



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ecopetrol S.A.
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado Ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01
Accionante: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Accionado: ECOPETROL S.A.

Tema: Revoca sentencia de primera instancia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de la impugnación presentada por la parte accionante contra la sentencia del 10 de diciembre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Fundación para el Estado de Derecho presentó demanda en contra de Ecopetrol S.A., con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022¹.

2. Como consecuencia, solicitó que se le ordene a la accionada cumplir con el deber de publicar «toda la actividad contractual» en la plataforma del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

2. Hechos relevantes

3. El actor explicó que la actividad contractual de Ecopetrol S.A. está exceptuada del Estatuto General de Contratación Pública, por lo tanto, se rige por las reglas del derecho privado.

4. Precisó que Colombia Compra Eficiente, mediante la Circular Única Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, reiteró la obligación legal de las entidades estatales que cuentan con régimen de contratación especial y excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,

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».



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II.

5. Mencionó que el 26 de agosto de 2024 presentó requerimiento ante la sociedad accionada, en el que puso de presente que, al consultar dicha plataforma, evidenció que, desde julio de 2022 a agosto de 2024, no ha publicado la totalidad de los documentos contractuales exigidos por la norma.

6. Ecopetrol S.A. dio respuesta a la solicitud el 4 de septiembre de 2024, en la que le indicó que ha cumplido con el mandato debido a que ha publicado los documentos de los contratos. Sin embargo, puso de presente que se reserva la publicación de documentos que, de conformidad con las leyes 1712 de 2014, 1755 de 2015 y 2195 de 2022, se protege su circulación.

7. Como consecuencia, y en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico, promovió la presente acción en la que solicitó 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, dado que, al consultar la plataforma, no se observa que le haya dado publicidad a la totalidad de los documentos que integran su actividad contractual.

3. Actuaciones procesales en primera instancia

8. Mediante providencia del 12 de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Cundinamarca admitió la demanda. En consecuencia, ordenó notificar al Ecopetrol S.A. como accionado y le concedió el término de 3 días para intervenir en el proceso.

3.1. Ecopetrol S.A.

9. Solicitó negar la acción de cumplimiento. Indicó que ha publicado en el SECOP II los procesos de contratación adelantados por la compañía, frente al abastecimiento de bienes y servicios. Resaltó que el principio general es que las entidades públicas y aquellas que administran recursos públicos, publiquen su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública, según lo establece la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

10. Sin embargo, indicó que cuando prevalece la aplicación del derecho privado en materia contractual, como es el caso de las actividades industriales y estratégicas que tiene a su cargo, las cuales hacen parte del giro ordinario de sus negocios, el artículo 3 de la Ley 1712 de 2014 faculta a las entidades a adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad en la publicación de la información.

11. Al respecto, indicó que dicha ley, por medio de la cual se creó la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, dispuso que en aquellas circunstancias en que la totalidad de la información contenida en el documento no esté protegida por las excepciones que contempla la norma, debe hacerse una versión pública que mantenga en reserva únicamente la parte indispensable.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

12. Asimismo, puso de presente que la Circular No. 002 emitida por Colombia Compra Eficiente contempla que, en aquellos documentos que, en aplicación de la normatividad relacionada con la reserva y confidencialidad de la información, sean catalogados como tal, la entidad estatal no se encontrará obligada a publicar los mismos en la plataforma SECOP II.

13. En ese orden, consideró que para que la compañía pueda tener una posición de competencia en el mercado de los hidrocarburos frente a los demás agentes privados, debe actuar como un comerciante. Lo anterior implica que las actividades propias de su objeto social, no estén sometidas a los mismos parámetros de publicidad que les aplica a las entidades estatales que ejercen «autoridad».

4. Fallo de primera instancia

14. En sentencia del 10 de diciembre de 2024, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C, negó las pretensiones de la demanda, debido a que no existe prueba que demuestre el incumplimiento de Ecopetrol S.A. en la publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en SECOP II.

15. Además, recalcó que dicha compañía deberá continuar con el pleno cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, salvo las excepciones que por disposición constitucional o legal establezcan reserva en cada caso en concreto.

6. Impugnación

16. La parte accionante indicó que, si bien Ecopetrol S.A. ha realizado publicaciones sobre su actividad contractual, en ninguna de las consultas se constata la publicidad de la totalidad de los documentos que exige el artículo cuyo cumplimiento solicita mediante esta vía.

17. Lo anterior, debido a que se evidencian órdenes de despacho y minutas contractuales, pero no reposan los documentos asociados a la etapa precontractual, como estudios previos, oferta del contratista, o de las fases contractual y poscontractual, como actas de inicio, constitución de garantías, informes de ejecución, etc.

18. Asimismo, destacó que la Sección Quinta del Consejo de Estado le ordenó a la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres y a la Previsora S.A., que cumpliera con su obligación de dar publicidad a la actividad contractual del patrimonio autónomo de la entidad, que también esta exceptuada del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública².

19. Por otra parte, refirió que el legislador no diferenció entre las tipologías contractuales, ni distinguió entre los contratos de abastecimiento o misionales

²Consejo de Estado – Sección Quinta. Rad. 25000-23-41-000-2024-01213-00/01.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

para dar aplicación a su mandato. En ese orden, dichas distinciones hacen parte de la autonomía contractual de cada una de las entidades, y no pueden determinar la aplicación o no de una norma cuyo tenor literal es claro.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

20. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por la Fundación para el Estado de Derecho contra la sentencia del 10 de diciembre 2024, proferida por el el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125³, 150⁴ y 243⁵ de la Ley 1437 de 2011⁶, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Esta última disposición 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».

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

21. La finalidad de la presente acción, consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política, a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

22. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

23. Para que la demanda proceda, se requiere:

(i) 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]⁷.

³ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

⁴ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

⁵ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

⁶ Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...]

⁷ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

(ii) Que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas, encargado de ello [artículos 5.º y 6.º].

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente 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 deberá ser sustentado en la demanda [artículo 8.º].

(iv) 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.

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

2.3. De la renuencia

24. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con **citación precisa de este**⁸ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

25. Para el cumplimiento de este requisito 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»⁹.

26. Sobre este tema, esta Sección¹⁰ 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**

⁴. Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La 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, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Magistrada Ponente: Susana Buitrago Valencia.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

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 administrativos¹¹. (Negrillas fuera de texto).

27. En efecto, el inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 establece lo siguiente:

Con 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.

28. Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, mencione, de forma explícita y expresa, que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8 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 cumplimiento de un deber legal o administrativo y que, de este, pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

29. 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»¹².

30. Descendiendo al caso concreto, esta colegiatura comienza por señalar que está acreditado que el 26 de agosto de 2024, la parte actora le solicitó a Ecopetrol S.A. que diera cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. En particular, reclamó el cumplimiento del deber de publicidad de los contratos suscritos por la entidad. Lo anterior, debido a que, en el periodo de búsqueda de julio de 2022 a agosto de 2024, al entrar al SECOP II, advierte que no ha publicado la totalidad de los

¹¹ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla

¹² Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

documentos contractuales desde esa fecha, para lo cual se refirió a «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».

31. Adicionalmente, afirmó que, al consultar la página de la entidad, pudo advertir que sí se registraron algunos contratos. Sin embargo, indicó que la ley exige el cumplimiento de la obligación en la página del SECOP II y no en la de la entidad.

32. En consecuencia, solicitó lo siguiente:

II. PETICIÓN

Se solicita a la sociedad **ECOPETROL S.A.**, identificada con NIT. 899.999.068-1 cumplir con su deber legal y administrativo de publicar toda la actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

La obligación contenida en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 rige a toda la actividad contractual de la sociedad **ECOPETROL S.A.**, incluida aquella que se exceptúa de la aplicación de su manual de contratación, y que está descrita en el numeral 2.1 del mismo, toda vez que la ley no realiza ninguna distinción, por lo cual, se solicita dar cumplimiento a las referidas normas, incluso para la actividad contractual exceptuada de la aplicación de su manual de contratación.

33. A su vez, Ecopetrol S.A. dio respuesta a la solicitud el 4 de septiembre de 2024. En esta, le indicó a la fundación accionante que ha dado cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Esto, por cuanto ha publicado los documentos de los contratos celebrados, garantizando la publicidad de la información, y, correlativamente, la reserva frente a los documentos que, de conformidad con el amparo legal, se impide su circulación, de conformidad con las leyes 1712 de 2014, 1755 de 2015 y 2195 de 2022.

34. Por lo anterior, se entiende agotado el requisito de constitución en renuencia previsto en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

2.4. De la procedencia de la acción de cumplimiento

35. La Fundación para el Estado de Derecho solicitó el cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Para el accionante, de acuerdo con estas normas, Ecopetrol S.A. tiene del deber de publicar toda su actividad contractual en la plataforma SECOP II.

36. La parte actora señaló que dicho deber ha sido incumplido por la sociedad accionada, porque no aparecen registros de la totalidad de la documentación contractual, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 13 de la referida Ley. Agregó que esta obligación fue reconocida por Colombia Compra Eficiente, en la Circular Única Externa No. 002 de 23 de agosto de 2024.

37. Concluyó su demanda, advirtiendo que, si bien es cierto que Ecopetrol S.A. puede reservar algunos documentos contractuales, las excepciones a la



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

publicidad «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».

38. En el caso concreto, la Sala encuentra acreditados los requisitos de procedencia de la acción, por las siguientes razones:

39. Primero, la norma que se solicita acatar tiene rango de ley. En efecto, la Fundación para el Estado de Derecho interpuso la acción que se estudia en esta oportunidad para exigir el cumplimiento del deber contenido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

40. Segundo, el mandato está radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas. El deber cuyo cumplimiento se exige es Ecopetrol S.A., una sociedad de economía mixta que cuenta con un régimen contractual exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

41. Tercero, la demanda cumple el requisito de subsidiariedad. Las pretensiones de la accionante no involucran la protección directa de derechos fundamentales que puedan ser invocados vía acción de tutela. Tampoco se advierte la existencia de otro mecanismo judicial para hacer efectiva la obligación establecida.

42. Cuarto, la norma que contiene el deber cuyo cumplimiento se exige se encuentra actualmente vigente, en la medida en que no ha sido derogada, modificada o sustituida en el ordenamiento jurídico.

43. Finalmente, el eventual cumplimiento de la disposición no involucra gasto. Como se evidencia, lo pretendido es que la demandada haga la publicación completa de los contratos y documentos que los integren.

44. Por lo anterior, la Sala concluye que la presente acción de cumplimiento es procedente.

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.

46. Para resolver lo anterior, es necesario analizar el contenido del precepto que se alega como desacatado, los elementos de convicción que forman parte del expediente, de ser el caso, la exigencia de los mandatos y posteriormente, realizar unas consideraciones finales.

47. El contenido de la disposición invocada es el siguiente:



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

Artículo 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicaran en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los Artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP 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.

48. La norma establece una obligación en cabeza de las «entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública» de aplicar, en desarrollo de su régimen contractual, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal. En consecuencia, dichas entidades deben publicar los documentos relacionados con su actividad contractual —es decir, los documentos descritos en el inciso segundo de dicho precepto— en el SECOP II. Por lo demás, la norma consagró un régimen de transición de 6 meses contado desde su promulgación.

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

50. La referida obligación le es exigible a Ecopetrol S.A. Como se señaló previamente, la accionada es una sociedad de economía mixta, de carácter comercial del orden nacional y, por disposición del artículo 6 de Ley 1118 de 2006¹³, cuenta con un régimen contractual excepcional.

¹³ARTÍCULO 6. RÉGIMEN APLICABLE A ECOPETROL S.A. Todos los actos jurídicos, contratos y actuaciones necesarias para administrar y desarrollar el objeto social de Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, se regirán exclusivamente por las reglas del derecho privado, sin atender el porcentaje del aporte estatal dentro del capital social de la empresa.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

51. En tales términos, le corresponde a Ecopetrol S.A. publicar su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. En consecuencia, tiene la obligación de publicar los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual. Este deber es actualmente exigible, comoquiera que ya culminó el periodo transición previsto en la ley.

52. Sin embargo, tal como lo reconocieron la Fundación para el Estado de Derecho y Ecopetrol S.A., el cumplimiento de esta obligación debe evaluarse, a su vez, conforme a las causales de reserva de la información pública. Al respecto, se refirieron, entre otras, a las disposiciones de la Ley 1712 de 2014, que establece que en «la interpretación del derecho de acceso a la información se deberá adoptar un criterio de razonabilidad y proporcionalidad». Esto supone que las limitaciones al deber de publicidad proceden de acuerdo con «las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley».

53. En el caso concreto, se discute el incumplimiento parcial de la referida obligación por de Ecopetrol S.A. Para la parte actora, aun cuando la sociedad accionada publica sus procesos contractuales, no lo hace en los términos señalados en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, es decir, no carga en el SECOP II los «documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual».

54. Al verificar la página web del SECOP II¹⁴, 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», como se observa a continuación:

¹⁴<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ecopetrol S.A.
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

Borrar búsqueda									
Pais	Entidad Estatal	Referencia	Descripción	Fase actual	Fecha de publicación	Fecha de presentación de ofertas	Cuantía	Estado	
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	AC 23(8607589) al CV-3035099	Corpoeducación-Energías Limpias	Presentación de oferta	11/02/2024 9:43 AM (UTC -5 horas)	-	629.322.952 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	9562866	SUMINISTRO DE LAS BOMBAS DOSIFICADORAS, PARTES Y REPUESTOS DE LA MARCA MILTON ROY PARA ECOPETROL S.A. Y/O SU GRUPO EMPRESARIAL	Presentación de oferta	9/02/2024 6:40 PM (UTC -5 horas)	-	100.551.060,93 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204023	COMPRA DE RESPUESTOS Y MATERIALES ROTATIVOS MARCA SPAN-BA PARA ECOPETROL S.A	Presentación de oferta	9/02/2024 6:32 PM (UTC -5 horas)	-	227.587.879,32 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	CW139013 - REFCAR 8607340	SUMINISTRO DE MATERIALES DE LA MARCA PALL Y LAS DEMAS MARCAS REPRESENTADAS POR RAMGUEZ S.A. PARA ECOPETROL S.A. EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SU GRUPO EMPRESARIAL, CON 2 OPCIONES DE PRORROGA CADA	Presentación de oferta	9/02/2024 6:28 PM (UTC -5 horas)	-	1 COP	Proceso cancelado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204013	SONDEO MERCADO RESPUESTO Y MATERIALES MARCA WIMMEYER PARA ECOPETROL S.A	Presentación de oferta	9/02/2024 6:26 PM (UTC -5 horas)	-	11.496.254,76 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204015	COMPRA DE RESPUESTO Y MATERIALES ROTATIVOS - COMPRESORES MARCA WILDEN PARA ECOPETROL S.A	Presentación de oferta	9/02/2024 6:20 PM (UTC -5 horas)	-	41.524.140 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	CW134629	SUMINISTRO MATERIALES, PARTES, REPUESTOS DE LA MARCA MASTER F Y LAS DEMAS MARCAS REPRESENTADAS POR ENGINVALVE & SUPPLY LTDA. PARA ECOPETROL S.A. EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SU GRUPO EMPRESARIAL, C	Presentación de oferta	9/02/2024 6:06 PM (UTC -5 horas)	-	1 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204019	COMPRA DE RESPUESTOS Y MATERIALES ROTATIVOS- COMPRESORES MARCA WAIKESHA PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL	Presentación de oferta	9/02/2024 6:05 PM (UTC -5 horas)	-	2.256.500,86 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204005	COMPRA DE RESPUESTOS Y MATERIALES ROTATIVOS- COMPRESORES MARCA WAIKESHA PARA ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL	Presentación de oferta	9/02/2024 5:52 PM (UTC -5 horas)	-	44.798.140,48 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	CW132768 - REFCAR 8607488	SUMINISTRO DE EQUIPOS, PARTES, REPUESTOS DE LA MARCA MERLIN-G, SCHNEIDER ELECTRIC, TELEMCA Y DE LAS MARCAS FABRICADAS Y COMERCIALIZADAS POR SCHNEIDER ELECTRIC DE COLOMBIA S.A., PARA ECOPETROL S.A. EN	Presentación de oferta	9/02/2024 5:33 PM (UTC -5 horas)	-	1 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204031	COMPRA DE ADITIVO DE RASTREO QUIMICO REQUERIDO PARA ECOPETROL S.A#	Presentación de oferta	9/02/2024 4:52 PM (UTC -5 horas)	-	276.827,6 COP	Publicado	Detalle
	EMPRESA COLOMBIANA DE PETROLEOS	5204007	COMPRA DE REPUESTOS MARCA JOHN ZINK, PEABODY Y DEMAS MARCAS DEL GRUPO REQUERIDOS PARA LOS	Presentación de oferta	9/02/2024 4:51 PM (UTC -5 horas)	-	1.423.704.573,4 COP	Publicado	Detalle

55. Tras consultar la opción de «Detalle» para consultar la información de cada uno de los procesos contractuales, se evidencia que, en su mayoría, ya han sido finalizados, y, a pesar de ello, solo es posible conocer órdenes de compra, sin que se advierta la publicación de documentos relativos a la etapa a la etapa precontractual y poscontractual, como se evidencia a continuación:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO	
Información	
ECOPETROL S.A.	
Precio estimado total:	46.393.116,71 COP
Número del proceso	8000049-3052159
Título:	ORDEN DECOMPRA DERIVADA DEL CONTRATO DEBIENES AGIL 3052159 COMPRA DE QUÍMICOS PARA PRUEBA DETECNOLOGÍA DESURFACTANTES MEJORADOS PARA EL CENTRO DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA ICP DEECOPETROL S.A
Fase:	Presentación de oferta
Estado:	Publicado
Descripción:	ORDEN DECOMPRA DERIVADA DEL CONTRATO DEBIENES AGIL 3052159 COMPRA DE QUÍMICOS PARA PRUEBA DETECNOLOGÍA DESURFACTANTES MEJORADOS PARA EL CENTRO DE INNOVACIÓN Y TECNOLOGÍA ICP DEECOPETROL S.A
Tipo de proceso	Contratación régimen especial
Datos del contrato	
Tipo de contrato	Otro
Justificación de la modalidad de contratación	Regla aplicable
Duración del contrato:	30 (Días)
Fecha de terminación del contrato:	9/01/2023 12:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)
Dirección de ejecución del contrato	CRA 7 No. 32 - 16 EDIFICIO SAN MARTIN Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA
Código UNSPSC	41101500 - Equipo y suministros para la mezcla, la dispersión y la homogeneización en laboratorio
Lista adicional de códigos UNSPSC	



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandado: Ecopetrol S.A.
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

Plazo de ejecución del contrato9/01/2023 12:00:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Fecha de publicación12/12/2022 12:07:23 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Configuración financiera

Definir Plan de Pagos? No

¿Solicitud de garantías? No

Documentación

Nombre del documento

Orden de compra 8000049 Firmada[3789].pdf

Visita al lugar de ejecución

¿Permitir visitas al lugar de ejecución? No

Información presupuestal

Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o asociado al Acuerdo de Paz

Sí

No

Destinación del gasto

Funcionamiento

Fuente de los recursos:

Presupuesto General de la Nación - PGN

0

Sistema General de Participaciones - SGP

0

Sistema General de Regalías - SGR

0

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

ECOPETROL S.A.

Precio estimado total: 2.551.359.264,07 COP

Número del proceso9283586

Título:ACUERDO DE BASES ECONOMICAS PARA EL SUMINISTRO DE MATERIALES MARCA MOYNO- MONO- GORMAN- RUPP- HILLMAN- BLACKMER Y VANTON PARA TODO ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL

Fase:Presentación de oferta

Estado:Publicado

Descripción:ACUERDO DE BASES ECONOMICAS PARA EL SUMINISTRO DE MATERIALES MARCA MOYNO- MONO- GORMAN- RUPP- HILLMAN- BLACKMER Y VANTON PARA TODO ECOPETROL S.A. Y SU GRUPO EMPRESARIAL

Tipo de procesoContratación régimen especial

Datos del contrato

Tipo de contratoOtro

Justificación de la modalidad de contrataciónRegla aplicable

Duración del contrato: 93 (Días)

Fecha de terminación del contrato: 12/10/2023 12:00:00 AM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Dirección de ejecución del contratoCr 13 No. 36 - 24 Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA

Código UNSPSC40151728 - Kits de reparación de bombas

Lista adicional de códigos UNSPSC

Lotes?

Sí

No

Fecha de publicación12/01/2023 2:08:00 PM (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Configuración financiera

Definir Plan de Pagos? No

¿Solicitud de garantías? No

Documentación

Nombre del documento

Orden de Compra 0009283586 PDF

Descargar

Orden de Compra 0009283586 PDF

Descargar

Visita al lugar de ejecución

¿Permitir visitas al lugar de ejecución? No

Información presupuestal

Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o asociado al Acuerdo de Paz

Sí

No

Destinación del gasto

Funcionamiento

Fuente de los recursos:

Presupuesto General de la Nación - PGN

0

Sistema General de Participaciones - SGP

0

Sistema General de Regalías - SGR

0

56. Lo anterior evidencia que, en efecto, en los procesos contractuales que Ecopetrol S.A. ha cargado al SECOP II, la información publicada no refleja la actividad contractual. Ciertamente, más allá de la publicación de la oferta, no existe mayor información acerca del estado del proceso contractual y sus etapas. En relación con este tipo de información, Ecopetrol S.A. no alegó reserva alguna.

Calle 12 No. 7-65 – Tel: 601350-6700 – Bogotá D.C. – Colombia
www.consejodeestado.gov.co

12



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

57. La consulta al SECOP II también evidencia que la información publicada por la sociedad accionada no incluye 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».

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.

59. Ahora bien, la Sala reconoce que, tal como lo advirtió la compañía, los documentos contractuales pueden contener información reservada o confidencial, respecto de la cual no es exigible su publicación. Así mismo, reconoce que es Ecopetrol 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.

60. Las objeciones que se presenten frente a la reserva alegada por Ecopetrol S.A. deberán estudiarse caso a caso; análisis que, por demás, escapa de la competencia del juez de cumplimiento.

61. Sin embargo, la Sala reitera que las causales de reserva son taxativas y de interpretación restrictiva. Por tanto, estas no pueden ser alegadas de forma general, bajo un argumento universal acerca de la actividad comercial de la empresa. Corresponde a Ecopetrol S.A. analizar en cada caso la procedencia de la reserva, para lo cual deberá ceñirse a lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014¹⁵.

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.

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,

III. FALLA

¹⁵ En particular, ver el Título III “EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN”.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho

Demandado: Ecopetrol S.A.

Radicación: 25000-23-41-000-2024-01938-01

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del 10 de diciembre de 2024, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C. En su lugar, se **ORDENA** a Ecopetrol S.A. 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.

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

TERCERO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Magistrado

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en

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