferta - Pliego proceso.pdf	Solicitud de oferta - Pliego proceso.pdf		<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>
<input type="checkbox"/> Summary.pdf	Summary.pdf		<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>

Como puede verse, se trata de una publicación parcial. Así, por ejemplo, no se advierte el cargue del Anexo 1 que contiene las tarifas del servicio contratado. En el contrato, no se definió un valor, sino que se estipuló que este se determinaría en consideración a las tarifas previstas en el Anexo 1, así:

#### CLAUSULA CUARTA. VALOR:

El valor del Contrato es de cuantía indeterminada pero determinable en función de los servicios realmente ejecutados por el contratista y previamente aprobados por INTERNEXA de acuerdo a el **anexo A1 - Tarifas**.

Los valores expuestos en el Anexo A1 - **Tarifas**-, se incrementarán cada año, en un porcentaje igual al incremento del Impoconsumo (IAC) + 2 puntos, declarado para el año inmediatamente anterior por el DANE y el Anexo A2 - **Tarifas Equipos Salas** -, en un porcentaje igual al incremento del SMMLV declarado para el año inmediatamente anterior + 2 puntos.

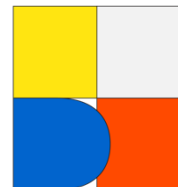
Dicho anexo no fue publicado, de manera que no se conoce el monto de los recursos públicos que se comprometieron en dicho contrato. No se publicó la oferta presentada por el contratista, y las garantías que expresamente exige el contrato, esto es, las de cumplimiento, pago de salarios y prestaciones y el seguro de responsabilidad civil extracontractual.

Tampoco se advierte la publicación de otros documentos relacionados con la ejecución contractual, como las facturas presentadas por el proveedor y los pagos realizados.

(ii) Contrato publicado el 28 de marzo de 2023, cuyo objeto es “*Prestación de servicios Enfermera Profesional con licencia en Salud ocupacional para asesoría, acompañamiento y consultoría de los sistemas de vigilancia epidemiológica (Actualización SVE)*.”, respecto del cual se encuentra publicado en el SECOP II la siguiente documentación<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> Anexo 11.



Contratos				<a href="#">Volver al principio</a>
Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones	
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados				

Documentos				<a href="#">Volver al principio</a>
Documentos del Proceso				
Nombre	Descripción			
<input type="checkbox"/> Adjudicación.PNG	Adjudicación.PNG	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>	
<input type="checkbox"/> Minuta contrato.pdf	Minuta contrato.pdf	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>	
<input type="checkbox"/> Solicitud de oferta.pdf	Solicitud de oferta.pdf	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>	
<input type="checkbox"/> CLÁUSULA ADICIONAL No. 1.pdf	CLÁUSULA ADICIONAL No. 1.pdf	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>	
<input type="checkbox"/> CLÁUSULA ADICIONAL No.2.pdf	CLÁUSULA ADICIONAL No.2.pdf	<a href="#">Descargar</a>	<a href="#">Detalle</a>	

Se advierte una imagen que corresponde a un correo en el que se le informa al proveedor que se le ha adjudicado el contrato en mención. Así mismo, se encuentra la minuta contractual, la solicitud de oferta -que valga precisar, no contiene detalle alguno sobre el alcance, monto y condiciones de la necesidad, pues pide remitirse a una plataforma interna llamada “ARIBA”-, y dos documentos llamados cláusulas adicionales 1 y 2, que corresponden a prórrogas del contrato.

Además de lo anterior, no se encuentra ningún otro documento generado en el marco del proceso, que permita conocer por ejemplo, el monto de los recursos comprometidos. Repárese en que, respecto del valor, el contrato señaló:

**TERCERA. VALOR:**

El valor del presente pedido es de cuantía indeterminada pero determinable en función de la liquidación final de servicios, cantidades y/o actividades realmente ejecutadas, previamente aprobadas por INTERNEXA.

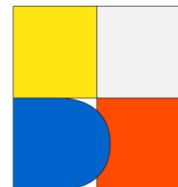
Los Precios no incluyen IVA ni retenciones.

No obstante, dichos precios se desconocen, pues la entidad no publicó anexo alguno, y tampoco los relacionó en la solicitud de oferta. Y en vista de que la oferta no fue publicada, se desconoce cuáles fueron los valores ofrecidos y cuál fue el monto final asignado a la contratación con ocasión de las dos prórrogas.

Tampoco se publicó documentación alguna referida a la ejecución del contrato, como las facturas o documentos de cobro equivalentes y los informes de supervisión, así como los pagos realizados a la contratista con recursos públicos.

(iii) Contrato publicado el 19 de julio de 2024, cuyo objeto es “*Servicio de cosmetología y estilistas de belleza para el plan de bienestar de los colaboradores de INTERNEXA S A.*”, respecto del cual se encuentra publicado en el SECOP II la siguiente documentación<sup>11</sup>:

<sup>11</sup> Anexo 12.



Contratos				<a href="#">Volver al principio</a>
Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	moscas	Evaluaciones	
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados				

moscas				<a href="#">Volver al principio</a>
mensajeros del Proceso				
Nombre	Descripción			
<input type="checkbox"/>	Solicitud de Oferta.pdf	Solicitud de Oferta.pdf		<a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>
<input type="checkbox"/>	Adjudicación.PNG	Adjudicación.PNG		<a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>
<input type="checkbox"/>	Minuta Contrato.pdf	Minuta Contrato.pdf		<a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>

De la revisión del expediente se advierte que la publicación es incompleta. No se publicó la oferta y las condiciones de la misma, así como los valores. Tampoco existe documentación relativa a la ejecución del contrato y no es posible saber si los bienes y servicios allí pactados fueron recibidos y pagados, esto es, no hay trazabilidad sobre el uso de los recursos públicos que respaldaron dicha contratación.

(iv) Contrato publicado el 20 de agosto de 2025, del proceso No. 4700012080, para la “*gestión y organización de evento tipo coctel para la conmemoración 25 años de Internexa en el marco de Andicom*”, por valor de \$228.725.589. Respecto de dicho proceso, la entidad publicó únicamente la minuta contractual, como se ve a continuación<sup>12</sup>:

Contratos				<a href="#">Volver al principio</a>
Entidad adjudicataria	Cuantía del contrato	Documentos	Evaluaciones	
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados				

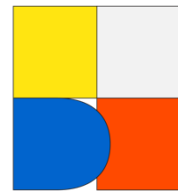
  

Documentos				<a href="#">Volver al principio</a>
Documentos del Proceso				
Nombre	Descripción			
<input type="checkbox"/>	Minuta Contrato.pdf	Minuta Contrato.pdf		<a href="#">Descargar</a> <a href="#">Detalle</a>

La minuta solo da cuenta de un valor global, sin especificación alguna, y no hay solicitud de oferta, tampoco se publicó la oferta con el detalle de los servicios y bienes que se pagarían con recursos públicos. No existe documentación alguna del contratista, que permita conocer la idoneidad del mismo, tampoco se publicó documentación referente a la ejecución del contrato.

17. 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.*”

<sup>12</sup> Anexo 13.



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*”<sup>13</sup>.

**18.** 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<sup>14</sup>.

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.

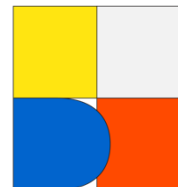
**19.** En todo caso, si se alegaran razones de reserva, no puede perderse de vista que, de conformidad con la jurisprudencia antes citada, en particular, la sentencia 2024-01938 del Consejo de Estado, no es posible aceptar aseveraciones generales sobre la reserva por razones de competencia o protección 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, INTERNEXA S.A. 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.

---

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> “*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.



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.

20. Si se admite la posibilidad de que INTERNEXA S.A. 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”<sup>15</sup>*

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.”<sup>16</sup> -Subrayas fuera de texto-*

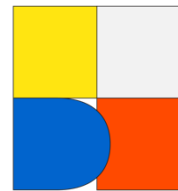
---

<sup>15</sup> 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](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_274.pdf)

<sup>16</sup> Ibid.



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”<sup>17</sup> -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”<sup>18</sup>*

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

---

<sup>17</sup> 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)

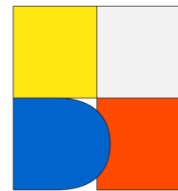
Sitio web:

[https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta\\_175\\_2.pdf](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_175_2.pdf)

<sup>18</sup> 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](https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_175_2.pdf)



el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

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

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

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

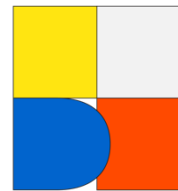
*El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”<sup>19</sup>.*

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

---

<sup>19</sup> 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>



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:

5.1 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.”*<sup>20</sup> (Anexo 7.1).

En esta providencia se lee:

### **“3. Caso concreto**

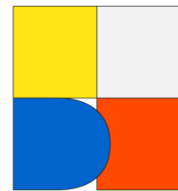
*Se establece si como lo pide la demanda, se les debe ordenar a la Fiduprevisora y a la UNGRD que procedan a cumplir el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, así como el artículo 21 de la Resolución No. 0532 del 10 de septiembre de 2020, disposiciones 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”.*

---

<sup>20</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho. Demandadas: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD y Fiduciaria La Previsora S.A. Medio de control: acción de cumplimiento. (Anexo 7.1)



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

3.4. En consecuencia, se responde al problema jurídico, que sí hay incumplimiento al mandato establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 y del artículo 21 de la Resolución 0532 de 2002 por parte de las demandadas; por lo que se les ordenará a la UNGRD y a la Fiduprevisora, deber que se asigna en cabeza de sus respectivos Directores o Jefes de entidad quienes tienen la obligación de cumplir, que procedan a la publicación de la totalidad de la actividad contractual, en todas sus etapas, que se haya realizado desde el 18 de julio de 2022 inclusive, con cargo a los recursos de la Unidad y del FNGRD e incluyan todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual; lo deben hacer en un término máximo e improrrogable de dos (2) meses en la plataforma SECOP II, tal como lo ordenan las disposiciones incumplidas, sin más dilaciones; y también deben proceder a la publicación inmediata en la misma forma que se acaba de ordenar, de toda la actividad contractual en todas sus etapas, que realicen a partir de la fecha de notificación de esta sentencia.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 7.1).

5.2 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<sup>21</sup>, 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?” (...)*

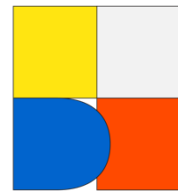
#### **2.3.3.1. Sobre la existencia de un mandato**

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.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso 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).



*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)

**5.3** 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, dentro del término de 6 meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.”<sup>22</sup> -Subrayas fuera de texto- (Anexo 7.3).

**5.4** Así mismo, 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, por parte de dos entidades sujetas a un régimen de contratación especial, esto es, Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (FIDUCOLDEX) y Fondo Nacional de Turismo (FONTUR), 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”<sup>23</sup> (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<sup>24</sup>. (Anexo 7.5).

**5.5** 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”<sup>25</sup>. (Anexo 7.6).

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso 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).

<sup>23</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01876 00. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho. Demandadas: Fondo Nacional de Turismo y otro. Medio de control: acción de cumplimiento. (Anexo 7.4)

<sup>24</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso 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).

<sup>25</sup> 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)

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<sup>26</sup>. (Anexo 7.7).

5.6 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 la obligación establecida en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, y en consecuencia, fijó un término de tres meses, contados desde la notificación de la sentencia, para dar cumplimiento a su obligación legal<sup>27</sup>. (Anexo 7.8).

5.7 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 poscontractual”, salvo aquellos que gocen de reserva legal, **lo cual deberá justificar adecuadamente en cada caso la entidad accionada**”*<sup>28</sup> -Subrayas por fuera de texto-. (Anexo 7.9).

5.8 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 se declaró que Ecopetrol S.A., entidad estatal sujeta a un régimen de contratación especial y sociedad matriz de la accionada, 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<sup>29</sup>. 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 II y, en caso afirmativo, si ha incumplido con la misma, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.*

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso 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).

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso 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).

<sup>28</sup> 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)

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo contencioso 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).

(...)

54. Al verificar la página web del SECOP II, 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 II, Ecopetrol S.A. no ha cumplido a cabalidad con el mandato imperativo que le impone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, sin que se advierta que la referida ley excluye a la sociedad accionada del cumplimiento de dicho deber de publicidad.

## 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).

**5.9.** 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 17 al 20).

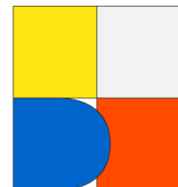
En estos antecedentes el Consejo de Estado ha precisado además que, la publicación incompleta de los expedientes contractuales supone un desconocimiento del deber previsto en la Ley 1150 de 2007. Así mismo, ha precisado que las subsanaciones que realizan las entidades demandadas en los casos puntuales 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”*<sup>30</sup>.

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, INTERNEXA S.A. tiene el deber legal de:

---

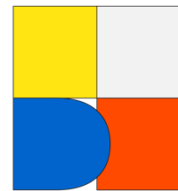
<sup>30</sup> Radicados 25000-23-41-000-2025-00781-01, 25000-23-41-000-2025-00799-01 y 25000-23-41-000-2025-00775-01)



- 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
<p><b>Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022:</b></p> <p><b>“ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b> <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, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.</i></p> <p><i>&lt;Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:&gt; 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.</i></p> <p><i>&lt;Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:&gt; A partir de la</i></p>	<p>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 octubre de 2025 se evidenció que la información publicada por INTERNEXA S.A. <b>no cumple</b> a cabalidad con las exigencias legales, puesto que no se evidencia el cargue de todos los documentos exigidos por la Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022</p>



<i>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.”</i>	
--	--

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

#### VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado ante **INTERNEXA S.A.** (Anexos 8 y 8.1).

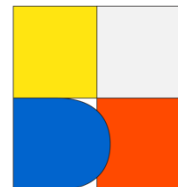
De esta manera queda acreditada la renuencia de la respectiva entidad.

#### VII. JURAMENTO

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

#### VIII. COMPETENCIA

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

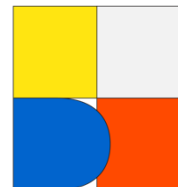


## IX. PRUEBAS

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

[https://drive.google.com/drive/folders/1\\_IT-s3kYYhkUFfcHoFJgNl2rOUk8GhDe](https://drive.google.com/drive/folders/1_IT-s3kYYhkUFfcHoFJgNl2rOUk8GhDe)

<b>Anexo No. 1</b>	Certificado de existencia y representación de INTERNEXA S.A.
<b>Anexo No. 1.1</b>	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
<b>Anexo 1.2</b>	Informe Especial de Grupo. Grupo Empresarial Ecopetrol
<b>Anexo No. 2</b>	Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Ley 1150 de 2007.
<b>Anexo No. 3</b>	Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022. Ley 2195 de 2022.
<b>Anexo No. 4</b>	Circular Externa Única. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
<b>Anexo No. 5</b>	Circular externa No. 002 de 2024. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
<b>Anexo No. 6</b>	Concepto C-071 de 2023. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente.
<b>Anexo No. 7</b>	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).
<b>Anexo No. 7.1</b>	Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00.
<b>Anexo No. 7.2</b>	Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01.
<b>Anexo No. 7.3</b>	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.
<b>Anexo No. 7.4</b>	Anexo 7.4. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01876-00.
<b>Anexo No. 7.5</b>	Anexo 7.5 Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo. Radicado No. 25000-23-41-000-2025-01876-01.
<b>Anexo No. 7.6</b>	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01906 00.
<b>Anexo No. 7.7</b>	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.
<b>Anexo No. 7.8</b>	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.



<b>Anexo No. 7.9</b>	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Radicado No. 25000 2341 000 2024 02086 00.
<b>Anexo No. 7.10</b>	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.
<b>Anexo No. 8</b>	Petición de cumplimiento radicada por FEDe. Colombia y constancias de radicación.
<b>Anexo No. 8.1</b>	Respuesta solicitud de cumplimiento-constitución en renuencia INTERNEXA
<b>Anexo No. 9</b>	Acuerdo No. 09 “para la Adquisición de Bienes y Servicios”, de 2024.
<b>Anexo No. 10</b>	Carpeta proceso SECOP 4700010627
<b>Anexo No. 11</b>	Carpeta proceso SECOP 4700010835
<b>Anexo No. 12</b>	Carpeta proceso SECOP 4700011435
<b>Anexo No. 13</b>	Carpeta proceso SECOP 4700012080
<b>Anexo No. 14</b>	Gaceta No. 274 de 2021
<b>Anexo No. 15</b>	Gaceta No. 1677 de 2021
<b>Anexo No. 16</b>	Gaceta No. 1752 de 2021.
<b>Anexo No. 17</b>	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00781-01
<b>Anexo No. 18</b>	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00819-01
<b>Anexo No. 19</b>	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00799-01
<b>Anexo No. 20</b>	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos 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:

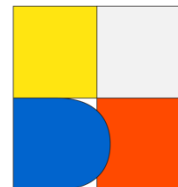
**Dirección:** Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

**Teléfono:** 3001160643

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

La parte accionada recibirá notificaciones:

**INTERNEXA S.A.**



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

Dirección: Calle 12 Sur 18 - 168, Bloque 5, Medellín, Colombia

Teléfono: 604 317 1111

Correo electrónico: [notificacionesadminyjudicialesitx@internexa.com](mailto:notificacionesadminyjudicialesitx@internexa.com)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C.1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NIT 901.652-590



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Internexa S.A.

Radicado: 25000-23-41-000-2025-01984-01

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

**Magistrada Ponente: GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

Veintiséis (26) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

**Referencia:** ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO  
**Radicación:** 25000-23-41-000-2025-01984-01  
**Demandante:** FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO  
**Demandados:** INTERNEXA S.A.

**Tema:** Confirma sentencia de primera instancia. Publicidad de la actividad contractual en la plataforma SECOP II.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala decide la impugnación formulada por la parte accionada contra la sentencia del 22 de enero de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, por medio de la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Demanda<sup>1</sup>**

La Fundación para el Estado de Derecho, en lo sucesivo FedeColombia, por conducto de su representante legal, promovió acción de cumplimiento en contra de la empresa Internexa S.A., en la que solicitó el acatamiento del mandato establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, referente a la publicidad de la actividad contractual de la entidad.

Conforme lo anterior, formuló la siguiente pretensión:

Ordenar a, INTERNEXA S.A. el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante la publicación de su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Índice 2 Samai Cuaderno de primera instancia

<sup>2</sup> Transcripción original del texto con posibles errores.



## 1.2. Hechos

La parte actora explicó que la demandada es una entidad de naturaleza estatal, atendiendo que más del 50 % de su capital accionario se encuentra en cabeza de Ecopetrol S.A., la cual, a su turno, es una sociedad de economía mixta de carácter comercial adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

Con base en lo anterior, indicó que el objeto social que realiza la demandada se encuentra exceptuada del régimen de contratación estatal consignado en el estatuto de contratación y, en consecuencia, sus negocios jurídicos se rigen primordialmente por las normas del derecho privado.

Acotó que, en aplicación de los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007, modificado el primero por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se estableció que la documentación relacionada con su actividad contractual debía ser registrada en el SECOP II.

Lo anterior, adquiere mayor relevancia en atención a los conceptos y circulares que sobre la materia ha expedido Colombia Compra Eficiente, en donde se ha indicado que la obligación de publicidad se debe garantizar, pese a que no sean destinatarias del estatuto de contratación estatal.

Refirió que, mediante comunicado del 4 de noviembre de 2025 de 2025, presentó escrito de constitución en renuencia a Internexa S.A., en el que se solicitó el acatamiento del mandato que deviene del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

A su turno, la accionada dio respuesta en la que alegó no estar en situación de incumplimiento, para lo cual afirmó que en la plataforma SECOP II obran los documentos relacionados con su actividad contractual.

## 1.3. Actuaciones procesales relevantes

### 1.3.1. Admisión de la demanda<sup>3</sup>

El magistrado ponente del tribunal de primera instancia dictó auto admisorio de la acción constitucional el 2 de diciembre de 2025. En dicha oportunidad, ordenó la notificación de la accionada.

### 1.3.2. Intervención

La sociedad **Internexa S.A.** alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva. Señaló que la acción de cumplimiento no procede en su contra, pues, aunque es

<sup>3</sup> Índice 4 de Samai. Cuaderno de primera instancia



una sociedad de economía mixta, no ostenta la calidad de autoridad pública ni ejerce funciones administrativas, como lo exigen el artículo 87 de la Constitución y la Ley 393 de 1997. Indicó que no administra recursos públicos, no expide actos administrativos ni ejerce potestades públicas, sino que desarrolla actividades empresariales en el sector de telecomunicaciones bajo la Ley 1341 de 2009 y en régimen de derecho privado.

En cuanto al fondo del asunto, sostuvo que no ha incumplido el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por la Ley 2195 de 2022, pues, desde su vigencia, se registró en el SECOP II y publica allí su actividad contractual conforme a su régimen especial y al instructivo interno No. 006 de 17 de abril de 2022.

Explicó que, según los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009, las sociedades de economía mixta que actúan en competencia con el sector privado se rigen por normas de derecho privado, y que la aplicación de los principios de la función administrativa debe hacerse acorde con su régimen especial, sin que ello implique aplicar la Ley 80 de 1993.

Precisó que publica en el SECOP II los contratos no asociados al “core” del negocio ni a asuntos estratégicos o confidenciales. Añadió que parte de la documentación contractual puede contener información estratégica o reservada, protegida por la Ley 1712 de 2014, la Ley 1755 de 2015 y el artículo 61 del Código de Comercio, y que la Ley 2195 de 2022 no eliminó tales causales de reserva. Indicó que cuenta con un índice de información clasificada y reservada publicado en su página web.

#### **1.4. Sentencia de primera instancia<sup>4</sup>**

El *a quo*, luego de agotadas las etapas procesales para este tipo de asuntos, dictó sentencia el 22 de enero de 2026, en la que accedió a las pretensiones de la demanda y, en consecuencia, ordenó a Internexa S.A. dar cumplimiento a la normativa solicitada en cumplimiento en un término de 3 meses.

Al examinar el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la Sala concluyó que la disposición impone a las entidades estatales con régimen contractual excepcional el deber de publicar en el SECOP II los documentos relacionados con su actividad contractual, entendida como los documentos, contratos, actos e información generada en las etapas precontractual, contractual y poscontractual.

El Tribunal consideró que la accionada, en tanto sociedad de economía mixta del orden nacional con participación estatal superior al 50 %, se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación de la norma. Si bien verificó que la entidad ha publicado procesos contractuales en el SECOP II desde 2022, advirtió que la información cargada no incluye de manera integral los documentos

<sup>4</sup> Índice 22 de Samai. Cuaderno de primera instancia



correspondientes a todas las etapas del proceso contractual, limitándose en muchos casos a órdenes de compra o contratos, sin evidenciar la totalidad de documentos e información exigida por la norma.

Frente al argumento de reserva comercial, la Sala señaló que no todos los documentos contractuales pueden considerarse información reservada y que las causales de reserva son taxativas y de interpretación restrictiva. Indicó que la reserva debe analizarse caso a caso y no puede alegarse de forma general respecto de la actividad comercial de la empresa.

La anterior decisión se notificó a las partes e intervinientes mediante oficio remitido el 27 de enero de 2026.

### **1.5. Impugnación**

Internexa S.A. presentó escrito de impugnación al fallo de primera instancia. Refirió que SECOP II fue concebido como una plataforma transaccional diseñada para gestionar integralmente en línea los procesos de contratación sometidos al Estatuto General de Contratación Pública. Explicó que no se trata de un simple repositorio documental, sino de un sistema estructurado para adelantar electrónicamente todas las etapas del proceso contractual bajo las modalidades de selección propias del régimen general.

En esa medida, reprochó que obligar a entidades con régimen contractual especial o excepcional a utilizar el SECOP II únicamente como mecanismo de publicidad de contratos celebrados bajo reglas de derecho privado desnaturaliza el diseño técnico de la plataforma.

En tal sentido, planteó que la aplicación rígida del mandato de publicidad introducido por la Ley 2195 de 2022, sin adaptación al régimen especial de la entidad, afecta la seguridad jurídica. Subrayó que las normas sectoriales permiten a Internexa S.A. emplear métodos contractuales distintos a los del régimen general, mientras que la exigencia de publicar todos los documentos en una plataforma diseñada para procesos públicos tradicionales genera tensiones operativas y normativas.

Por otro lado, cuestionó que la sentencia de primera instancia hubiera considerado inválido cualquier criterio previo de clasificación documental. Se sostiene que es legítimo establecer lineamientos generales orientadores sobre tipologías de documentos potencialmente sensibles siempre que no operen como reservas automáticas y que, en cada caso concreto, se verifique la procedencia de la confidencialidad.



## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada por la accionada de conformidad con lo establecido en los artículos 3.º de la Ley 393 de 1997, 10, 125, 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la Corporación para conocer de las *«apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento»*.

### 2.2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda. Para lo cual se resolverán, en su estricto orden, los siguientes problemas jurídicos:

- ¿Se cumplió con la constitución de renuencia de la entidad demandada frente a las disposiciones invocadas como incumplidas, correspondientes al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022?
- ¿Se superan los requisitos de procedencia de la acción de cumplimiento?

En caso de ser afirmativas las respuestas, se deberá absolver el siguiente planteamiento:

- ¿Internexa S.A., se encuentra en la obligación de acatar las disposiciones legales indicadas, en cuyo caso debe realizar la publicación de la actividad contractual en el SECOP II?

### 2.3. Razones jurídicas de la decisión

A efectos de resolver tales, resulta pertinente abordar los siguientes temas: i) naturaleza de la acción de cumplimiento, ii) el estudio del requisito de renuencia, y iii) el caso concreto.

#### 2.3.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política; como un mecanismo para que toda persona pueda, «acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido».



En igual sentido, el artículo 1.º de la Ley 393 de 1997 precisa que, «[t]oda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos».

Colombia es un Estado Social de Derecho, y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; teniendo en cuenta lo anterior y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado, logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar a las autoridades o los particulares que ejercen funciones públicas, ante el inminente incumplimiento; la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional «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» (subrayado por fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar los siguientes requisitos mínimos:

- a. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (art. 1.º)<sup>5</sup>
- b. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8.º).

<sup>5</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



c. El artículo 8.º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable», caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

d. Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela; o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (art. 9.º).

### 2.3.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5.º del artículo 10 ibidem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a las entidades accionadas en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquella y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud; de esta manera, quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento

Al respecto, esta Sección ha señalado que:

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

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

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

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho  
Demandado: Internexa S.A.  
Radicado: 25000-23-41-000-2025-01984-01

exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos [6]  
(Negrillas fuera de texto).

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la accionada, antes de instaurar la demanda.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»<sup>7</sup>, ya que no se ha dado por demostrado su agotamiento cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia».

Resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o porque, aunque sea emitida en tiempo, «resulte contraria al querer del ciudadano»<sup>8</sup>

FedeColombia, mediante correo electrónico remitido el 4 de noviembre de 2024, presentó ante Internexa S.A. escrito con la finalidad de constituir la en renuencia, y en el cual formuló la siguiente solicitud:

Se solicita a la sociedad INTERNEXA S.A. identificada con NIT 811021654-9 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.



<sup>6</sup> [En la providencia se citó «Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla»]

<sup>7</sup> Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>8</sup> Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación n.º 25000-23-41-000-2016-02003-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación n.º 15001-33-33-000-2016-00690-01 (ACU); Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación n.º 15001-23-33-000-2016-00249-01(ACU), en todas, M.P. Lucy Jeannette Bermúdez, entre otras.



A su turno, se tiene que Internexa S.A. dio respuesta mediante oficio del 13 de noviembre de 2025, en la que aseveró no estar en una situación de incumplimiento del mandato alegado. Al respecto, precisó lo siguiente:

Efectivamente InterNexa S.A., viene cumpliendo con su deber de publicar la actividad contractual en el SECOP II, en concordancia con lo establecido en la Ley 2195 de 2022 y según lo establecido en el instructivo interno de InterNexa No. 006, expedido el 17 de abril de 2022 [...]

Conforme lo expuesto, la Sala colige que en el presente asunto se encuentra satisfecho el requisito de renuencia, en los términos de que trata el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

### 2.3.3. Caso concreto

Como punto de partida, la Sala debe traer a colación las disposiciones sobre las cuales recae la pretensión de la demandante, en ese sentido, se itera, la actora busca que se ordene a Internexa S.A. el acatamiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, el cual consigna lo siguiente:

**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.

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

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

Frente a la anterior disposición, como punto de partida se tiene que se trata de una ley susceptible de la acción de cumplimiento en los términos del artículo 1.º de la Ley 393 de 1997. Asimismo, la citada norma se encuentra vigente, pues, no existe otra disposición legal o decisión judicial que la haya removido del ordenamiento jurídico.



Por otra parte, tampoco se evidencia la existencia de otro mecanismo judicial que permita al demandante obtener el cabal acatamiento de la disposición citada; en igual sentido, el debate que se plantea en esta instancia no es susceptible de ser ventilado a través de la acción de tutela, toda vez que no se ven involucrados derechos fundamentales.

Finalmente, la observancia de la norma no conlleva para la parte demandada incurrir en un gasto no presupuestado.

### **2.3.3.1. Sobre la existencia de un mandato**

La obligación consignada en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 constituye un deber imperativo, expreso e inobjetable; aunado que Internexa S.A. es destinatario del cumplimiento de ésta, toda vez que, como se lee en su certificado de existencia y representación legal, es una empresa de servicios públicos mixta, de carácter comercial, del régimen jurídico de la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios (Ley 142 de 1994). Al respecto, vale la pena traer de presente el concepto dado por Colombia Compra Eficiente, en el que se explicó lo siguiente:

Las empresas de servicios públicos tienen una naturaleza jurídica especial que viene dada directamente por el artículo 356 de la Constitución Política. El hecho de que su composición accionaria esté compartida por recursos públicos tiene su clasificación propia dependiendo de la composición de su capital accionario: empresas de servicios públicos oficiales, mixtas y privadas. Ahora, sin importar su clasificación, todas hacen parte de la Rama ejecutiva, del sector descentralizado por servicios.

El artículo 31 de la Ley 142 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 689 de 2001, dispone que los contratos que celebren las entidades estatales que prestan los servicios públicos domiciliarios «no estarán sujetos a las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, salvo en lo que la presente ley disponga otra cosa». Por su parte, el artículo 32 de la Ley 142 de 1994, consagra el régimen de derecho privado para las empresas de servicios públicos domiciliarios, indicando que sus actos se rigen por los principios y reglas aplicables a los particulares.

El régimen jurídico que, por regla general, debe aplicarse a la contratación que efectúan las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios es el derecho privado y solo, excepcionalmente, el contenido en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública –Ley 80 de 1993–. En otras palabras, dichas empresas se sujetan, en su actividad contractual, a las disposiciones del derecho privado, salvo en aquellos casos en los que la Constitución, la Ley 142 de 1994 u otras leyes especiales, sometan tal conducta al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, es decir, a la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y demás normas complementarias.

[...]

De lo expuesto en los considerandos de este concepto, de cara a la consulta planteada acerca de la obligación de publicación de las empresas de servicios públicos, se concluye que estas empresas, independientemente de que el régimen contractual que les aplica sea el derecho privado, deben publicar su actividad en el SECOP II o la plataforma transaccional que haga sus veces, de acuerdo con lo



establecido en el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. La disposición citada no consagra ninguna excepción respecto a su aplicación, por lo cual todas las entidades que no se encuentran sometidas al EGCAP deberán cumplir con el deber de publicación analizado en el presente concepto, sin que sea posible modular sus efectos.<sup>9</sup>

Precisado lo anterior, resulta pertinente acotar, en cuanto a la exigibilidad del mandato, que no se encuentra expresamente establecido en la norma objeto de la presente acción. No obstante, se deben reiterar las consideraciones vertidas por esta Sala en donde se precisó lo siguiente<sup>10</sup>:

129. En tal sentido, se considera que, ante la omisión de un plazo o de una condición que de acaecer permitan verificar la exigibilidad de la norma cuyo acatamiento se solicita, será el juez quien caso por caso determine el alcance de la obligación «atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir»<sup>42</sup>. Para ello, podrá valerse del escrito de constitución en renuencia (requisito de procedibilidad) y de la respuesta que proporcione la entidad accionada para delimitar y precisar el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo modo y lugar, de conformidad con lo señalado por el alto tribunal.

130. De ahí, que el mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

131. Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyo en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permita a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar»<sup>43</sup>.

132. De manera que, entender que un precepto no pueda ser exigible por la falta de rigor o técnica legislativa, además de desatender los fines Estado Social de Derecho, conminaría a las autoridades con potestad legislativa y reglamentaria a proferir

<sup>9</sup> Concepto C-071 de 2023

<sup>10</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia SU-386 de 2023, refiriéndose a la exigibilidad del mandato en tratándose de las acciones de cumplimiento, precisó: «En términos generales, el incumplimiento tiene lugar a partir de una *omisión* de la administración. No obstante, la inactividad de la administración que da origen al incumplimiento de un deber jurídico también puede expresarse a través de *acciones* que, a pesar de mostrar una actividad positiva por parte de diferentes órganos del Estado, se traducen en una forma de eludir sus obligaciones o cumplen de manera insuficiente los deberes contenidos en una ley o en un acto administrativo. En estos casos, al juez competente le corresponderá determinar en qué consiste el incumplimiento del deber jurídico en cuestión y tomar las decisiones complementarias que aseguren el reconocimiento de los derechos de los particulares y la obtención de las finalidades perseguidas por las normas incumplidas. [...] Ahora bien, ¿cuándo es posible afirmar que se presenta el incumplimiento de un deber jurídico, consagrado en una ley o un acto administrativo, por parte de la administración? Lo primero que ha de precisarse es que ni la Constitución ni la Ley 393 de 1997 exigen la fijación de un término o plazo para la ejecución de un deber contenido en una ley o acto administrativo por parte del obligado para que sea posible exigir su cumplimiento a través de la acción de cumplimiento y, en consecuencia, tampoco es a partir de un plazo que habría de establecerse cuándo el obligado se encuentra en mora». (resaltado de la sala)



mandatos ambiguos de imposible ejecución. Además, se dejaría al deseo o juicio de conveniencia, oportunidad o viabilidad de la autoridad, el cumplimiento de la ley o acto administrativo de que se trate.<sup>11</sup>

En este punto, la Sala estima pertinente precisar que la disposición sobre la cual descansa la pretensión incoada por FedeColombia sí contiene un mandato imperativo e inobjetable conforme se ha sostenido pacíficamente en varias decisiones<sup>12</sup>.

Asimismo, no merece reparo alguno el hecho que la demandada efectivamente, dada su naturaleza jurídica, cuenta con un régimen de contratación especial que no se somete al estatuto de contratación, tal como fue alegado en el escrito de contestación donde se precisó lo siguiente:

Es decir que los proveedores de TIC, sin importar su naturaleza jurídica tienen según la Ley 1341 de 2009 un régimen de derecho privado aplicable a todos sus actos y contratos, condición que se compadece perfectamente con las excepciones a la aplicación de la ley de contratación de la administración pública a que se refieren los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007, cuando hablan de regímenes especiales o de entidades que se encuentren en competencia con el sector privado o que desarrollen sus actividades en mercados monopolísticos o regulados.

A partir del anterior panorama, resulta incuestionable que Internexa S.A. tiene el deber de publicar su actividad contractual en la plataforma de SECOP II, conforme lo ordena el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2002. Es decir, debe registrar «[...] 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».

Al realizar la consulta en el sitio *web* de SECOP II, se encontró que la empresa Internexa S.A. efectivamente registra los procesos de contratación que adelanta la entidad:

País	Compañía/Entidad	Referencia	Descripción	Fecha actual	Fecha de publicación	Fecha de arremate de ofertas	Cuota	Estado
CO	INTERNEXA S.A.	4700012177	Invitación al evento de gestión de proyecto para proveeduría de la loggia cable (CUMAR) PNE (CABLE)	Presentación de oferta	16/02/2025 4:58 PM		797.000 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012188	EL ABRECTOR de manera independiente, se otorga a la prestación de servicios de economía, representación y desarrollo público a la sociedad INTERNEXA S.A., en los procesos de reorganización	Fecha de oferta	16/02/2025 4:23 PM		42.000.000 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012189	Compra de Chapas aluminadas negras estirada con logo de ITE	Presentación de oferta	13/02/2025 7:03 PM		8.338.000 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012188	Llavea térmica LCT-850 11V	Presentación de oferta	13/02/2025 6:38 PM		638.791 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012136	Contribución de servicios de sala para las jornadas de bienestar y salud sustentables 2025.	Presentación de oferta	13/02/2025 5:04 PM		3.494.000 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012138	Contratación los servicios de recolección de base de datos, claves de la plataforma digital para bases para la identificación, perfilamiento y reactivación de empresas pertenecientes a los sectores de	Presentación de oferta	13/02/2025 5:01 PM		17.878.383 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012125	Realización del evento comercial del noche del cliente ubicado en Fello Nuevo Quindío con motivo el aniversario cincuenta y de fondo del lugar	Presentación de oferta	13/02/2025 5:38 PM		1.000.000 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012124	Realización del evento comercial del noche del cliente ubicado en Fello Nuevo Quindío con motivo el aniversario cincuenta y de fondo del lugar	Presentación de oferta	13/02/2025 5:18 PM		1.000.000 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>
CO	INTERNEXA S.A.	4700012103	Controlar la participación en el evento de NAORF ASOCIACION NACIONAL DE PROVEEDORES DE SERVICIOS DE INTERNET mediante la adquisición de un stand decorado, incluyendo 4 artículos VBP para los expositores	Fecha de oferta	13/02/2025 5:02 PM		11.000.000 COP	Publicado <a href="#">Ver</a>

<sup>11</sup> Acción de cumplimiento No. 25000-23-41-000-2022-00243-01. MP. Pedro Pablo Vanegas Gil.

<sup>12</sup> Al respecto, se pueden consultar, entre otras: i) 25000-23-41-000-2024-01213-01 sentencia del 12 de septiembre de 2024, ii) 25000-23-41-000-2024-01938-01 sentencia del 20 de febrero de 2025, y iii) 25000-23-41-000-2024-01657-01 sentencia del 28 de noviembre de 2024.



No obstante, al adentrarse a la consulta detallada de algunos de ellos, se evidencia que no se encuentra toda la información y documentación de que trata la norma, pues algunos solo cuentan con la minuta del contrato sin firmas, no se advierte que haya documentación relacionada con las garantías otorgadas por el contratista, actas de interventoría, si a ello hubiere lugar, etc.

Incluso, al ser más exigentes, se tiene que los procesos contractuales visibles en SECOP II reportan como fase actual la de presentación de la oferta, encontrándose casos en los que ya se adjudicó y firmó el correspondiente contrato.

Es decir, en otros términos, la información que reporta la accionada en SECOP II no se acompasa con la realidad, presentando inconsistencias en torno a la documentación que se encuentra cargada en la plataforma, así como en la fase en la que se encuentra cada contrato.

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

En ese sentido, se debe precisar que la reserva legal de información y/o documentos tiene una aplicación e interpretación restrictiva, conforme lo disponen los artículos 18 y siguientes de la Ley 1712 de 2014<sup>13</sup>, por lo que la sociedad accionada deberá fundamentar en cada caso particular las razones de hecho y de derecho que justifiquen su publicación en SECOP II.

Asimismo, dado que dicho estudio desborda la finalidad de la acción de cumplimiento, aunado que para tales escenarios la ley estableció un instrumento judicial de defensa, la Sala no hará un estudio a las citadas excepciones, siendo el interesado en la información el que acuda al instrumento correspondiente.

Como conclusión de lo expuesto, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que accedió a las pretensiones de la demanda y ordenó a Internexa S.A. que en el término de tres meses registre y actualice toda la información relacionada con su actividad precontractual, contractual y post contractual. Lo anterior, conforme lo ordena el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2002, salvo que por temas de reserva legal no pueda hacerlo, caso en el cual deberá explicar las razones de dicha determinación.

### III. DECISIÓN

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,

<sup>13</sup> Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Internexa S.A.

Radicado: 25000-23-41-000-2025-01984-01

## FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 22 de enero de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, que accedió a las pretensiones de la demanda.

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

**TERCERO:** En firme la presente decisión, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

## NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ**  
Magistrado

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
Magistrada

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.