

Bogotá D.C., 19 de diciembre de 2025

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento

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

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

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, a través del presente escrito presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra de **ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT 90092579-8, por la renuencia al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, respecto del deber de publicidad de los contratos suscritos por la entidad.

I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA.

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

“LEY 1150 DE 2007

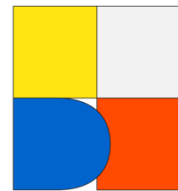
(julio 16)

Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que*



tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

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

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

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

II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

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

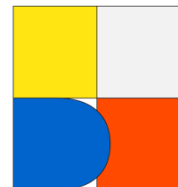
III. HECHOS

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

1.1. Por su parte, ECOPEPETROL S.A., es una sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía², la cual ejerce situación de control sobre

¹ Según Certificado de Existencia y Representación Legal de ECOPEPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. (Anexo 1).

² Ley 1118 de 2006. *Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A. y se dictan otras disposiciones.* Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=68321>.



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

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

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

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

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

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

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

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

Adicionalmente, los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007 establecen los principios generales (artículos 209 y 267 constitucionales) que rigen la actividad contractual de las entidades estatales que

³ Estructura Societaria de Ecopetrol. Disponible en:

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

⁴ Informe Especial de Grupo. Grupo Empresarial Ecopetrol, disponible en: <https://files.ecopetrol.com.co/web/esp/cargas/ecopetrol-rigs-2022-esp-anexo-informe-grupo.pdf> (Anexo 1.2).

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



cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

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

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

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

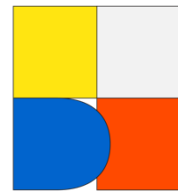
Este decreto en su artículo 3 consagra, dentro de las funciones de Colombia Compra Eficiente, la siguiente:

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

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

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

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



3.2 El 21 de marzo de 2025, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A negó la acción de nulidad parcial instaurada en contra de la Circular Externa Única de 2022 proferida por Colombia Compra Eficiente⁶. La providencia sostuvo que la finalidad de la Ley 2195 de 2022 era garantizar el respeto “*por lo público*”, sin que se pueda equiparar los recursos públicos a la existencia de una apropiación presupuestal, aclarando que todas las entidades estatales están obligadas a la publicación de su actividad contractual en SECOP:

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

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

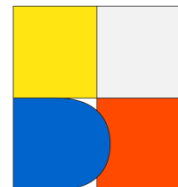
34. Como se observa, el ámbito de la norma se dirigió a todas las entidades del Estado, sin que se circunscribiera a los recursos públicos como apropiaciones presupuestales, sino al respeto “por lo público”, es decir, una finalidad más amplia que la meramente presupuestal o una simple erogación de dineros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

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

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

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

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 21 de marzo de 2025, Radicado No. 11001-03-26-000-2022-00190-00 (69162). Demandante: Centrales Eléctricas del Norte de Santander S.A. E.S.P. Demandado: Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente. Medio de Control: Nulidad. (Anexo 7).



- Entidad: ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.
- Nit: 900925798-3.

The image displays three sequential screenshots of the 'Seleccionar Entidad Estatal / Proveedor' search interface in SECOP II. Each screenshot shows a search for a specific entity, resulting in no matches found.

Screenshot 1: Search for 'ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.'. The search criteria are: 'Número de documento' (blank) and 'Nombre' (ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.). The result is 'No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados'.

Screenshot 2: Search for '9009257983'. The search criteria are: 'Número de documento' (9009257983) and 'Nombre' (blank). The result is 'No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados'.

Screenshot 3: Search for '900925798'. The search criteria are: 'Número de documento' (900925798) and 'Nombre' (blank). The result is 'No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados'.

Fuente: SECOP II

Como se evidencia en la plataforma del Secop II no se encontraron procesos publicados por parte de ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.

5.1. Por ello, FEDe. Colombia radicó **solicitud de cumplimiento el 4 de noviembre de 2025** ante ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S., con el propósito de solicitar el cumplimiento de los deberes legales de publicidad de su actividad contractual, en el Sistema

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

“II. PETICIÓN

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

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

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

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

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

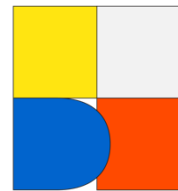
c) Finalmente, ECAS señaló que se encuentra en etapa de alistamiento o preoperativo, razón por la cual a corto y mediano plazo ejecutará solo actividades administrativas con estructura liviana y gastos mínimos. No obstante, la aplicación de la norma objeto de esta acción surge por la naturaleza de la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

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

Estas garantías se sustentan entre otras, en el derecho de petición (artículo 23 constitucional), en el derecho a la información veraz e imparcial (artículo 20 constitucional), en el derecho de acceso a los

⁷ Anexo 9.

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



documentos públicos (artículo 74 constitucional), en el principio de publicidad (artículo 209 constitucional), así como en el principio de máxima publicidad y divulgación (artículo 3, Ley Estatutaria 1712 de 2014), el cual implica que la información y el acceso a la misma es la regla general, esto es, la presunción de que toda información pública es accesible, por lo que la reserva es una excepción que se somete a fines legítimos y a altos estándares de proporcionalidad e interpretación restrictiva⁹.

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

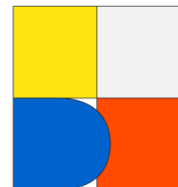
8. En todo caso, si se alegaran razones de reserva, no puede perderse de vista que, de conformidad con la jurisprudencia antes citada, en particular, la sentencia 2024-01938 del Consejo de Estado, no es posible aceptar aseveraciones generales sobre la reserva por razones de competencia o protección del *know how* para eximir a las entidades estatales con régimen especial del deber de publicidad contractual. Eso es así, toda vez que las causales de reserva son taxativas, de interpretación restrictiva, y no pueden invocarse de manera global o abstracta, sin un análisis concreto de cada documento y sin motivación individualizada.

Además, la misma providencia señala que cuando se trate de información parcialmente reservada, debe publicarse una versión parcial del documento, protegiendo exclusivamente los apartes que se encuentren amparados por alguna de las excepciones legales previstas en la Ley 1712 de 2014. Por lo tanto, ECAS no puede evadir el deber de publicidad integral establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, razón por la cual persiste la obligación de dar acceso a toda la información contractual, salvo aquella cuya reserva esté debidamente sustentada en cada caso.

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

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

⁹ “En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible y sujeta a un sistema restringido de excepciones. El establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información sin la observancia de los límites constitucionales y convencionales crea un campo propicio para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como reservada, generando inseguridad jurídica respecto al ejercicio de este derecho y las facultades del Estado para restringirlo.” Corte Constitucional, sentencia C-540 de 2012.



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

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

“Jorge Tirado- Colombia Compra Eficiente: Destaca el trabajo aunado con la Secretaría de Transparencia y los miembros de la Comisión Nacional de Moralización, sin embargo, manifiesta la necesidad de incluir algunas disposiciones en el proyecto de ley, relacionadas por ejemplo con... hacer obligatorio que las entidades exceptuadas de la contratación estén obligadas a publicar los documentos en el SECOP”¹⁰

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

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

*En relación con las adiciones en materia contractual, se incluyen varios artículos relacionados con lo siguiente: 1) Extender la obligatoriedad de la aplicación del régimen de contratación estatal y pliegos tipo, cuando se celebran convenios interadministrativos con una entidad que tiene régimen de contratación privada con el fin de evitar la contratación directa con recursos del estado (sic) y proveer mayores garantías al proceso. 2) **Establecer con claridad la obligación de las empresas privadas que ejecuten recursos públicos de cumplir con el principio de transparencia y registro de información en la plataforma Secop.** 3) Incluir dentro de las causales de selección abreviada los bienes y servicios no uniformes. Por último, 4) Revestir de la posibilidad de estipular cláusulas excepcionales y facultades unilaterales a las entidades estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación Estatal.”¹¹ -Subrayas fuera de texto-*

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

“A su vez, se establecen artículos para el debido cumplimiento de los principios generales de la actividad contractual para entidades públicas que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública. En especial, se busca que estas realicen una correcta publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II, o la plataforma que haga sus veces”¹² -Subrayas fuera de texto-

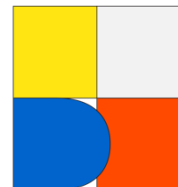
¹⁰ Gaceta del Congreso No. 274 del 13 de abril de 2021. Informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera del Senado de la República al proyecto de ley No. 341 de 2020 Senado. (Anexo 14)

Sitio web:

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

¹¹ Ibid.

¹² Gaceta del Congreso No. 1677 del 23 de noviembre de 2021 informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 369 de 2021-Cámara 341 de 2020. (Anexo 15)



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

“A su vez, se establecen artículos para el debido cumplimiento de los principios generales de la actividad contractual para entidades públicas que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública. En especial, se busca que éstas realicen una correcta publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II-, o la plataforma que haga sus veces”¹³

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

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.
2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento; por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

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

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos

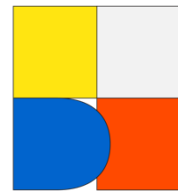
Sitio web:

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

¹³ Gaceta del Congreso No. 1752 del 1 de diciembre de 2021. Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de al proyecto de ley No. 369 de 2021 Cámara. (Anexo 16)

Sitio web:

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



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

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

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

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

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

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

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

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

5.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, en providencia del 30 de julio de 2024, declaró el incumplimiento de la norma objeto de esta acción, por parte de la UNGRD y Fiduciaria La Previsora S.A., ordenando la publicidad de la actividad contractual en el SECOP II de todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, tanto en la etapa precontractual como en la contractual y postcontractual (Anexo 7.1), decisión confirmada por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en providencia del 12 de septiembre de 2024 (Anexo 7.2).

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

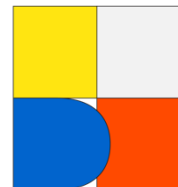
En todos los casos, se ordenó la publicación de la totalidad de la actividad contractual en SECOP II, incluyendo todos los documentos, contratos, actos e información generada en las etapas precontractual, contractual y postcontractual, salvo información amparada por reserva legal debidamente justificada.

Resulta especialmente relevante la sentencia del 20 de febrero de 2025, proferida por el Consejo de Estado, Sección Quinta, en la cual se declaró que Ecopetrol S.A., sociedad matriz de ECAS, incumplió su deber contenido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 (Anexo 7.10). La Corporación verificó que, si bien existían publicaciones desde 2022, en su mayoría los contratos aparecían en estado de “presentación de oferta”, concluyendo que Ecopetrol S.A. no había cumplido a cabalidad con el mandato de publicidad, sin que la ley excluyera a dicha sociedad del cumplimiento de este deber de publicidad.

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

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

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



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

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

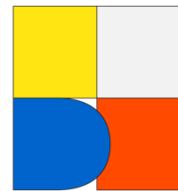
6. Para el caso que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, ECAS tiene el deber legal de:

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

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

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

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



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

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

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

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

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

V. PRETENSIONES

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

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

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

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

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

VII. JURAMENTO

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

VIII. COMPETENCIA

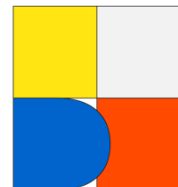
El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, a la luz de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: “*Competencia de los tribunales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

IX. PRUEBAS

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

<https://drive.google.com/drive/folders/1e7kDUkPYIjDdI8CF0w9ScJG9vpaY9pT>

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación de ECOPEOTROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.
Anexo No. 1.1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo 1.2	Informe Especial de Grupo. Grupo Empresarial Ecopetrol
Anexo No. 2	Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Ley 1150 de 2007.
Anexo No. 3	Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022. Ley 2195 de 2022.
Anexo No. 4	Circular Externa Única. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 5	Circular externa No. 002 de 2024. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 6	Concepto C-071 de 2023. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente.
Anexo No. 7	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 21 de marzo de 2025, Radicado No. 11001-03-26-000-2022-00190-00 (69162).



Anexo No. 7.1	Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00.
Anexo No. 7.2	Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01.
Anexo No. 7.3	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 28 de noviembre de 2024, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01657-01.
Anexo No. 7.4	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00.
Anexo No. 7.5	Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01.
Anexo No. 7.6	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01906 00.
Anexo No. 7.7	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01906-01.
Anexo No. 7.8	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-02092-01.
Anexo No. 7.9	Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B. Radicado No. 25000 2341 000 2024 02086 00.
Anexo No. 7.10	Consejo de Estado, Sala de lo contenciosos administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 10 de abril de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2024-01938-01.
Anexo No. 8	Petición de cumplimiento radicada por FEDe. Colombia y constancias de radicación.
Anexo No. 9	Respuesta de ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.
Anexo 10	Gaceta No. 274 de 2021
Anexo 11	Gaceta No. 1677 de 2021
Anexo 12	Gaceta No. 1752 de 2021.
Anexo 13	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00781-01
Anexo 14	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00819-01
Anexo 15	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 14 de agosto de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00799-01
Anexo 16	Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo – Sección Quinta, Sentencia del 24 de julio de 2025, Radicado No. 25000-23-41-000-2025-00775-01

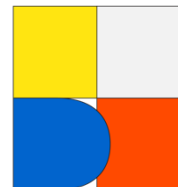
X. NOTIFICACIONES

La parte demandante FEDe. Colombia recibirá notificaciones en:

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

Teléfono: 3001160643

Correo electrónico: notificaciones@fedecolombia.org



Fundación
para el Estado
de Derecho

La parte accionada recibirá notificaciones:

ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S.

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

Teléfono: 3212843223.

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

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NTI 901.652-590



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

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

Magistrado ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA

Bogotá D. C., veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: Acción de cumplimiento
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Tema: Confirma la sentencia impugnada.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte demandada contra la sentencia de 13 de febrero de 2026, por medio de la cual la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

En ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Fundación para el Estado de Derecho, por medio de su representante legal, demandó a la sociedad Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS, por el presunto incumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007¹, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022². En el escrito, solicitó «[o]rdenar a Ordenar a, ECOPETROL COSTA AFUERA COLOMBIA S.A.S. el cumplimiento de los dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante la publicación de su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II)»³.

2. Hechos

2.1. En resumen, la parte actora señaló que, Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS es una sociedad por acciones simplificadas, de nacionalidad colombiana, cuyo objeto social consiste en «el desarrollo, de manera exclusiva en o desde una o varias zonas francas costa afuera, en calidad de usuario industrial de bienes o de

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

² Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones.

³ Se transcribe tal cual incluso con posibles errores de redacción de la accionante.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

servicios, de las actividades propias de la industria del petróleo y gas, especialmente la exploración, explotación, producción, transporte, distribución, exportación, venta, comercialización de petróleo, gas y cualquier otro hidrocarburo o sus derivados y productos, así como cualquier otra actividad relacionada con el sector de hidrocarburos costa afuera». En ese orden, expone que de conformidad con lo señalado en los artículos 13 y 14 de la Ley 1150 de 2007, la actividad contractual de la parte demandada está exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se rige exclusivamente por las reglas del derecho privado, los principios de la función administrativa y la gestión fiscal, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, y las políticas, procedimientos y manuales internos.

2.2. Bajo ese hilo argumentativo, la actora indicó que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, estableció, en cabeza de las entidades estatales, la obligación de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, en lo sucesivo SECOP II⁴.

2.3. El 4 de noviembre de 2025, la accionante radicó ante la demandada, documento por medio del cual pidió el cumplimiento de la disposición mencionada con el fin de acreditar el requisito de constitución en renuencia. Frente a la anterior solicitud, la accionada, en respuesta de 10 de noviembre, argumentó que, como sociedad por acciones simplificada constituida bajo derecho privado colombiano, no ostenta la calidad de entidad estatal y, por ende, no está obligada a publicar su actividad contractual en SECOP II.

3. Admisión de la demanda

En auto de 16 de enero de 2026, el ponente de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda⁵, tuvo como pruebas los documentos aportados y ordenó la notificación de lo decidido a la actora, a la accionada y al Ministerio Público.

4. Informe

4.1. Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS, en síntesis, se opuso a la solicitud de cumplimiento. Sostuvo que la acción debía negarse, porque es una sociedad por acciones simplificada de naturaleza privada, regida exclusivamente por el derecho privado, cuya condición no se altera por el control indirecto que ejerce Ecopetrol S.A. a través de Hocol Petroleum Limited. Con base en ello, afirmó que no encaja dentro del supuesto subjetivo del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, pues esa

⁴ Como sustento de la demanda y con el fin de fundamentar que la disposición invocada contiene un deber imperativo, expreso e inobjetable pasible de este medio de control, la accionante citó las decisiones dictadas en la acción de cumplimiento con radicado 25000-23-41-000-2024-01213-01.

⁵ Previa inadmisión y remisión por competencia funcional que realizó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, según da cuenta las actuaciones contenidas en el índice 2 de SAAMAI dentro del radicado de primera instancia.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

disposición se dirige únicamente a entidades estatales con régimen contractual excepcional y no a sociedades privadas, aun cuando exista participación estatal indirecta.

Añadió que no integra las categorías del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, que se encuentra en etapa preoperativa y que, además, parte de la información vinculada a la industria de hidrocarburos está amparada por reserva legal, secretos comerciales e industriales, de modo que tampoco habría una obligación clara, directa y exigible a su cargo, razón por la cual planteó incluso la falta de legitimación en la causa por pasiva.

4.2. El Ministerio Público conceptuó que sí debía accederse a las pretensiones, al considerar que Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS incumplió el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, norma que impone la publicidad de los documentos, contratos, actos e información generada en las etapas precontractual, contractual y poscontractual.

Señaló que ese deber de publicación en SECOP II cobija a las entidades públicas y a quienes administran recursos públicos, como expresión del principio de publicidad y como garantía de transparencia, imparcialidad, contradicción, debido proceso y control ciudadano sobre el manejo de bienes y fondos públicos. En consecuencia, estimó que la falta de publicación o la publicación incompleta de los expedientes contractuales desconoce un deber legal y pidió ordenar a la accionada la publicación íntegra y precisa de su actividad contractual.

5. Sentencia de primera instancia

En fallo de 13 de febrero de 2026, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca concluyó que Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS incumplió el deber previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, porque no acreditó la publicación en SECOP II de la totalidad de los documentos que integran su actividad contractual. Para llegar a esa conclusión, entendió que la obligación de publicidad era exigible en el caso concreto y precisó que las eventuales reservas sobre información técnica, comercial o industrial no podían alegarse de manera general o abstracta para excluir todo el deber de publicación, sino que debían justificarse de forma específica respecto de cada documento, con apoyo en la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre interpretación restrictiva de las causales de reserva. Con ese fundamento, accedió a las pretensiones y ordenó a la accionada cumplir, dentro del término de tres meses, lo previsto en la disposición legal invocada, sin condena en costas.

6. Impugnación

La parte accionada impugnó la decisión de primera instancia y solicitó revocarla. Insistió en que la acción de cumplimiento es improcedente y existe falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que el artículo 13 de la Ley 1150 de



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, se dirige únicamente a entidades estatales, mientras que la impugnante es una SAS de naturaleza estrictamente privada, regida por el derecho comercial. Señaló que ni la participación indirecta de Ecopetrol S.A. ni la pertenencia al grupo empresarial alteran su autonomía patrimonial ni su naturaleza jurídica, de modo que el Tribunal erró al extenderle un deber de publicidad en SECOP II propio de sujetos sometidos al régimen estatal de contratación.

Asimismo, afirmó que la sentencia desconoció que en la industria de hidrocarburos existe un régimen especial de reserva y confidencialidad sobre información técnica, científica, económica y comercial, amparado por normas especiales y por la Ley 1712 de 2014, por lo que no era posible imponer una orden general de publicación sin considerar esas restricciones legales.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la sentencia de 13 de febrero de 2026 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.º de la Ley 393 de 1997, 125, 150 y 243 del CPACA, así como en el artículo 13, numeral 7.º, del Acuerdo núm. 080 del 12 de marzo de 2019 proferido por la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de «las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2. Problemas jurídicos a resolver

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia de 13 de febrero de 2026. Para lo anterior, la Sala plantean los siguientes:

¿La parte actora cumplió con el requisito de procedibilidad de la constitución en renuencia a la accionada, respecto del cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.º de la Ley 393 de 1997?

¿En el presente caso se cumplen los presupuestos de procedencia de la acción?

¿En el presente caso se debe revocar o confirmar la negativa de las pretensiones al advertir la existencia e incumplimiento de un mandato imperativo, expreso e inobjetable?



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

3. Razones jurídicas de la decisión

La Sala analizará los siguientes temas: **(i)** generalidades de la acción; **(ii)** requisito de procedibilidad de la renuencia; **(iii)** requisitos de procedencia en el caso concreto.

3.1. Generalidades

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo⁶ 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».

Teniendo en cuenta que Colombia es un estado social de derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otros, para asegurar el obedecimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2.º de la Constitución Política), el medio de control permite la realización de este postulado para lograr la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en atención de sus funciones públicas.

De este modo, constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos. La Corte Constitucional señaló:

[E]l 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 [e]stado [s]ocial de [d]erecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo⁷.

⁶ Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 10 de noviembre de 2016, radicación: 20001-23-33-000-2016-00371-01 (ACU), sentencia de 15 de diciembre de 2016, radicación: 25000-23-41-000-2016-00814-01 (ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro, sentencia de 2 de febrero de 2017, radicación: 11001-33-42-048-2016-00636-01 (ACU). MP. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez (E) y Sentencia de 23 de junio de 2022, radicación: 25000-23-41-000-2022-00203-01 (ACU), MP. Luis Alberto Álvarez Parra.

⁷ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

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

(i) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al obediencia del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su imperioso incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable» caso en el cual corresponde ser sustentado en la solicitud [artículo 8.º]. La falta de acreditación de este presupuesto implica el rechazo de la acción de cumplimiento.

(ii) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁸.

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

(iv) Pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la tutela o el acatamiento de normas que establezcan gastos a la Administración [artículo 9.º]. Si se advierte la configuración de alguno de los tres puntos descritos [ii., iii. y iv.], la decisión conlleva a la declaratoria de improcedencia del medio de control.

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

3.2. Normas contra las que procede la acción

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae el medio de control son tanto la ley en sentido formal como material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150.10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política⁹.

⁸ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, MP. Flavio Augusto Rodríguez Arce, providencia de 21 de enero de 1999, radicado n.º ACU-546.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

Sin dejar a un lado, la procedencia contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la Administración de producir efectos jurídicos, se precisa que no es dable este mecanismo constitucional para pretender la observancia de normas constitucionales «pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede [e]sta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas»¹⁰.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad y, para ello, es necesario que el demandante previo a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento del deber omitido a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado¹¹.

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo acatamiento de la ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que desplace el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción no se puede incoar frente a normas que generen gastos,¹² a menos que estén apropiados;¹³ o cuando se pretenda la protección de derechos fundamentales. En este último caso, el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 constitucional¹⁴.

3.3. De la renuencia

El requisito de la constitución en renuencia consiste en el reclamo previo y por escrito que debe presentar el interesado a la autoridad exigiendo atender un mandato legal o previsto en un acto administrativo con citación precisa de este¹⁵ y

¹⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 3 de junio de 2004, radicación: 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU), MP. Darío Quiñones Pinilla.

¹¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 9 de mayo de 2012, radicación: 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia (E).

¹² Cfr. Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicación: 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU). MP. Darío Quiñones Pinilla.

¹³ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 14 de mayo de 2015, radicación: 25000-23-41-000-2015-00493-01 (ACU), MP. Alberto Yepes Barreiro.

¹⁴ Sentencia antes citada.

¹⁵ Sobre el particular esta Sección ha dicho «[l]a Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible».



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

que la autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Sobre este presupuesto de procedibilidad, la Sala ha señalado que «el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»¹⁶. Igualmente, esta Sección¹⁷ ha dicho que:

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

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

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

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que **la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado.** Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella **define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos**^[18] (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997 establece que «[c]on el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud».

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

¹⁶ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia de 20 de octubre de 2011, radicación: 2011-01063 (ACU), MP. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 9 de junio de 2011, radicación: 47001-23-31-000-2011-00024-01 (ACU), MP. Susana Buitrago Valencia.

¹⁸ En la providencia se citó «Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP. Darío Quiñones Pinilla».



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia». 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»¹⁹.

En el caso concreto, la accionante acompañó con la demanda escrito de 4 de noviembre de 2025, en donde requirió a la accionada el obedecimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, con el fin de que publicara los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOOP II. La autoridad accionada emitió respuesta el 10 de noviembre siguiente, argumentó que, como sociedad por acciones simplificada constituida bajo derecho privado colombiano, no ostenta la calidad de entidad estatal y, por ende, no está obligada a publicar su actividad contractual en SECOP II. Por tanto, tal circunstancia resulta suficiente para la Sala para encontrar agotado el requisito de procedibilidad de este medio de control.

3.4. Normas que se piden cumplir y procedencia de la acción.

La parte demandada alega que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, dado que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, que se pide cumplir se dirige únicamente a entidades estatales, mientras que la impugnante es una SAS de naturaleza estrictamente privada, regida por el derecho comercial.

La Sala considera que no prospera el cargo de impugnación. Aunque la impugnante insiste en que es una sociedad por acciones simplificada regida por el derecho privado, que no ostenta la calidad de entidad estatal ni ejerce funciones públicas, y que por ello no encuadra en el supuesto subjetivo de la norma, tal entendimiento no desvirtúa, por sí solo, la obligación de publicidad contractual cuya observancia se reclama en este asunto.

En efecto, esta Sala, en un caso sustancialmente análogo referido a Hocol S.A.,²⁰ precisó que el deber previsto en el citado artículo 13 sí es exigible respecto de entidades exceptuadas del régimen general de contratación cuando, pese a su configuración societaria especial, ostentan la condición de entidades públicas descentralizadas indirectas por su origen, integración y control dentro de la estructura del Grupo Ecopetrol; y, con fundamento en ello, concluyó que dicha compañía debía publicar en SECOP II la totalidad de los documentos de su

¹⁹ 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.

²⁰ Sentencia de 14 de agosto de 2025, radicado 25000-23-41-000-2025-00819-01, M. P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

actividad contractual, salvo aquellos amparados por reserva legal debidamente justificada en cada caso.

Bajo ese entendimiento, no resulta de recibo la tesis de la impugnante conforme a la cual la sola forma societaria o su sometimiento al derecho privado excluyen automáticamente la aplicabilidad del artículo 13 ibidem. El planteamiento de la impugnante desconoce que la determinación del sujeto obligado no depende únicamente de la forma societaria adoptada, sino también de la posición institucional que la entidad ocupa dentro de una estructura empresarial controlada por una sociedad de economía mixta como Ecopetrol S.A., aspecto que ya ha sido valorado por esta Sección para afirmar la exigibilidad del deber de publicidad contractual en supuestos semejantes. De ahí que tampoco sea de recibo el argumento según el cual el tribunal extendió indebidamente obligaciones predicables solo de Ecopetrol S.A., pues la fundamentación de la decisión no descansa únicamente en la calidad de esta última, sino en la relación de integración y control que permite examinar si la accionada se encuentra comprendida dentro del ámbito de aplicación material del mandato legal.

En otras palabras, el régimen de derecho privado o configuración societaria especial no impide, per se, la imposición del deber que se pretende cuando se trata de entidades vinculadas a una estructura pública descentralizada indirecta y sometidas, por disposición legal, a estándares mínimos de transparencia y publicidad en su actividad contractual. Por consiguiente, el cargo no está llamado a prosperar.

Clarificado lo anterior, la Sala reitera que este mecanismo procura por hacer efectiva la observancia de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la respectiva autoridad; es decir, su objeto es el acatamiento del ordenamiento jurídico vigente. La parte demandante invocó como disposición incumplida el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, que dispone 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,



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

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.
[...].

De acuerdo con lo anterior, el primer requisito para la procedencia de la acción, esto es, que se busque el cumplimiento de normas **vigentes**, se satisface en este caso, dado que la disposición transcrita no ha sido derogada o declara nula o inexecutable por parte de autoridad judicial.

En cuanto a la subsidiariedad, la Sala no advierte que la parte demandante cuente con otro mecanismo de defensa judicial, para que la demandada publique su actividad contractual en el SECOP II, lo que, en principio, torna procedente el ejercicio de la acción. Tampoco se evidencia que lo pretendido pueda ser discutido vía acción de tutela, ni que el cumplimiento de la norma que se pide acatar implique un gasto no presupuestado. En consecuencia, se procederá al estudio del fondo del asunto.

3.5. De la existencia de mandatos imperativos, expresos e inobjetables

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el obediencia de una ley o de un acto administrativo, tal como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen prescripciones que se caracterizan como deberes²¹.

Los deberes legales o administrativos que pueden ser cumplidos a través de las órdenes del juez constitucional son los que albergan un mandato perentorio, claro y directo a cargo de determinada autoridad, imperativo e inobjetable en los términos de los artículos 5.º, 7.º, 15, 21 y 25 de la Ley 393 de 1997. Así, por ejemplo, si la norma prevé una facultad o su ejercicio es discrecional, no se cumplirá el requisito bajo estudio y no prosperarán las pretensiones de la demanda.

Al respecto, resulta importante recordar que esta Sección ha indicado las características que deben tener los mandatos imperativos, expresos e inobjetables que son susceptibles de ser materializados por medio de este mecanismo judicial. Es así, que en reciente providencia precisó su postura de la siguiente manera²²:

[E]l 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

²¹ Deber: Aquello a que está obligado el hombre por los preceptos religiosos o por las leyes naturales o positivas. (Diccionario de la Real Academia Española).

²² Consejo de Estado, Sección Quinta sentencia de 25 de enero de 2024, radicado 2500-23-41-000-2022-00243-01, MP Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

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.

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»²³.

La obligación consignada en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 constituye un deber imperativo, expreso e inobjetable²⁴, consistente en publicar en el SECOP II toda la actividad contractual, esto es, los documentos precontractuales, contractuales y poscontractuales; mandato que le atañe a la accionada tal y como se explicó en el curso del trámite de primera instancia.

El sustento en el que se fundamentó la demanda de cumplimiento fue la ausencia de documentos registrados en el SECOP II. La parte accionada alegó que no tiene tal obligación y manifestó que no ha publicado su actividad contractual en el mencionado sistema electrónico de contratación pública. De ahí, el *a quo* estableció que la entidad demandada ha sido renuente ante la obligación que en este proceso se le reclama.

A su turno, en la impugnación, la parte actora insistió en que no ha atendido el deber legal. En ese sentido, señaló que tampoco obraban los documentos de la actividad contractual. Sin embargo, como se dijo acorde con la línea que en casos análogos ha adoptado esta Corporación se debe cumplir con el deber de publicación dado que en tales actos jurídicos están comprometidos recursos del erario.

Ahora bien, es lo cierto que, como lo advirtió el Tribunal de primera instancia, no toda contratación puede ser pública por asuntos de reserva -Lo que debe decidir y demostrar en cada caso-. y tal circunstancia no exime del deber que se endilga y que se busca justificar por la impugnante, pues ni se sustentó ni acreditó por parte de la demandada cuales contratos o actuaciones en concreto tienen tal reserva, lo cual resulta suficiente para concluir que no se ha acatado a cabalidad con la obligación legal.

Ahora bien, consultado el SECOP II, la accionada no ha registrado su actividad contractual tal y como se evidencia a continuación:

²³ Ramelli Arteaga, A. 2000. La acción de cumplimiento: ¿Un instrumento jurídico al servicio del Estado social de derecho en Colombia? *Revista derecho del Estado*. 8 (jun. 2000), 85–125.

²⁴ Sobre el particular se puede consultar la sentencia de 12 de septiembre de 2024, radicado 25000-23-41-000-2024-01213-01, MP, Gloria María Gómez Montoya.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

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

Microsoft... SAMAI | Inicio Recycle bin - One... Menu de acceso versalita | Fundéu... Inicio | Real Acade... YouTube Diccionario panhis

Buscar Proceso de Contratación Plan anual de adquisiciones (PAA)

Proceso de Contratación

ICACIONES Volver Todos

Buscar Proceso de Contratación

Selección de Entidad Estatal / Proveedor

Buscar por 900925798

Cerrar Buscar

Número de documento	Nombre
<input type="checkbox"/> 900925798	Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS

Seleccionar

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

Microsoft... SAMAI | Inicio Recycle bin - One... Menu de acceso versalita | Fundéu... Inicio | Real Acade... YouTube Diccionario panhis

Proceso de Contratación Plan anual de adquisiciones (PAA)

de Contratación

Volver Todos

Buscar Proceso de Contratación

Criterios de búsqueda

Datos de la entidad: Buscar por nombre o número de documento
900925798 x

Datos de proceso: Buscar por el número de proceso, la descripción o la región

Limite sus resultados

Número del proceso

Descripción

Código UNSPSC

Región

Estado: Seleccione

Fecha de publicación desde: 26/12/2005 10:32 AM

Fecha de publicación hasta: 26/03/2026 10:32 AM

Fecha de presentación de ofertas desde

Tipo de proceso: Seleccione

Fecha de presentación de ofertas hasta

Fecha de apertura desde

Fecha de apertura hasta

Buscar

Buscar resultados (Buscar resultados por filtrando en:

Todos los avisos de contrato - La búsqueda simple solamente se hace sobre los campos "Referencia" y "Descripción", la visualización de los procesos de esta sección corresponde a los últimos 3 meses

Borrar búsqueda

Pais	Entidad Estatal	Referencia	Descripción	Fase actual	Fecha de publicación	Fecha de presentación de ofertas	Cuántia
No existen resultados que cumplan con los criterios de búsqueda especificados							

A partir de lo expuesto, es claro que la accionada ha desconocido su mandato de registrar la información y documentación en la plataforma SECOP II, lo cual impone revocar la decisión de primera instancia y, en consecuencia, ordenarle que, en el término de 3 meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, cumpla con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, salvo asuntos de reserva legal, actuaciones que deberán registrarse y publicarse; en caso de estar amparadas por reserva, esta deberá estar sustentada y acreditada respecto de cada contrato o documento en particular.

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



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Ecopetrol Costa Afuera Colombia SAS
Radicación: 25000-23-41-000-2026-00001-01

III. FALLA:

PRIMERO. Confirmar la sentencia de 13 de febrero de 2026 de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ordenó a la accionada cumplir a cabalidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, esto es, 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 3 meses siguientes a la ejecutoria de esta sentencia.

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

TERCERO. En firme esta sentencia, **devolver** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado
Ausente con permiso

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada

Esta providencia judicial fue firmada electrónicamente. Usted puede consultarla con el número de radicación en el siguiente enlace:

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