



Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Contratación Pública y su Gestión

La materialización del principio de publicidad en la contratación de entidades con régimen especial: estudio de caso en los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Presentado por:

Paola Cáceres Sarmiento

Bogotá, D.C. 24 de marzo de 2026



Facultad de Jurisprudencia

Maestría en Contratación Pública y su Gestión

La materialización del principio de publicidad en la contratación de entidades con régimen especial: estudio de caso en los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental (SINA)

Modalidad: Presencial

Presentado por:

Paola Cáceres Sarmiento

Bajo la dirección de:

Sandra Milena Gómez Tovar

Bogotá, D.C. 24 de marzo de 2026

Contenido

Agradecimientos	6
Dedicatoria.....	7
Declaración de Originalidad y Autonomía.....	8
Declaración de Exoneración de Responsabilidad	9
Resumen Ejecutivo	10
Palabras Clave.....	10
Abstract.....	11
Keywords	11
1. Planteamiento del Problema y Diseño del Estudio de Caso	12
1.1. Contextualización del Estudio.....	12
1.2. Planteamiento del Problema.....	13
1.3. Pregunta de Investigación	13
1.4. Objetivos de la Investigación	13
1.4.1. Objetivo General.....	13
1.4.2. Objetivos Específicos.....	14
1.5. Justificación del Estudio	14
1.6. Delimitación del Estudio.....	14
1.7. Hipótesis de Trabajo.....	15
2. El Principio de Publicidad en la Contratación Pública y sus Fundamentos Normativos.....	16
2.1. Jerarquía Normativa y Evolución del Deber de Publicidad Contractual	16
2.2. La Ley 80 de 1993 y el Alcance de la Excepción Contractual.....	16
2.2.1. Límites a la Autonomía Contractual: Sujeción a los Principios de la Función Administrativa	17
2.3. La Intención del Legislador en el Proyecto de Ley No. 20 de 2005 Senado (Base de la Ley 1150 de 2007).....	17

2.4. La Ley 1712 de 2014 y la Jerarquización Estatutaria del Derecho de Acceso a la Información Pública.....	18
2.5. El Decreto 1081 de 2015 y la Reglamentación del Deber de Publicación en el SECOP.....	19
2.6. La Ley 2195 de 2022 y la Extensión Expresa del Deber de Publicidad a las Entidades con Régimen Especial.....	20
2.7. Conclusión del Capítulo 2. El Alcance Normativo del Deber de Publicidad para las Entidades con Régimen Especial.....	21
3. Estudio de Caso: Análisis Práctico del Deber de Publicidad en Entidades del SINA	23
3.1. Marco Institucional del Estudio de Caso.....	23
3.1.1. Justificación de la Selección del Principio de Publicidad como Eje de Análisis	23
3.1.2. Entidades Objeto del Estudio de Caso	24
3.2. Justificación de la Muestra.....	25
3.2.1. Relevancia Constitucional y Estratégica del Sector Ambiental	25
3.2.2. El Sistema Nacional Ambiental como Diseño Institucional del Constituyente	25
3.2.3. Pertinencia de las Entidades Seleccionadas como Unidades de Análisis.....	26
3.3. Metodología del Estudio de Caso	26
3.3.1. Tipo de Estudio	27
3.3.2. Periodo de Análisis.....	27
3.3.3. Fuentes de Información.....	27
3.3.4. Selección de la Muestra	28
3.3.5. Variables e Indicadores de Análisis.....	28
3.4. Resultados y Hallazgos Empíricos.....	28
3.4.1. Adopción y Trayectoria de Publicación en SECOP II (Indicador: Fecha del Primer Registro con Documentos)	29
3.4.2. Volumen de Procesos Publicados desde el 18 de julio de 2022	29
3.4.3. Oportunidad en la Publicación dentro del Término de tres (3) días (Indicador: Oportunidad)	30
3.4.4. Completitud Documental Mínima en SECOP II.....	31
3.5. Análisis Interpretativo de los Resultados.....	33

3.5.1. Uso del SECOP II: Entre Publicidad Formal y Gestión Contractual Efectiva.....	34
3.5.2. Oportunidad en la Publicación: Cumplimiento Normativo Desigual	34
3.5.3. Completitud Documental: La Principal Brecha del Deber de Publicidad.....	34
3.5.4. Síntesis Interpretativa del Estudio de Caso	35
3.5.5. Consecuencias Jurídicas Derivadas del Incumplimiento del Deber de Publicidad.....	36
3.6. Buenas Prácticas, Alertas y Recomendaciones	40
3.6.1. Buenas Prácticas Identificadas.....	40
3.6.2. Alertas y Riesgos Recurrentes.....	41
3.6.3. Recomendaciones	41
4. Conclusiones Generales	43
5. Referencias Bibliográficas	45

Agradecimientos

Agradezco a Dios por acompañarme y darme la fortaleza para culminar esta etapa.

A mis padres, Lucila Sarmiento y José Fermín Cáceres, por ser siempre mi ejemplo. A mi padre, por enseñarme con su vida la templanza y la perseverancia; y a mi madre, por recordarme con su ejemplo la importancia de la paciencia y de no rendirse en los momentos difíciles.

A mi esposo, Héctor Salazar, por su amor, su apoyo y su comprensión durante este tiempo en el que gran parte de mi energía estuvo dedicada a sacar adelante este proceso académico.

Finalmente, a mi directora de tesis, la profesora Sandra Milena Gómez Tovar, por su acompañamiento, sus consejos y la confianza depositada en este trabajo.

Dedicatoria

A mi padre José Fermín Cáceres, por confiar siempre en mí y enseñarme a perseverar.

Declaración de Originalidad y Autonomía

Yo, Paola Cáceres, declaro que el presente trabajo de grado es producto de mi autoría y constituye el resultado de un proceso de investigación realizado de manera autónoma, con el acompañamiento académico de mi directora de tesis.

Asimismo, manifiesto que el contenido de este documento es original y que todas las fuentes de información utilizadas han sido debidamente citadas y referenciadas conforme a las normas académicas aplicables. Declaro igualmente que este trabajo no ha sido presentado previamente para optar por otro título académico.

Declaración de Exoneración de Responsabilidad

Las ideas, análisis, interpretaciones y conclusiones expuestas en el presente trabajo de grado son de exclusiva responsabilidad de la autora y no comprometen ni representan necesariamente la posición institucional de la Universidad del Rosario, de la Maestría en Contratación Pública y su Gestión, ni de las entidades mencionadas en el desarrollo de la investigación.

Resumen Ejecutivo

El presente estudio de caso analiza el grado de cumplimiento del deber de publicidad en la contratación pública por parte de entidades con régimen contractual especial vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), a partir de la información publicada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II durante el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2022 y el 29 de octubre de 2025.

La investigación se desarrolla en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, particularmente a partir del artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, el Decreto 1081 de 2015 y la Ley 2195 de 2022, normas que consolidan el principio de publicidad como un deber transversal aplicable a todas las entidades que administran recursos públicos, incluso aquellas con régimen contractual especial.

Mediante una metodología de estudio de caso con enfoque jurídico-práctico, se analizaron cuatro entidades de investigación científica adscritas o vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt y el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras INVEMAR.

El análisis se estructuró a partir de dos indicadores principales: (i) la oportunidad en la publicación de la información contractual dentro del término de tres (3) días previsto en el Decreto 1081 de 2015 y (ii) la completitud documental mínima en las etapas precontractual, contractual y de ejecución.

Los resultados evidencian un cumplimiento heterogéneo del deber de publicidad entre las entidades analizadas, así como brechas relevantes en la publicación oportuna de documentos y en la disponibilidad de información suficiente para reconstruir de manera integral el ciclo contractual. Estos hallazgos sugieren que, aunque el marco normativo establece con claridad la obligación de publicidad para las entidades con régimen especial, su implementación efectiva depende en gran medida de prácticas institucionales internas, capacidades administrativas y niveles de apropiación del SECOP II como herramienta de gestión, control y transparencia.

En este contexto, el estudio aporta evidencia jurídica y práctica que permite identificar brechas, riesgos y buenas prácticas en la implementación del deber de publicidad en entidades del sector ambiental. Asimismo, sugiere que el fortalecimiento de este principio podría avanzar mediante una mayor integración de la gestión contractual en plataformas transaccionales, lo cual contribuiría a mejorar la trazabilidad del gasto público, facilitar el control ciudadano y reforzar los mecanismos de transparencia en la ejecución de recursos públicos destinados a la política ambiental.

Palabras Clave

Principio de publicidad; SECOP II; contratación pública; régimen contractual especial; Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Abstract

This case study analyzes the level of compliance with the duty of publicity in public procurement by entities with special contractual regimes within Colombia's National Environmental System (SINA), based on the information published in the Electronic Public Procurement System (SECOP II) between July 18, 2022 and October 29, 2025.

The research is framed within the Colombian legal system, particularly considering Article 209 of the Political Constitution, Article 13 of Law 1150 of 2007, Law 1712 of 2014, Decree 1081 of 2015, and Law 2195 of 2022. These regulations consolidate the principle of publicity as a transversal obligation applicable to all entities managing public resources, including those operating under special contractual regimes.

Using a case study methodology with a legal and practical approach, four scientific research institutes affiliated with the Ministry of Environment and Sustainable Development were analyzed: the Amazonian Scientific Research Institute SINCHI, the Pacific Environmental Research Institute (IIAP), the Alexander von Humboldt Biological Resources Research Institute, and the Marine and Coastal Research Institute INVEMAR.

The analysis was structured around two main indicators: (i) the timeliness of publication of contractual information within the three-day deadline established by Decree 1081 of 2015 and (ii) the minimum documentary completeness across the pre-contractual, contractual, and execution stages.

The results reveal heterogeneous levels of compliance with the duty of publicity among the analyzed entities, as well as significant gaps in the timely publication of documents and in the availability of information necessary to reconstruct the full contractual cycle.

The findings suggest that, although the legal framework clearly establishes publicity obligations for entities with special contractual regimes, their effective implementation largely depends on internal institutional practices, administrative capacities, and the level of adoption of SECOP II as a management and transparency tool.

Finally, the study suggests that strengthening the principle of publicity in entities with special regimes could be supported by a greater integration of procurement management within transactional digital platforms, improving public spending traceability, facilitating citizen oversight, and reinforcing transparency in the execution of public resources allocated to environmental policy.

Keywords

Principle of publicity; public procurement; SECOP II; special contractual regime; National Environmental System (SINA); Transparency.

1. Planteamiento del Problema y Diseño del Estudio de Caso

1.1. Contextualización del Estudio

Según la Constitución Política de Colombia, el país se define como un Estado social de derecho, fundado en el interés general, lo que implica que todas las acciones del Estado deben orientarse hacia el bienestar colectivo y la justicia social. En este marco, los fines esenciales del Estado comprenden, entre otros, servir a la comunidad, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los derechos constitucionales, facilitar la participación ciudadana y asegurar la vigencia de un orden justo.

Para el cumplimiento de estos fines, el Estado recurre de manera estructural a la contratación pública como instrumento para el aprovisionamiento de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de sus funciones. En este sentido, como lo ha señalado la Corte Constitucional, el objeto de los contratos estatales se orienta a la satisfacción de los fines del Estado de manera legal, armónica y eficaz (Sentencia C-449 de 1992, 1992)

En consecuencia, dado el interés público inherente a la gestión estatal y, en particular, al uso de recursos públicos, surge la necesidad de garantizar mecanismos que permitan a la ciudadanía conocer, verificar y ejercer control sobre las decisiones adoptadas por la administración, especialmente aquellas relacionadas con la contratación.

En este contexto, el principio de publicidad constituye uno de los pilares estructurales de la función administrativa y un presupuesto indispensable para la transparencia, la rendición de cuentas y el control ciudadano sobre la gestión pública. En el ámbito de la contratación estatal, este principio adquiere una relevancia particular, en la medida en que la contratación representa uno de los principales mecanismos a través de los cuales el Estado ejecuta recursos públicos y materializa políticas públicas sectoriales.

En este contexto, las entidades con régimen especial vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA) ocupan un lugar estratégico dentro de la administración pública colombiana. A través de estas entidades se canalizan recursos públicos significativos destinados a la investigación científica, la conservación de la biodiversidad, la gestión ambiental y la implementación de programas misionales asociados a compromisos nacionales e internacionales en materia ambiental. No obstante, dichas entidades operan bajo regímenes contractuales exceptuados del Estatuto General de Contratación, lo que históricamente ha generado debates en torno al alcance y la forma de cumplimiento de los principios de la función administrativa, en particular el deber de publicidad.

La consolidación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) como plataforma oficial de divulgación de la actividad contractual del Estado y la progresiva extensión de su uso a las entidades con régimen especial han reforzado la exigencia de visibilizar de manera integral y verificable la gestión contractual con recursos públicos. En este escenario, resulta pertinente analizar no solo la existencia de un marco normativo robusto, sino la forma en que dicho marco se materializa en la práctica administrativa de las entidades del sector ambiental.

Adicionalmente, el sector ambiental presenta una confluencia de factores que refuerzan la relevancia del estudio de caso propuesto: por un lado, la administración y ejecución de volúmenes significativos de recursos públicos; por otro, la aplicación de regímenes contractuales especiales que otorgan márgenes de autonomía administrativa; y, finalmente, una alta exigencia social e institucional de transparencia, derivada del interés público asociado a la protección del ambiente y a la gestión sostenible de los recursos naturales. Esta convergencia convierte a las entidades del SINA en un escenario particularmente idóneo para examinar

cómo se materializa en la práctica el deber de publicidad contractual, no solo como obligación normativa, sino como condición para la legitimidad de la política pública ambiental.

1.2. Planteamiento del Problema

A pesar de la existencia de un marco constitucional y legal robusto que consagra el principio de publicidad como eje de la función administrativa y lo extiende expresamente a las entidades con régimen contractual especial, persisten dudas sobre la forma en que dicho deber se materializa en la práctica contractual de determinados sectores de la administración pública.

En el caso de las entidades vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), la coexistencia de regímenes contractuales especiales, altos niveles de autonomía administrativa y una creciente exigencia de transparencia genera un escenario complejo para la aplicación efectiva del principio de publicidad. Si bien estas entidades cumplen formalmente con la obligación de publicar información contractual, la experiencia administrativa evidencia posibles diferencias en la oportunidad, completitud, trazabilidad y modalidad de publicación de los documentos contractuales en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

Estas diferencias no parecen obedecer a vacíos normativos, sino a factores institucionales, técnicos y operativos, así como a diversas interpretaciones del alcance práctico del principio de publicidad en el contexto de los regímenes especiales. En consecuencia, se plantea un problema jurídico relevante: la posible existencia de un cumplimiento parcial y heterogéneo del deber de publicidad en entidades que, aunque comparten un mismo marco constitucional y legal, presentan prácticas contractuales diferenciadas, con impacto directo en la transparencia, el control ciudadano y la legitimidad de la gestión pública ambiental.

1.3. Pregunta de Investigación

¿Cómo cumplen las entidades con régimen especial del SINA el deber de publicidad en la contratación pública, conforme al marco constitucional y legal vigente, y qué tan efectivo es dicho cumplimiento según la información publicada en el SECOP II?

1.4. Objetivos de la Investigación

1.4.1. Objetivo General

Analizar el grado de cumplimiento del deber de publicidad por parte de las entidades con régimen especial vinculadas al SINA, a partir del marco constitucional y legal vigente y del estudio empírico de la información contractual publicada en el SECOP II.

1.4.2. Objetivos Específicos

- I. Identificar el marco constitucional, legal y reglamentario que desarrolla el principio de publicidad en la contratación pública y define su aplicabilidad a las entidades con régimen contractual especial vinculadas al SINA.
- II. Caracterizar las prácticas de publicación contractual de las entidades seleccionadas (SINCHI, Instituto Humboldt, INVEMAR e IIAP), a partir del análisis de la información disponible en el SECOP II durante el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2022 y el 29 de octubre de 2025.
- III. Evaluar el grado de cumplimiento del deber de publicidad en dichas entidades, con base en indicadores de oportunidad, completitud, trazabilidad y modalidad de publicación de los documentos contractuales.
- IV. Comparar los resultados obtenidos entre las entidades analizadas, con el fin de identificar patrones de cumplimiento, brechas, buenas prácticas y riesgos en la materialización del principio de publicidad en el sector ambiental.
- V. Formular recomendaciones orientadas al fortalecimiento de las prácticas de publicidad contractual en las entidades con régimen especial del SINA, a partir de los hallazgos empíricos y del análisis jurídico realizado.

1.5. Justificación del Estudio

Desde una perspectiva jurídica, este trabajo contribuye a examinar la efectividad real del principio de publicidad en un ámbito específico de la contratación estatal, evidenciando la relación entre el estándar normativo y su aplicación práctica en entidades con régimen especial.

Desde el punto de vista académico, el estudio aporta un análisis empírico que complementa los desarrollos teóricos y normativos existentes sobre transparencia y publicidad en la contratación pública, particularmente en sectores donde el régimen especial ha sido tradicionalmente percibido como un espacio de menor visibilidad.

En términos prácticos, los resultados del estudio pueden servir como insumo para el fortalecimiento de las prácticas de publicación contractual en las entidades del SINA, contribuyendo a mejorar la trazabilidad del gasto público, la rendición de cuentas y la legitimidad de la política ambiental.

1.6. Delimitación del Estudio

El presente estudio de caso se delimita de la siguiente manera:

- Objeto de estudio: el cumplimiento del deber de publicidad en la contratación de entidades con régimen especial vinculadas al SINA.
- Entidades analizadas: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI; Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt; Instituto de Investigaciones

Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR; e Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann – IIAP.

- Delimitación temporal: procesos contractuales publicados a partir del 18 de julio de 2022 al 31 de octubre de 2025.
- Fuentes de información: SECOP II y portal de Datos Abiertos de Colombia.
- Enfoque metodológico: análisis jurídico y práctico, bajo la modalidad de estudio de caso.

1.7. Hipótesis de Trabajo

A pesar de la existencia de un marco constitucional y legal robusto que desarrolla el deber de publicidad, las entidades con régimen especial vinculadas al SINA presentan un cumplimiento parcial y heterogéneo de dicho deber. Estas diferencias se explican por variaciones en su capacidad técnica y en la interpretación operativa del principio de publicidad, lo que incide en la uniformidad y efectividad de la transparencia contractual en el sector ambiental.

2. El Principio de Publicidad en la Contratación Pública y sus Fundamentos Normativos

2.1. Jerarquía Normativa y Evolución del Deber de Publicidad Contractual

La pirámide de Kelsen permite comprender la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico colombiano y la forma en que el principio de publicidad se consolida progresivamente como un eje transversal de la función administrativa. En su vértice se encuentra la Constitución Política de 1991, que en su artículo 209 establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Este mandato constitucional constituye la fuente suprema del deber de publicidad, vinculando a todas las entidades públicas —incluidas las de régimen especial— en virtud de su carácter imperativo y su finalidad de garantizar el control ciudadano y la transparencia en el ejercicio del poder público. En consecuencia, la publicidad no constituye una opción organizativa ni una carga meramente formal, sino una condición constitucional del ejercicio de la función administrativa.

A partir de este fundamento superior, el legislador ha desarrollado progresivamente un bloque normativo que concreta el deber de publicidad en materia contractual. Este desarrollo puede comprenderse en cinco momentos normativos diferenciados: (i) extensión del deber a regímenes especiales (Ley 1150, 2007), (ii) jerarquización estatutaria del derecho de acceso a la información (Ley 1712, 2014), (iii) reglamentación técnica del mecanismo de publicación (Decreto 1081, 2015), (iv) obligatoriedad expresa del uso del SECOP II para entidades exceptuadas (Ley 2195, 2022), y (v) directrices operativas sectoriales (Circular 02, 2022).

2.2. La Ley 80 de 1993 y el Alcance de la Excepción Contractual

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 80 de 1993, se consideran entidades estatales aquellas que integran la administración pública y que, en ejercicio de sus funciones, celebran contratos, dentro de las cuales se encuentran las entidades vinculadas al Ministerio de Ambiente objeto del presente estudio.

No obstante, el ordenamiento jurídico reconoce que determinadas entidades cuentan con un régimen contractual especial o exceptuado frente al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. En estos casos, la excepción se relaciona principalmente con la inaplicación de ciertas disposiciones procedimentales previstas en la Ley 80 de 1993, particularmente aquellas relacionadas con las modalidades de selección del contratista, determinados aspectos de la ejecución contractual y la aplicación de cláusulas excepcionales o exorbitantes propias del régimen de derecho público.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 80 de 1993, los contratos estatales se rigen, en lo no regulado por dicho estatuto, por las disposiciones civiles y comerciales pertinentes, lo que permite a estas entidades desarrollar su actividad contractual bajo reglas procedimentales propias. En el caso particular de las entidades del Sistema Nacional Ambiental, la Ley 99 de 1993 establece que su actividad contractual se rige por normas de derecho privado, lo que refuerza la configuración de un régimen especial en materia de contratación.

Sin embargo, esta excepción no implica una desvinculación del ordenamiento jurídico público, sino una modalidad particular de gestión contractual que coexiste con la sujeción a normas y principios de carácter imperativo, especialmente cuando se trata de la administración de recursos públicos.

En este sentido, y de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, las entidades con régimen contractual especial deben garantizar, en desarrollo de su actividad contractual, la observancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, así como la aplicación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

En consecuencia, aunque estas entidades no se encuentran sometidas a las modalidades de selección del Estatuto General de Contratación, sí están obligadas a asegurar el cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad en el desarrollo de su actividad contractual, particularmente cuando administran recursos públicos.

2.2.1. Límites a la Autonomía Contractual: Sujeción a los Principios de la Función Administrativa

Si bien las entidades con régimen contractual especial desarrollan su actividad bajo reglas de derecho privado, ello no implica el reconocimiento de una autonomía de la voluntad en sentido absoluto. Por el contrario, dicha autonomía se encuentra limitada por los principios que rigen la función administrativa, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política.

En efecto, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 establece que, aun en los casos en que las entidades estatales se rijan por regímenes exceptuados, deben garantizar la observancia de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, en particular cuando se trate de la administración de recursos públicos. En este sentido, la autonomía contractual de estas entidades debe entenderse como una facultad instrumental orientada al cumplimiento de los fines del Estado, y no como un espacio de libertad negocial propio del derecho privado. Así, su ejercicio se encuentra condicionado por el respeto de principios como la transparencia, la moralidad, la igualdad y la responsabilidad, así como por la aplicación concurrente del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

En consecuencia, el régimen especial no supone una desvinculación del derecho público, sino una modalidad particular de gestión contractual que, aun operando bajo reglas de derecho privado, permanece materialmente sujeta a los mandatos constitucionales que orientan la función administrativa. En este marco, el principio de publicidad se configura como una manifestación concreta de la función administrativa, en los términos del artículo 209 de la Constitución Política, y resulta plenamente exigible a las entidades con régimen especial en el desarrollo de su actividad contractual.

2.3. La Intención del Legislador en el Proyecto de Ley No. 20 de 2005 Senado (Base de la Ley 1150 de 2007)

La exposición de motivos del *Proyecto de Ley No. 20 (2005) Senado*, que dio origen a la Ley 1150 de 2007, se elaboró en un contexto marcado por la preocupación nacional frente a los altos niveles de corrupción y la falta de eficiencia en el uso de los recursos públicos. En ese momento, el legislador buscó fortalecer la transparencia en la gestión contractual del Estado mediante la introducción de medidas normativas puntuales orientadas a la eficiencia, la moralidad y la publicidad administrativa.

El documento reconocía que el Estado colombiano ejecutaba una proporción significativa del Producto Interno Bruto (PIB) a través de la contratación pública, lo que exigía reforzar los mecanismos de control. Así se indicó:

“Un simple dato resulta explícito: la participación promedio de la contratación del sector público en el PIB supera el 11%, lo que debe llevar a concluir que cualquier medida que impacte tal volumen de recursos, sin duda tendrá una significación mayor en el contexto no solo en la administración pública sino en el terreno económico.” (Proyecto de Ley No. 20, 2005, pp. 7-8)

Este enfoque se reflejó en la incorporación del artículo 13 en la Ley 1150 de 2007, disposición que estableció expresamente que las entidades estatales con régimen contractual excepcional deben desarrollar su actividad contractual conforme a los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal previstos en la Constitución Política. La norma dispuso:

“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.” (Ley 1150, 2007, art. 13)

El propio texto del proyecto enfatizó este propósito al señalar que tales medidas debían aplicarse *“a toda contratación efectuada con recursos públicos con independencia de su régimen legal”*, con el fin de asegurar la vigencia uniforme de los principios de la función administrativa y del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, subrayando además que *“en puntos tan cardinales no puede haber excepción alguna.”* (Ley 1150, 2007, p. 9)

Si bien en la exposición de motivos no se hacía una referencia expresa al principio de publicidad como categoría autónoma, su presencia se encontraba implícita en la mención general a los principios de la función administrativa y en la voluntad de dotar de visibilidad y trazabilidad a la gestión contractual del Estado. En efecto, el proyecto contemplaba la utilización de medios electrónicos para la contratación, con el fin de maximizar los principios de transparencia y publicidad, facilitando el control ciudadano y el seguimiento a la gestión pública.

En consecuencia, la Ley 1150 de 2007 puede entenderse como una norma de desarrollo constitucional que reafirma la aplicabilidad de los principios de la función administrativa en toda contratación financiada con recursos públicos, incluyendo aquellas entidades que cuentan con un régimen contractual especial o exceptuado.

2.4. La Ley 1712 de 2014 y la Jerarquización Estatutaria del Derecho de Acceso a la Información Pública

La Ley Estatutaria 1712 (2014), publicada en la *Gaceta del Congreso* No. 816 de 2011, marcó un punto de inflexión en el desarrollo del derecho de acceso a la información pública, al elevar a rango estatutario los principios de publicidad y transparencia que, si bien ya habían sido reconocidos en la Constitución Política (1991) —en especial en los artículos 74 y 209, que consagran el deber estatal de actuar con transparencia, garantizar la participación ciudadana y asegurar la publicidad en el ejercicio de las funciones públicas—, se encontraban hasta entonces dispersos en normas ordinarias y desarrollos jurisprudenciales, sin un marco sistemático de protección.

El legislador, al otorgarle naturaleza estatutaria a esta norma, buscó dotar a los principios de transparencia y publicidad de una fuerza vinculante superior, de modo que toda actuación estatal —incluida la contractual— se interpretara bajo el principio de máxima publicidad. Este desarrollo normativo consolidó

una visión más amplia e integradora del acceso a la información pública, que hasta ese momento —es decir, antes de la expedición de la Ley 1712 de 2014— no había tenido un reconocimiento expreso ni un énfasis suficiente en la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública ni en la intervención estatal para fomentar la diversidad y el equilibrio informativo (Proyecto de Ley Estatutaria No. 156, 2011, p. 13).

La exposición de motivos de la Ley 1712 enfatiza precisamente la necesidad de “*revertir la cultura de secreto y opacidad*” (p. 14) y sustituirla por una “*cultura pro-acceso*” (p. 14), en la cual la publicidad sea la regla y la reserva, la excepción. Esta norma, de jerarquía superior, consolidó tres principios estructurales que orientan el derecho de acceso a la información pública:

- Máxima publicidad para titular universal: presunción de publicidad sobre toda información estatal.
- Máxima divulgación o transparencia: deber de facilitar el acceso a la información pública en los términos más amplios posibles.
- Divulgación proactiva o publicidad activa: deber de visibilizar *motu proprio* la actuación pública, publicando de forma rutinaria y accesible la información de interés ciudadano.

La Ley 1712 (2014) se erige, así como la norma de referencia obligatoria para interpretar el artículo 13 de la Ley 1150 (2007), al conformar un bloque normativo de transparencia y acceso a la información que vincula tanto a las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación como a aquellas con régimen contractual especial. En virtud de su carácter estatutario y su jerarquía que ostenta frente a la legislación ordinaria, esta ley amplía el ámbito de los sujetos obligados, comprendiendo no solo a las entidades públicas en sentido estricto, sino también a aquellas que administran, gestionan o reciben recursos de naturaleza u origen público.

De esta manera, la Ley 1712 (2014) se alinea con el espíritu y finalidad de la Ley 1150 (2007), en cuanto reafirma que la obligación de garantizar la transparencia y la publicidad en la gestión contractual recae sobre toda entidad que maneje recursos públicos, aun cuando su régimen sea especial o exceptuado, pues el elemento determinante no es la naturaleza jurídica del sujeto, sino el origen y destino público de los recursos administrados.

2.5. El Decreto 1081 de 2015 y la Reglamentación del Deber de Publicación en el SECOP

En desarrollo de la Ley 1712 (2014), el Decreto Único Reglamentario 1081 (2015) introdujo una orientación precisa sobre el “cómo” debía materializarse el deber de publicidad de la información contractual por parte de los sujetos obligados que administran recursos públicos. El artículo 2.1.1.2.1.7 de este decreto dispuso expresamente que “*la publicación de la información contractual de los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos deberá hacerse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP*” (p. 5), alineando así la política de transparencia contractual con los mecanismos tecnológicos de acceso ciudadano a la información.

Esta disposición reglamentaria anticipó el mandato operativo que años después sería reafirmado por la Ley 2195 (2022), al establecer de manera expresa la obligación de publicar los documentos, contratos, actos y actuaciones contractuales en el SECOP II o en la plataforma transaccional que haga sus veces, sin distinción del régimen jurídico aplicable. Por tanto, puede afirmarse que desde 2015 ya existía un lineamiento normativo sobre la forma en que debía cumplirse el principio de publicidad, lo que demuestra que la

evolución del marco jurídico no se limitó a reconocer el deber, sino a concretar los mecanismos técnicos para hacerlo efectivo, incluso para aquellas entidades con régimen especial o exceptuado.

2.6. La Ley 2195 de 2022 y la Extensión Expresa del Deber de Publicidad a las Entidades con Régimen Especial

La más reciente evolución normativa del principio de publicidad en la contratación estatal se materializó en la Ley 2195 (2022), *“Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción”*, cuyo texto original corresponde al Proyecto de Ley No. 341 de 2020 Senado, publicado en la *Gaceta del Congreso* No. 1249 del 4 de noviembre de 2020.

Si bien desde la Constitución Política (1991), particularmente en su artículo 209, ya se había consagrado el principio de publicidad como uno de los fundamentos de la función administrativa —obligando a todas las autoridades y entidades públicas, incluidas aquellas con régimen especial, a desarrollar su gestión al servicio de los intereses generales—, y desde el artículo 13 de la Ley 1150 (2007) se había extendido su alcance a quienes ejecutan recursos públicos, la Ley 2195 (2022) introduce un cambio sustancial: establece, de manera expresa y operativa, cómo deben estas entidades cumplir con el principio de publicidad, con el fin de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

La exposición de motivos fue explícita al señalar que

“no bastan sanciones económicas, disciplinarias, fiscales o penales, sino que es necesario exaltar una verdadera política pública de prevención en el ejercicio de la actividad contractual y de la gestión colectiva”. Por ello, el proyecto propuso *“el fortalecimiento de disposiciones jurídicas que promuevan la gestión contractual del Estado y faciliten los mecanismos de prevención de la corrupción en esa materia”* (Proyecto de Ley No. 341, 2020, p. 27).

Esta afirmación resulta especialmente significativa, pues evidencia que incluso tres décadas después de la expedición de la Constitución de 1991, el país continúa enfrentando las mismas deficiencias estructurales en la gestión contractual, lo que obliga al legislador a insistir en la necesidad de materializar la publicidad y la transparencia en la administración de los recursos públicos.

En esa misma línea, el texto destaca que *“la Transparencia Gubernamental es el deber de todo Gobierno de informar, dar cuentas y poner a disposición de sus ciudadanos la información pública, bajo la premisa de un gobierno democrático que debe fungir como guardián de la información que tiene de los ciudadanos y para los ciudadanos”*. Asimismo, se precisa que las autoridades deben documentar cada una de sus actuaciones, *“con el propósito y fin de permitir el ejercicio del derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que expresamente establezca la ley”* (p. 27).

Estas expresiones reafirman que la publicidad no se limita a un deber formal de publicación, sino que constituye una herramienta sustantiva de control ciudadano y de legitimidad institucional. En palabras de la misma exposición de motivos, la transparencia implica *“honestidad, ética y responsabilidad de los gobiernos y los entes públicos para dar a conocer a los ciudadanos cuáles son las gestiones, actividades e inversiones económicas de importancia social”*. En consecuencia, el legislador advierte que *“para el Estado y sus entidades, en todos sus ámbitos, tanto del nivel nacional como territorial, debe ser una impronta en todo su quehacer hacer público lo público”* (p. 27).

El legislador, en coherencia con este propósito, cerró los vacíos interpretativos y aseguró la aplicación efectiva del principio de publicidad, determinando de forma expresa la obligación de publicar los

documentos, contratos, actos y actuaciones contractuales en el SECOP II o en la plataforma transaccional que haga sus veces, sin distinción del régimen jurídico aplicable. Esta disposición reviste especial relevancia porque eleva el estándar de cumplimiento para las entidades con régimen especial o exceptuado: ya no basta con publicar en el SECOP I, plataforma concebida principalmente como medio de publicidad, sino que se impone el deber de hacerlo en el SECOP II, sistema de naturaleza transaccional, que permite gestionar en línea los procesos de contratación, crear cuentas institucionales para las entidades estatales y los proveedores, y habilitar una vista pública que facilita el seguimiento ciudadano a cada etapa contractual. Con ello, la Ley 2195 materializa la aspiración expresada en su exposición de motivos de moralizar la gestión contractual y prevenir la corrupción a través de la transparencia efectiva, haciendo posible la trazabilidad de las actuaciones contractuales en tiempo real.

El proyecto de ley partió de un diagnóstico según el cual la corrupción no podía enfrentarse únicamente con sanciones, sino que debía abordarse como una política pública preventiva, articulada interinstitucionalmente y sustentada en la transparencia como herramienta estructural. La exposición de motivos destaca que *“la lucha contra la corrupción requiere conciencia colectiva, coordinación institucional y acciones concretas desde los distintos órganos del Estado”* (p. 27), consolidando así la visión de un Estado abierto y transparente.

De manera innovadora, el legislador fijó un plazo máximo de seis (6) meses desde la entrada en vigencia de la Ley 2195 para la implementación de esta obligación, eliminando las ambigüedades interpretativas que subsistían en torno a los regímenes exceptuados y buscando uniformar el cumplimiento del principio de transparencia sin distinción del régimen jurídico aplicable.

El proceso de formulación del proyecto evidenció un enfoque participativo y técnico: fue construido con aportes de más de veinticinco (25) entidades públicas, e incorporó recomendaciones internacionales, así como propuestas del Presidente y la Vicepresidenta de la República, de la Procuraduría General de la Nación y de la Secretaría de Transparencia. Esta articulación multisectorial reafirma el propósito de fortalecer la rendición de cuentas y garantizar el control ciudadano sobre toda gestión pública, cerrando brechas normativas que históricamente habían limitado la efectividad del principio de publicidad.

2.7. Conclusión del Capítulo 2. El Alcance Normativo del Deber de Publicidad para las Entidades con Régimen Especial

En el presente capítulo se abordó la evolución normativa del principio de publicidad en la contratación estatal y su materialización progresiva en el ordenamiento jurídico colombiano, desde su consagración constitucional en el artículo 209 hasta su desarrollo operativo en la Ley 2195 (2022).

El análisis permitió evidenciar que, aunque el principio de publicidad tiene un fundamento constitucional explícito y fue extendido a todos los ejecutores de recursos públicos mediante el artículo 13 de la Ley 1150 (2007), la obligación de publicar de manera efectiva la información contractual ha sido objeto de precisiones sucesivas que buscan cerrar brechas de opacidad y uniformar el cumplimiento del deber de transparencia, especialmente en las entidades con régimen especial o exceptuado.

En desarrollo de la Ley 1712 (2014), el Decreto 1081 (2015), en su artículo 2.1.1.2.1.7, estableció de manera expresa que la información contractual de los sujetos obligados que contraten con cargo a recursos públicos debe publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP, como mecanismo oficial de divulgación de los procesos contractuales financiados con recursos públicos. En virtud de esta disposición, el deber de publicidad comprende la publicación de los documentos, actos, contratos e información generada por oferentes, contratistas, supervisores o interventores, tanto en la etapa

precontractual, como en la contractual y postcontractual, garantizando así la trazabilidad, el control ciudadano y la transparencia en la gestión contractual del Estado.

Este marco normativo fue posteriormente precisado mediante directrices administrativas que definieron la forma en que las entidades con régimen contractual especial deben cumplir con el deber de publicidad a través del SECOP II.

Con el fin de materializar el mandato del artículo 53 de la Ley 2195 (2022), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República expidió la Circular No. 02 (2022) del 1.º de junio, dirigida a las entidades del orden nacional con régimen contractual excepcional. Este acto administrativo precisó tres aspectos clave:

1. La obligatoriedad y alcance temporal: a partir del 18 de julio de 2022, las entidades exceptuadas del Estatuto General de Contratación deben publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II, utilizando los módulos de “Régimen Especial con ofertas” o “Régimen Especial sin ofertas”, según la modalidad de selección adoptada.
2. Las modalidades de uso de la plataforma: la Circular permite dos alternativas operativas:
 - Uso transaccional, cuando la entidad firma electrónicamente y gestiona el proceso completo dentro del SECOP II (Régimen Especial con ofertas); y
 - Uso publicitario, cuando la entidad firma el contrato en físico, pero publica los documentos en línea dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición, conforme al artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 de 2015 (Régimen Especial sin ofertas).
3. El régimen de reserva y transición: se aclara que el deber de publicidad no afecta los documentos clasificados como reservados conforme a la Ley 1712 de 2014 y que la obligación solo aplica para contratos suscritos a partir del 18 de julio de 2022, en aplicación del artículo 38 de la Ley 153 de 1887.

De esta manera, la Circular 02 (2022) consolidó la operatividad del principio de publicidad para las entidades con régimen especial, al fijar directrices precisas sobre cómo, cuándo y en qué condiciones deben publicarse los documentos contractuales en la plataforma transaccional del Estado.

En consecuencia, y de conformidad con el marco jurídico vigente, el deber de publicidad para las entidades del SINA con régimen especial no se limita a un acto formal de publicación, sino que implica una obligación activa, verificable y de carácter continuo de visibilizar toda su gestión contractual con recursos públicos en los sistemas oficiales de contratación pública. Este estándar de transparencia fue reforzado por las disposiciones introducidas en la Ley 2195 de 2022, que consolidaron la obligación de publicar la actividad contractual en plataformas electrónicas del Estado. De esta manera, la publicidad contractual se configura como un elemento esencial para garantizar la transparencia institucional, la rendición de cuentas ambientales y la legitimidad de la política pública ambiental que estas entidades ejecutan.

3. Estudio de Caso: Análisis Práctico del Deber de Publicidad en Entidades del SINA

3.1. Marco Institucional del Estudio de Caso

El presente estudio de caso se centra en el análisis del cumplimiento del deber de publicidad contractual por parte de entidades con régimen especial vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el marco de la contratación financiada con recursos públicos y conforme a los estándares normativos vigentes.

Las entidades seleccionadas —el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann (IIAP)— comparten una caracterización institucional común: son corporaciones civiles sin ánimo de lucro, de carácter público, creadas mediante normas especiales en desarrollo de la Ley 99 de 1993, vinculadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente.

Desde el punto de vista contractual, estas entidades se rigen por un régimen especial de derecho privado, operacionalizado a través de manuales internos de contratación. No obstante, por expreso mandato constitucional y legal, su actividad contractual se encuentra sujeta a los principios de la función administrativa, en particular a los previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, lo cual implica la observancia del deber de publicidad en la gestión de los recursos públicos que administran.

En coherencia con el marco normativo desarrollado en el capítulo anterior, este estudio delimita su análisis empírico exclusivamente a la información publicada en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II), en tanto constituye el medio oficial definido por el ordenamiento jurídico para el cumplimiento del deber de publicidad contractual. En consecuencia, otras formas de divulgación institucional no son consideradas como variables de evaluación del cumplimiento de dicha obligación.

3.1.1. Justificación de la Selección del Principio de Publicidad como Eje de Análisis

La presente investigación se centra en el análisis del principio de publicidad como eje estructural de la actividad contractual de las entidades con régimen especial, en razón de su carácter transversal dentro del conjunto de principios que orientan la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En efecto, la publicidad no solo constituye un principio autónomo, sino un presupuesto necesario para la materialización de otros principios como la transparencia, la moralidad, la responsabilidad, igualdad y la imparcialidad. En este sentido, su observancia permite hacer verificables las actuaciones de la administración y habilita el ejercicio del control ciudadano y de los órganos de control sobre la gestión de los recursos públicos.

Adicionalmente, el principio de publicidad adquiere una especial relevancia en el contexto de la contratación estatal, en la medida en que contribuye a la prevención de prácticas contrarias al interés general y al fortalecimiento de la confianza en la gestión pública. Esta dimensión se encuentra reforzada por el marco normativo vigente, en particular por la Ley 1712 de 2014 y los desarrollos asociados al uso de plataformas como SECOP II, las cuales operan como mecanismos de materialización del deber de publicidad en la actividad contractual.

En consecuencia, la elección del principio de publicidad como objeto de estudio responde a su condición de principio habilitante, en tanto permite evaluar el grado de cumplimiento efectivo de los demás principios de la función administrativa en la práctica contractual de las entidades analizadas.

3.1.2. Entidades Objeto del Estudio de Caso

El Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI tiene como misión la generación de conocimiento científico y la transferencia de tecnología orientadas al desarrollo sostenible y la gestión integral del territorio amazónico. Su actividad contractual se articula principalmente a la ejecución de proyectos de investigación, conservación y fortalecimiento institucional, financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Regalías y convenios con entidades del orden nacional. (Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, 2022; 2023; 2024)

El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt tiene como propósito promover y realizar investigación orientada al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad como factor de desarrollo y bienestar. Administra recursos públicos provenientes, entre otras fuentes, del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Regalías y fondos especializados asociados a la política ambiental y climática. (Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, 2022; 2023; 2024)

El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR desarrolla investigación básica y aplicada sobre los ecosistemas marinos y costeros del país, con el fin de apoyar la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones en materia ambiental. Su financiación pública se estructura principalmente a través de transferencias del Presupuesto General de la Nación, asignadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para funcionamiento e inversión. (Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR, 2022; 2023; 2024; 2025)

El Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann – IIAP tiene como misión producir conocimiento ambiental sobre el Chocó Biogeográfico, orientado a la formulación de políticas públicas y al desarrollo sostenible de la región del Pacífico. Su gestión contractual se soporta en recursos públicos provenientes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de fondos estatales destinados a la implementación de proyectos ambientales y de construcción de paz territorial. (Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP, 2025)¹

En conjunto, estas entidades representan casos comparables y pertinentes para el análisis del deber de publicidad contractual, en la medida en que combinan: (i) la administración de recursos públicos significativos, (ii) la aplicación de regímenes contractuales especiales y (iii) un rol estratégico en la ejecución de la política ambiental del Estado. Estas características justifican su selección como objeto del estudio de caso y permiten evaluar, de manera empírica y jurídicamente informada, la forma en que se materializa el deber de publicidad en la contratación pública ambiental.

¹ La información presupuestal del Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) correspondiente a las vigencias 2022, 2023, 2024 y la ejecución parcial de 2025 fue obtenida mediante derecho de petición formulado con fines académicos, en los términos de la Ley 1755 de 2015, y suministrada oficialmente por la entidad mediante comunicación de 19 de noviembre de 2025. (Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP, 2025)

3.2. Justificación de la Muestra

La selección de las entidades objeto de análisis —Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis (INVEMAR) e Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico John von Neumann (IIAP)— responde a criterios jurídicos, institucionales y metodológicos que permiten observar de manera pertinente el cumplimiento del deber de publicidad en entidades con régimen especial de contratación vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA).

3.2.1. Relevancia Constitucional y Estratégica del Sector Ambiental

Desde la Constitución Política de 1991, el medio ambiente fue elevado a un eje estructural del ordenamiento jurídico colombiano, al reconocerse como un derecho colectivo y como un elemento esencial para el desarrollo económico, la equidad social y la sostenibilidad intergeneracional. La Asamblea Nacional Constituyente concibió la protección ambiental no como un asunto sectorial o accesorio, sino como un objetivo transversal de la acción estatal (Informe de ponencia – Medio Ambiente y Recursos Naturales, 1991; Proyecto de Acto Reformatorio No. 58: Memorando, 1991), estrechamente vinculado con la función administrativa y con el interés general.

Este enfoque constitucional se fundamentó en la necesidad de superar modelos de desarrollo que, en nombre del crecimiento económico, habían generado graves impactos ambientales y sociales, y en la urgencia de dotar al Estado de herramientas institucionales y normativas que garantizaran una gestión pública ambiental transparente, participativa y eficaz. En este contexto, el principio de publicidad adquiere una relevancia reforzada, en tanto permite el control ciudadano sobre la forma en que se ejecutan los recursos públicos destinados a la protección del patrimonio natural y al cumplimiento de fines colectivos esenciales (Proyecto de Acto Reformatorio No. 23: Propuesta de Protección del Ambiente, 1991).

3.2.2. El Sistema Nacional Ambiental como Diseño Institucional del Constituyente

Como desarrollo directo de los mandatos constitucionales de 1991, el legislador creó el Ministerio del Medio Ambiente y estructuró el Sistema Nacional Ambiental (SINA) mediante la Ley 99 de 1993, a partir de los lineamientos definidos en el Proyecto de Ley No. 129 de 1992. Este diseño institucional respondió a la necesidad de articular, jerarquizar y fortalecer la gestión ambiental del Estado, superando la dispersión de competencias y la debilidad institucional que caracterizaban el modelo previo.

El SINA fue concebido como un sistema público integrado, en el cual confluyen autoridades, entidades técnicas y organismos de investigación encargados de producir conocimiento científico, formular políticas públicas, ejecutar programas ambientales y administrar recursos públicos destinados a la conservación, restauración y uso sostenible de los recursos naturales. En este marco, las entidades que lo integran —aunque algunas cuenten con regímenes contractuales especiales o exceptuados— ejercen funciones públicas y administran recursos de origen estatal, lo que las sujeta al cumplimiento de los principios que rigen la función administrativa, entre ellos el principio de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política (Proyecto de Ley No. 129, 1992).

3.2.3. Pertinencia de las Entidades Seleccionadas como Unidades de Análisis

Las entidades seleccionadas para este estudio de caso —SINCHI, Humboldt, INVEMAR e IIAP— cumplen un rol estratégico dentro del SINA, al ser institutos científicos de investigación encargados de generar conocimiento especializado sobre ecosistemas de alto valor ambiental, como la Amazonía, los ecosistemas marinos y costeros, la biodiversidad continental y el Chocó Biogeográfico (Proyecto de Acto Reformatorio No. 58: Memorando, 1991).

Desde la perspectiva metodológica, estas entidades resultan idóneas como unidades de análisis por las siguientes razones:

- i) **Ejecutan fines públicos ambientales de alta relevancia constitucional**, directamente vinculados con la protección del ambiente, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, reconocidos como objetivos superiores del Estado desde la Constitución de 1991.
- ii) **Administran y ejecutan recursos públicos significativos**, provenientes del Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Regalías y otros fondos públicos, lo que hace exigible un estándar elevado de publicidad y transparencia en su gestión contractual.
- iii) **Operan bajo regímenes especiales de contratación**, lo que permite analizar, en un escenario concreto, cómo se materializa el deber de publicidad en entidades que no se rigen íntegramente por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, pero que siguen sometidas a los principios constitucionales de la función administrativa.
- iv) **Presentan diversidad institucional y operativa**, tanto en su ámbito territorial como en el volumen y tipo de procesos contractuales que gestionan, lo que facilita la identificación de patrones, diferencias, buenas prácticas y riesgos en la implementación del deber de publicidad.

En consecuencia, la muestra seleccionada permite observar de manera adecuada el fenómeno objeto de estudio —el cumplimiento del deber de publicidad en entidades con régimen especial vinculadas al SINA—, sin pretender formular un diagnóstico exhaustivo del sector ambiental, sino un análisis profundo, acotado y empíricamente verificable, acorde con la metodología de estudio de caso propia de una tesis de maestría.

3.3. Metodología del Estudio de Caso

El presente trabajo adopta una metodología de estudio de caso de carácter jurídico-práctico, orientada a evaluar el grado de cumplimiento del deber de publicidad contractual por parte de entidades con régimen especial vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), a partir del análisis de información pública disponible en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II y en el portal de Datos Abiertos Colombia.

Este enfoque metodológico resulta adecuado en la medida en que permite contrastar el marco normativo desarrollado en el Capítulo II con la práctica administrativa efectiva, identificando patrones de cumplimiento, brechas, riesgos y buenas prácticas en la implementación del principio de publicidad en contextos institucionales específicos.

3.3.1. Tipo de Estudio

Se trata de un estudio de caso múltiple, en tanto analiza de manera comparada cuatro entidades con características jurídicas y misionales similares —SINCHI, Instituto Humboldt, INVEMAR e IIAP—, todas ellas vinculadas al SINA y sometidas a regímenes contractuales especiales, pero obligadas a observar los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política (1991) y el artículo 13 de la Ley 1150 (2007).

El análisis combina:

- Un enfoque jurídico, centrado en las obligaciones de publicidad derivadas del ordenamiento vigente, y
- Un enfoque práctico, basado en la revisión sistemática de los documentos contractuales efectivamente publicados en el SECOP II.

3.3.2. Periodo de Análisis

El periodo objeto de estudio comprende desde el 18 de julio de 2022 hasta el 29 de octubre de 2025, fecha esta última correspondiente al corte de extracción de la información desde la plataforma SECOP II y el portal de Datos Abiertos Colombia.

Este intervalo temporal fue seleccionado por corresponder a la entrada en vigencia efectiva de la obligación de publicación en SECOP II para entidades con régimen especial, conforme a la Ley 2195 (2022) y la Circular 02 de 2022 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

3.3.3. Fuentes de Información

Las fuentes utilizadas en el análisis empírico fueron:

- Sistema Electrónico para la Contratación Pública – SECOP II, como medio oficial de publicidad contractual.
- Portal de Datos Abiertos Colombia, utilizado para la descarga y sistematización de la información contractual en formato estructurado.

Para efectos metodológicos del estudio, no se consideró la información publicada en los portales web institucionales de las entidades, en la medida en que el ordenamiento jurídico vigente ha establecido de forma expresa que el SECOP II constituye el medio oficial para el cumplimiento del deber de publicidad contractual.

3.3.4. Selección de la Muestra

A partir del universo total de procesos contractuales publicados en SECOP II por cada una de las entidades analizadas durante el periodo de estudio, se aplicó un muestreo aleatorio simple del treinta por ciento (30 %), con el fin de garantizar representatividad y viabilidad analítica.

El procedimiento de selección fue el siguiente:

1. Se identificó el total de procesos publicados por cada entidad en SECOP II desde el 18 de julio de 2022.
2. Sobre ese universo, se calculó el equivalente al 30 % de los procesos.
3. A cada proceso se le asignó un número aleatorio mediante la función ALEATORIO () de Microsoft Excel.
4. Los procesos fueron ordenados de menor a mayor según el número asignado.
5. Se seleccionaron los primeros procesos hasta completar el porcentaje definido como muestra.

Este procedimiento se aplicó de manera independiente para cada entidad, garantizando la neutralidad y aleatoriedad en la selección de los casos analizados.

3.3.5. Variables e Indicadores de Análisis

Sobre la muestra seleccionada se evaluaron, entre otros, los siguientes indicadores:

- Oportunidad en la publicación de los documentos contractuales (publicación dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del documento).
- Completitud de la información publicada en las etapas precontractual, contractual y postcontractual.
- Uso de los módulos de régimen especial del SECOP II.

La información fue sistematizada en matrices de análisis elaboradas en formato Excel, en las que se registró la presencia o ausencia de los documentos exigidos, los plazos de publicación y los enlaces directos a cada proceso, garantizando la trazabilidad y verificabilidad de los resultados.

3.4. Resultados y Hallazgos Empíricos

Este apartado presenta los resultados empíricos derivados del análisis de la información publicada en SECOP II por las entidades seleccionadas (SINCHI, Instituto Humboldt, INVEMAR e IIAP), con base en los indicadores definidos en la metodología. Los hallazgos se exponen de forma comparada, con énfasis en **(i)** el volumen y modalidad de publicación (uso de módulos), **(ii)** la oportunidad de publicación dentro del

término de tres (3) días, y (iii) la completitud documental mínima exigible para garantizar publicidad efectiva y trazabilidad.

3.4.1. Adopción y Trayectoria de Publicación en SECOP II (Indicador: Fecha del Primer Registro con Documentos)

Se identificó que las cuatro entidades cuentan con registros documentales en SECOP II desde años anteriores al inicio del periodo de análisis (18 de julio de 2022), así:

- **SINCHI:** primer registro con documentos el 02/11/2018 (módulo sin ofertas).
- **Instituto Humboldt:** primer registro con documentos el 02/01/2017 (módulo sin ofertas).
- **INVEMAR:** primer registro con documentos el 11/01/2018 (módulo sin ofertas).
- **IIAP:** primer registro con documentos el 03/01/2017 (módulo sin ofertas).

Este resultado es relevante porque evidencia que la presencia en la plataforma no es un fenómeno estrictamente posterior a la Ley 2195 (2022); sin embargo, la evaluación del cumplimiento del deber de publicidad en este estudio se concentra exclusivamente en los procesos publicados desde el 18 de julio de 2022, fecha a partir de la cual se consolida la exigibilidad operativa del deber de publicación en SECOP II para entidades de régimen especial.

3.4.2. Volumen de Procesos Publicados desde el 18 de julio de 2022

Durante el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2022 y el 29 de octubre de 2025, las entidades analizadas registraron los siguientes volúmenes de publicación en el SECOP II:

- **SINCHI:** 3.041 procesos (100 % en módulo “sin ofertas”).
- **Instituto Humboldt:** 3.084 procesos (19,7 % en módulo “con ofertas”; 80,3 % en “sin ofertas”).
- **INVEMAR:** 1.502 procesos (0,6 % en “con ofertas”; 99,4 % en “sin ofertas”).
- **IIAP:** 128 procesos (3,1 % en “con ofertas”; 96,9 % en “sin ofertas”).

Desde el punto de vista jurídico, la utilización de cualquiera de los dos módulos de régimen especial — transaccional (“con ofertas”) o publicitario (“sin ofertas”) — satisface formalmente el deber de publicación previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 (2007), el Decreto 1081 (2015) y la Ley 2195 (2022), siempre que se garantice la oportunidad y la completitud de la información.

Sin embargo, el análisis comparado evidencia una adopción predominantemente publicitaria del SECOP II en tres de las cuatro entidades. Solo el Instituto Humboldt presenta una integración más significativa del módulo transaccional.

Este comportamiento no implica, por sí mismo, incumplimiento normativo; no obstante, revela distintos niveles de apropiación institucional del sistema como herramienta de gestión integral. Mientras el uso

transaccional favorece la trazabilidad y estandarización en línea del proceso contractual, el uso exclusivamente publicitario mantiene la gestión contractual fuera del entorno digital, limitando el potencial del sistema como mecanismo de control en tiempo real.

El hallazgo permite concluir que el volumen de publicación, aunque elevado en algunas entidades, no es suficiente para valorar la efectividad material del principio de publicidad, la cual depende de la articulación entre la oportunidad en la publicación y calidad de la información publicada.

3.4.3. Oportunidad en la Publicación dentro del Término de tres (3) días (Indicador: Oportunidad)

Este apartado presenta los resultados empíricos correspondientes al indicador de oportunidad en la publicación de los documentos contractuales en el SECOP II, entendido como el cumplimiento del término máximo de tres (3) días contados a partir de la expedición del documento, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.1.7 del Decreto 1081 (2015) y a las directrices operativas impartidas mediante la Circular 02 (2022) del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

De acuerdo con la metodología definida en el presente estudio, el indicador fue evaluado bajo un criterio jurídico estricto y verificable, sin escalas graduales ni ponderaciones subjetivas. En consecuencia, cada proceso fue clasificado únicamente en una de las siguientes categorías:

- Cumple, cuando la publicación se realizó dentro del término legal;
- No cumple, cuando la publicación se efectuó por fuera del plazo normativamente establecido.

Este enfoque metodológico responde a la naturaleza taxativa del término previsto en la norma y permite evaluar la oportunidad en la publicación como una condición objetiva del deber de publicidad, directamente asociada a la posibilidad de control ciudadano oportuno sobre la actividad contractual.

El análisis se efectuó sobre una muestra aleatoria del treinta por ciento (30 %) de los procesos publicados por cada entidad durante el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2022 y el 29 de octubre de 2025, utilizando exclusivamente la información disponible en el SECOP II.

• Resultados por Entidad

En el caso del Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI, se analizó una muestra de 493 procesos. De estos, únicamente 31 procesos fueron publicados dentro del término de tres (3) días, mientras que 462 procesos fueron publicados de manera extemporánea. Esto equivale a un 6,3 % de cumplimiento del indicador y a un 93,7 % de incumplimiento.

Para el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, la muestra analizada correspondió a 247 procesos. Los resultados evidencian que 111 procesos fueron publicados oportunamente y 136 procesos fuera del término legal, lo que representan un 44,9 % de cumplimiento y un 55,1 % de incumplimiento del indicador.

En el caso del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR, se evaluó una muestra de 240 procesos, de los cuales 228 procesos fueron publicados dentro del término legal y solo 12 procesos por fuera de este. En consecuencia, el INVEMAR presenta un 95 % de cumplimiento del indicador de oportunidad y un 5 % de incumplimiento.

Finalmente, para el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP, se analizó una muestra de 9 procesos, atendiendo al menor volumen de procesos publicados durante el periodo objeto de estudio. De estos, 2 procesos fueron publicados oportunamente y 7 procesos de manera extemporánea, lo que equivale a un 22,2 % de cumplimiento y un 77,8 % de incumplimiento.

- **Síntesis Comparada del Indicador**

Los resultados evidencian un comportamiento marcadamente heterogéneo entre las entidades con régimen especial vinculadas al SINA en relación con el cumplimiento del término legal de publicación. Mientras el INVEMAR presenta un nivel de cumplimiento alto y consistente, el Instituto Humboldt se sitúa en un nivel intermedio, y el SINCHI y el IIAP registran niveles bajos de cumplimiento del indicador de oportunidad. Esta heterogeneidad resulta especialmente relevante si se considera que todas las entidades analizadas se encuentran sujetas al mismo marco constitucional, legal y reglamentario, y utilizan una misma plataforma oficial de publicación. En este sentido, los resultados ponen de manifiesto que la sola existencia de reglas uniformes y de un sistema electrónico común no garantiza, por sí misma, un cumplimiento homogéneo del deber de publicidad en su dimensión temporal.

El análisis del indicador de oportunidad permite, así, identificar una brecha empírica relevante entre el estándar normativo desarrollado en el ordenamiento jurídico colombiano y su materialización práctica en las entidades objeto de estudio.

3.4.4. Completitud Documental Mínima en SECOP II

Este indicador evalúa el grado en que las entidades objeto de estudio garantizan una publicidad mínima efectiva de su actividad contractual a través del SECOP II, entendida como la existencia publicitada de documentos que permitan identificar, al menos, las tres etapas esenciales del proceso contractual: precontractual, contractual y de ejecución.

De conformidad con la metodología definida, un proceso se considera cumplidor del indicador de completitud documental mínima únicamente cuando cuenta, de manera simultánea, con: (i) al menos un documento funcional de la etapa precontractual; (ii) un documento contractual; y (iii) al menos un documento que evidencie la ejecución contractual. La ausencia total de documentos en cualquiera de estas etapas implica el incumplimiento del indicador, con independencia de la denominación formal del documento o del régimen contractual aplicable.

El análisis se realizó sobre una muestra aleatoria equivalente al treinta por ciento (30 %) de los procesos publicados por cada entidad durante el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2022 y el 29 de octubre de 2025.

- **Resultados Globales del Indicador por Entidad**

- ✓ Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI

Para el SINCHI se analizó una muestra de 493 procesos. Los resultados evidencian un alto nivel de completitud documental mínima, así:

- 489 procesos, equivalentes al 99,2 %, cumplieron con el estándar mínimo de completitud documental.

- 4 procesos, equivalentes al 0,8 %, no cumplieron con dicho estándar.

Este comportamiento refleja una publicación consistente de documentos a lo largo de las tres etapas contractuales, lo que permite una trazabilidad básica de la actividad contractual analizada a través del SECOP II.

✓ **Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt**

En el caso del Instituto Humboldt, la muestra estuvo compuesta por 247 procesos, con los siguientes resultados:

- 107 procesos, equivalentes al 43,3 %, cumplieron el indicador de completitud documental mínimo.
- 140 procesos, equivalentes al 56,7 %, no alcanzaron dicho estándar.

Los resultados muestran que más de la mitad de los procesos analizados presentan vacíos documentales relevantes en al menos una de las etapas de la actividad contractual, lo que limita la posibilidad de reconstruir integralmente el ciclo contractual a partir de la información publicada en la plataforma.

✓ **Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras – INVEMAR**

Para el INVEMAR se evaluó una muestra de 240 procesos, obteniéndose los siguientes resultados:

- 112 procesos, equivalentes al 46,7 %, cumplieron con el estándar mínimo de completitud documental.
- 128 procesos, equivalentes al 53,3 %, no cumplieron con el indicador.

Estos datos evidencian una distribución cercana al equilibrio entre procesos que cumplen y no cumplen el estándar, lo que pone de relieve la existencia de brechas significativas en la integralidad de la información contractual publicada.

✓ **Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP**

En el caso del IIAP, la muestra analizada correspondió a 9 procesos, con los siguientes resultados:

- 0 procesos (0 %) cumplieron con el estándar mínimo de completitud documental.
- 9 procesos (100 %) no cumplieron con dicho estándar.

Aunque el tamaño de la muestra es reducido, los resultados evidencian una ausencia total de completitud documental mínima, al no encontrarse de manera simultánea documentos correspondientes a las tres etapas de la actividad contractual en ninguno de los procesos analizados.

• **Análisis Desagregado por Etapas Contractuales**

La revisión por etapas permite identificar los factores estructurales que inciden en el incumplimiento del indicador en cada entidad:

- En el SINCHI, el alto nivel de cumplimiento se explica por la presencia casi total y concurrente de documentación precontractual (100 % de la muestra), contractual (99,2 %) y de ejecución (99,6 %), lo que asegura una trazabilidad mínima adecuada de los procesos analizados.
- En el Instituto Humboldt, el incumplimiento del indicador se concentra principalmente en la ausencia de evidencia precontractual mínima, presente solo en el 44,5 % de los procesos, y en la falta de documentación de ejecución, ausente en el 21,9 % de la muestra, pese a que la mayoría de los procesos cuentan con documento contractual.
- En el INVEMAR, el incumplimiento está determinado principalmente por la ausencia de documentos de ejecución en el 42,9 % de los procesos analizados, así como por la falta de documentos contractuales en el 17,5 % de la muestra, lo que afecta la continuidad documental del ciclo contractual.
- En el IIAP, se observa una ausencia total de evidencia precontractual y de ejecución (100 % de la muestra), aun cuando en todos los procesos se identificó la existencia de un documento contractual, circunstancia que impidió el cumplimiento del estándar mínimo de completitud documental.

- **Síntesis del Indicador**

El análisis del indicador de completitud documental mínima revela un comportamiento heterogéneo entre las entidades del Sistema Nacional Ambiental con régimen especial. Mientras el SINCHI presenta un nivel de cumplimiento cercano a la totalidad de los procesos analizados (99,2 %), el Instituto Humboldt (43,3 %) y el INVEMAR (46,7 %) exhiben niveles intermedios de cumplimiento, y el IIAP registra un incumplimiento total (100 %) en la muestra evaluada.

Estos resultados permiten concluir que la publicidad efectiva de la actividad contractual, entendida como la existencia mínima de información que permita identificar las tres etapas del proceso, no se garantiza de manera uniforme entre las entidades analizadas, pese a encontrarse todas sometidas al mismo marco normativo general y a la utilización del SECOP II como plataforma oficial de publicación.

3.5. Análisis Interpretativo de los Resultados

El análisis empírico desarrollado permite identificar patrones diferenciados de cumplimiento del deber de publicidad contractual entre las entidades con régimen especial vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), evidenciando que la utilización del SECOP II no se traduce de manera uniforme en publicidad efectiva, oportuna e integral de la actividad contractual.

Desde una perspectiva comparada, los resultados muestran que el grado de cumplimiento del deber de publicidad no depende exclusivamente del régimen contractual exceptuado, sino de decisiones institucionales internas relacionadas con la apropiación del SECOP II como herramienta de gestión, control y trazabilidad del gasto público.

3.5.1. Uso del SECOP II: Entre Publicidad Formal y Gestión Contractual Efectiva

El análisis del uso de los módulos de régimen especial revela una predominancia generalizada del módulo “sin ofertas” en las cuatro entidades analizadas. No obstante, este comportamiento adquiere significados distintos según la entidad y constituye un factor relevante, pero no suficiente por sí solo, para determinar el grado de cumplimiento del deber de publicidad.

- En el **SINCHI**, el uso exclusivo del módulo sin ofertas se acompaña de altos niveles de completitud documental, lo que permite concluir que, aunque no se utilice el módulo transaccional, la plataforma sí es asumida como repositorio funcional de la actividad contractual.
- En contraste, en el **IIAP**, el uso casi exclusivo del módulo sin ofertas se traduce en una publicidad meramente formal, caracterizada por la ausencia de documentos esenciales de las etapas precontractual y de ejecución.
- En el **Instituto Humboldt**, el uso mixto de módulos evidencia una mayor apropiación funcional del SECOP II, aunque persisten brechas relevantes en la publicación de documentos precontractuales y de ejecución.
- En el **INVEMAR**, la baja adopción del módulo transaccional se acompaña de vacíos documentales principalmente en la etapa de ejecución.

Estos hallazgos permiten afirmar que la modalidad de publicación constituye un elemento estructural del análisis, pero debe evaluarse conjuntamente con la oportunidad y la completitud documental para determinar la efectividad real del deber de publicidad.

3.5.2. Oportunidad en la Publicación: Cumplimiento Normativo Desigual

El indicador de oportunidad, medido con base en el término perentorio de tres (3) días previsto en el Decreto 1081 de 2015, evidencia un cumplimiento heterogéneo entre las entidades analizadas.

Mientras el INVEMAR presenta un nivel de cumplimiento elevado, lo que sugiere la existencia de rutinas institucionalizadas de publicación oportuna, el SINCHI y el IIAP muestran rezagos significativos, con una mayoría de procesos publicados fuera del término legal. En el caso del Instituto Humboldt, los resultados se sitúan en un punto intermedio, reflejando una aplicación irregular del estándar normativo.

Este comportamiento confirma que el incumplimiento del deber de oportunidad no responde a ambigüedades normativas, sino a fallas operativas, organizacionales o de priorización interna, dado el carácter claro y taxativo del mandato legal.

3.5.3. Completitud Documental: La Principal Brecha del Deber de Publicidad

El análisis del indicador de completitud documental mínima pone de manifiesto diferencias estructurales entre las entidades analizadas.

Se identifican tres escenarios:

1. **Cumplimiento robusto en términos de completitud documental**, representado por el SINCHI, donde la existencia concurrente de documentos precontractuales, contractuales y de ejecución permite garantizar una trazabilidad mínima efectiva del gasto público, aunque este desempeño no necesariamente se traduce en cumplimiento integral cuando se incorpora el indicador de oportunidad.
2. **Cumplimiento parcial e inestable**, observable en el Instituto Humboldt y en el INVEMAR, donde la ausencia recurrente de documentos precontractuales o de ejecución rompe la continuidad documental del proceso contractual.
3. **Incumplimiento estructural**, evidenciado en el IIAP, donde la ausencia total de evidencia precontractual y de ejecución impide considerar que exista publicidad material de la actividad contractual.

Con ello se confirma que la publicidad contractual no se satisface con la mera existencia del contrato publicado, sino que exige la visibilización funcional del ciclo completo de la actividad contractual.

3.5.4. Síntesis Interpretativa del Estudio de Caso

En una lectura integral de los indicadores analizados —uso de módulos, oportunidad en la publicación y completitud documental mínima— se evidencia que el deber de publicidad en las entidades con régimen especial del SINA no se materializa de manera homogénea ni plena.

Si bien algunas entidades presentan desempeños destacados en indicadores específicos (como oportunidad o completitud), el análisis combinado de ambos estándares revela un escenario más exigente: el cumplimiento simultáneo de oportunidad y completitud documental es reducido en todas las entidades.

Los porcentajes de cumplimiento integral —esto es, procesos que fueron publicados dentro del término legal de tres (3) días y que cuentan con evidencia mínima precontractual, contractual y de ejecución— son los siguientes:

- **SINCHI:** 6,3 %
- **Instituto Humboldt:** 43,3 %
- **INVEMAR:** 46,7 %
- **IIAP:** 0 %

Estos resultados muestran que ninguna entidad alcanza un nivel de cumplimiento integral superior al 50 %, y en dos casos el cumplimiento es marginal o inexistente.

A partir de estos resultados, se evidencia una relación inversamente proporcional entre el cumplimiento del indicador de oportunidad en la publicación de la información y el cumplimiento del indicador de completitud de la documentación. En efecto, aquellas entidades que presentan mejores desempeños en términos de oportunidad tienden a registrar menores niveles de completitud documental, mientras que aquellas que logran mayor integridad en la información presentan rezagos en los tiempos de publicación.

Este comportamiento puede explicarse por la existencia de tensiones operativas en la gestión contractual, particularmente asociadas a la capacidad institucional para atender simultáneamente exigencias de rapidez y exhaustividad en el registro de la información. En este sentido, la priorización de la oportunidad puede responder a una lógica de cumplimiento formal de los términos de publicación, en detrimento de la calidad de la información cargada, mientras que la búsqueda de completitud puede implicar procesos internos más rigurosos que ralentizan la divulgación.

Adicionalmente, esta dinámica puede estar asociada a factores como la ausencia de estandarización en los procesos de carga, limitaciones en las capacidades técnicas y operativas, y el uso no plenamente transaccional de las plataformas de contratación, lo que implica cargas manuales posteriores que afectan la consistencia y oportunidad de la información publicada.

Desde una perspectiva jurídica, ello significa que, aunque el deber de publicidad no es ignorado, su materialización efectiva es fragmentada. Se publican documentos, pero no siempre oportunamente; se publican contratos, pero no siempre con trazabilidad completa; se utiliza la plataforma, pero no siempre como herramienta integral de gestión.

Este hallazgo es particularmente relevante si se considera que el marco normativo analizado en el Capítulo 2 no presenta ambigüedades sustanciales respecto del alcance del deber de publicidad. El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, desarrollado por la Ley 1712 de 2014 y el Decreto 1081 de 2015, establece con claridad que la actividad contractual comprende documentos precontractuales, contractuales y postcontractuales.

Por tanto, la brecha identificada no es de carácter normativo, sino operativo e institucional. La autonomía contractual reconocida a estas entidades no explica el incumplimiento parcial del deber de publicidad, pues el estándar constitucional de transparencia es transversal y no depende del régimen aplicable.

En consecuencia, el estudio de caso confirma la hipótesis planteada: el cumplimiento del deber de publicidad en entidades con régimen especial del SINA es parcial y heterogéneo, y su efectividad depende más de decisiones institucionales internas que de la estructura normativa vigente.

En este sentido, la eficacia del principio de publicidad no depende exclusivamente de la oportunidad o de la completitud de manera aislada, sino de la articulación de ambas dimensiones como condiciones necesarias para garantizar la transparencia real de la actividad contractual. En este sentido, la ausencia de publicación o la publicación parcial de la información contractual en SECOP II implica un incumplimiento del deber de publicidad, en la medida en que impide garantizar la trazabilidad integral del proceso contractual y la verificabilidad de las actuaciones administrativas.

A partir de los hallazgos identificados en el estudio de caso, resulta necesario analizar las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento del deber de publicidad, con el fin de dimensionar el alcance práctico de las brechas evidenciadas en las entidades analizadas.

3.5.5. Consecuencias Jurídicas Derivadas del Incumplimiento del Deber de Publicidad

En el marco de la actividad contractual de las entidades analizadas -caracterizadas por su naturaleza de entidades públicas con régimen especial de derecho privado- el incumplimiento del deber de publicidad puede generar distintas consecuencias jurídicas en los ámbitos fiscal, disciplinario, penal y contractual, cuya configuración depende de la naturaleza de la conducta y de sus efectos materiales.

- **Responsabilidad Fiscal**

De conformidad con la Ley 610 de 2000, la responsabilidad fiscal tiene naturaleza resarcitoria y se predica de los gestores fiscales en el ejercicio de la gestión fiscal, entendida como el conjunto de actividades orientadas a la administración de recursos públicos (arts. 5 y 6). En este contexto, el elemento estructural y determinante de este tipo de responsabilidad es la existencia de un daño al patrimonio público, definido como la lesión real, efectiva y cuantificable de los recursos del Estado (art. 40).

A partir de este marco normativo, la omisión en el cumplimiento del deber de publicidad no configura, en principio, un hecho generador autónomo de daño fiscal, en la medida en que carece de la aptitud causal directa para producir un detrimento patrimonial. Se trata, más bien, de una infracción a los principios de la función administrativa -en particular, los de publicidad consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política- así como de los mandatos previstos en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, el Decreto 1081 de 2015 y la Ley 2195 de 2022.

No obstante, desde la perspectiva desarrollada por la doctrina de la Contraloría General de la República, la relevancia fiscal de dicha omisión puede surgir cuando esta se integra en una cadena causal que conduce a la producción de un daño al patrimonio público (Concepto CGR-OJ-0002-2022, 2022). En tales eventos, la falta de publicidad puede constituirse en un factor concurrente o facilitador del detrimento, particularmente cuando incide en la ausencia de concurrencia de oferentes, la celebración de contratos en condiciones desfavorables, la materialización de pagos indebidos o la imposibilidad de ejercer controles oportunos sobre la ejecución contractual.

En estos escenarios, el juicio de responsabilidad fiscal no recae sobre la omisión de publicidad en sí misma, sino sobre la actuación sustantiva que generó el detrimento, sin perjuicio de que aquella sea valorada como elemento relevante en la determinación del nexo causal entre la conducta del gestor fiscal y el daño.

- **Responsabilidad Disciplinaria**

En el ámbito disciplinario, el incumplimiento del deber de publicidad puede generar responsabilidad incluso en ausencia de un daño patrimonial, en la medida en que lo relevante es la infracción de los deberes funcionales y de los principios que rigen la función administrativa.

De conformidad con la Ley 1952 de 2019, el régimen disciplinario es aplicable no solo a servidores públicos, sino también a particulares que administren recursos públicos. En efecto, el artículo 70 establece que son sujetos disciplinables aquellos particulares que intervienen en la administración de recursos públicos, entendida como la facultad de recaudar, custodiar, liquidar o disponer de rentas que hacen parte del presupuesto público o que están destinadas a fines de interés general.

En este contexto, el artículo 72, numeral 10, dispone que dichos sujetos responderán por las faltas gravísimas previstas en el artículo 54, numeral 3, siempre que la conducta resulte compatible con la función que desempeñan. Esta disposición tipifica como falta gravísima la participación en la actividad contractual con desconocimiento de los principios que orientan la función administrativa y la contratación estatal, tales como la transparencia, publicidad, la moralidad y la legalidad.

Bajo esta perspectiva, la omisión o el cumplimiento incompleto del deber de publicidad -en cuanto expresión directa del principio de transparencia- puede constituir una conducta disciplinariamente reprochable cuando implique el desconocimiento de los principios que rigen la actividad contractual o afecte de manera sustancial el deber funcional del sujeto disciplinable.

Para la configuración de la responsabilidad disciplinaria, deben concurrir los elementos estructurales previstos en la Ley 1952 de 2019. En primer lugar, la ilicitud sustancial, entendida como la afectación relevante del deber funcional sin justificación, lo cual se materializa cuando se desconocen los principios de la función administrativa. En segundo lugar, la culpabilidad, en la medida en que estas conductas solo son sancionables a título de dolo o culpa, quedando proscrita la responsabilidad objetiva. Finalmente, se trata de faltas calificadas como gravísimas, lo que refleja la especial relevancia que el ordenamiento jurídico otorga al respeto de los principios que rigen la gestión pública.

En cuanto a las consecuencias jurídicas, la comisión de este tipo de faltas por parte de particulares que administran recursos públicos puede dar lugar a la imposición de sanciones consistentes en multa e inhabilidad para ejercer funciones públicas o contratar con el Estado, en los términos previstos en la ley.

En este sentido, el deber de publicidad adquiere una dimensión disciplinaria relevante, en la medida en que su incumplimiento no solo compromete la transparencia de la gestión contractual, sino que puede dar lugar a la imposición de sanciones cuando se evidencie una afectación sustancial de los principios que orientan la función administrativa.

- **Responsabilidad Penal**

En el ámbito penal, la omisión del deber de publicidad no configura, por sí sola, un ilícito autónomo. Como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, irregularidades en la publicación de documentos, especialmente en etapas de ejecución, pueden carecer de relevancia penal en ausencia de dolo o cuando obedecen a circunstancias administrativas justificables (Corte Suprema de Justicia, Sala Especial de Instrucción, 2022).

No obstante, cuando dicha omisión se presenta en la etapa precontractual y afecta los principios de transparencia y selección objetiva, puede adquirir relevancia penal al incidir en el cumplimiento de requisitos legales esenciales del proceso contractual. En todo caso, su configuración dependerá del análisis concreto de la conducta y de la acreditación de los elementos subjetivos exigidos por el tipo penal.

- **Consecuencias Contractuales**

En atención a su régimen jurídico especial, los contratos celebrados por estas entidades se rigen, en principio, por las normas de derecho privado en materia de nulidades (art. 1741 C.C. y art. 899 C. de Co.), sin perjuicio de su sujeción a los principios de la función administrativa, en virtud del manejo de recursos públicos (art. 209 C.P. y art. 13 de la Ley 1150 de 2007).

En este contexto, el incumplimiento del deber de publicidad adquiere relevancia jurídica en la medida en que puede incidir en el desarrollo del proceso contractual, particularmente en la etapa precontractual, al afectar condiciones como la transparencia, la concurrencia de oferentes y la trazabilidad de la actuación administrativa.

Cuando dicha omisión se presenta en el marco de actuaciones regidas por el derecho privado y no se materializa en un acto administrativo en sentido estricto, la controversia se estructura a partir de hechos u omisiones vinculadas al desarrollo de la actividad contractual, de conformidad con los criterios fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado (Consejo de Estado, 2020).

En estos eventos, la relevancia jurídica del incumplimiento del deber de publicidad se proyecta principalmente en la eventual configuración de un daño antijurídico o en la necesidad de garantizar la observancia del deber omitido, lo que determina la activación de los mecanismos judiciales correspondientes, de conformidad con la naturaleza de la controversia.

- **Medio de Control**

En relación con los mecanismos de control judicial, la Sección Tercera del Consejo de Estado, mediante sentencia de unificación del 3 de septiembre de 2020 (Exp. 42003, C.P. Alberto Montaña Plata), fijó criterios relevantes para resolver la dispersión jurisprudencial en torno a las controversias derivadas de la actividad contractual de prestadores de servicios públicos domiciliarios, estableciendo reglas que resultan útiles para el análisis de las entidades objeto de estudio.

En dicha providencia, la Sala precisó, en primer lugar, que la competencia jurisdiccional debe determinarse a partir del criterio orgánico previsto en el artículo 104 del CPACA, de manera que, cuando se trate de entidades públicas, el conocimiento corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En segundo lugar, señaló que, salvo disposición legal expresa en contrario, los actos precontractuales expedidos por estas entidades no tienen la naturaleza de actos administrativos, sino que corresponden a actuaciones de derecho privado, aun cuando deban observar los principios de la función administrativa conforme al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007. Finalmente, como consecuencia de lo anterior, estableció que el medio de control procedente no es el de nulidad y restablecimiento del derecho, sino el de reparación directa, en la medida en que las controversias se originan en hechos, omisiones u operaciones administrativas y no en actos administrativos en sentido estricto.

Si bien estas reglas fueron fijadas en el contexto específico de las empresas de servicios públicos domiciliarios, resulta posible establecer un paralelo con las entidades analizadas en esta investigación, en tanto comparten elementos estructurales relevantes: (i) su naturaleza de entidades públicas con régimen especial, (ii) la aplicación de reglas de derecho privado en su actividad contractual y (iii) la obligación de observar los principios de la función administrativa en el manejo de recursos públicos.

A partir de este simil, puede sostenerse que, en aquellos eventos en los que la omisión del deber de publicidad no se materializa en un acto administrativo, sino en una actuación contractual regida por el derecho privado o en una omisión dentro del desarrollo de dicha actividad, el medio de control procedente, siguiendo la lógica de la sentencia de unificación, sería el de reparación directa.

Adicionalmente, la jurisprudencia posterior del Consejo de Estado ha evidenciado una tendencia a extender estas subreglas a controversias contractuales adelantadas por otras entidades públicas con régimen excepcional que no corresponden estrictamente a empresas de servicios públicos domiciliarios, lo que refuerza la tesis según la cual la determinación del medio de control no depende exclusivamente de la naturaleza del ente, sino de la naturaleza jurídica de la actuación y del régimen aplicable.

En este sentido, cuando la controversia tiene origen en una omisión en el cumplimiento del deber de publicidad que genera un daño antijurídico, los interesados deberán acudir al medio de control de reparación directa para solicitar la indemnización de los perjuicios correspondientes, sin perjuicio de otras acciones que puedan proceder en función de las particularidades del caso.

- **Acción de Cumplimiento como Mecanismo para la Garantía del Deber de Publicidad**

Sin perjuicio de lo anterior, cuando lo que se persigue no es la indemnización de un daño, sino la materialización del deber legal de publicidad, el ordenamiento jurídico prevé la acción de cumplimiento como el mecanismo judicial idóneo.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento tiene como finalidad garantizar la efectividad de mandatos imperativos contenidos en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, cuando la autoridad obligada se niega a darles cumplimiento. En este sentido, su objeto no

es la reparación de perjuicios ni el cuestionamiento de la legalidad de actuaciones administrativas, sino la exigibilidad de un deber jurídico claro, expreso y exigible.

En el contexto del deber de publicidad, el Consejo de Estado ha reconocido que la obligación de publicar la actividad contractual en plataformas como SECOP II, derivada del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, constituye un mandato imperativo cuya observancia puede ser exigida a través de este medio de control. En particular, en el caso de SATENA (Consejo de Estado, Sección Quinta, 2024, Rad. 1906), la Sala determinó que la acción de cumplimiento es la vía idónea para forzar a una entidad con régimen especial a publicar integralmente su actividad contractual, al no existir otro mecanismo judicial diseñado específicamente para ese fin.

Esta providencia resulta especialmente relevante en la medida en que delimita con claridad la finalidad de los distintos medios de control. Mientras la reparación directa busca la indemnización de los perjuicios derivados de una actuación u omisión administrativa, la acción de cumplimiento tiene por objeto asegurar la ejecución de la norma incumplida, particularmente cuando se trata de deberes de hacer como la publicación de información contractual.

Adicionalmente, el Consejo de Estado precisó que el deber de publicidad no se satisface con la publicación parcial de la información, sino que exige la divulgación integral de las actuaciones en todas las etapas del proceso contractual —precontractual, contractual y postcontractual—, reafirmando su carácter como principio de la función administrativa y como mecanismo de control sobre la gestión de recursos públicos.

En consecuencia, frente al incumplimiento del deber de publicidad, la acción de cumplimiento se configura como el instrumento judicial idóneo para garantizar su observancia efectiva, mientras que la reparación directa operará en aquellos eventos en los que dicha omisión genere un daño antijurídico susceptible de indemnización.

3.6. Buenas Prácticas, Alertas y Recomendaciones

3.6.1. Buenas Prácticas Identificadas

A partir del análisis empírico, es posible identificar prácticas institucionales que, aun en un escenario general de cumplimiento parcial, constituyen referentes positivos replicables dentro del sector ambiental:

- **Publicación concurrente de documentos en las tres etapas contractuales**, observable en una proporción significativa de los procesos analizados en el SINCHI, lo que permite reconstruir el ciclo contractual y garantizar un nivel básico de trazabilidad del gasto.
- **Uso consistente del SECOP II como repositorio funcional de la gestión contractual**, incluso bajo la modalidad “sin ofertas”, cuando la publicación incluye soportes suficientes de las etapas precontractual, contractual y de ejecución.
- **Rutinas institucionalizadas de publicación oportuna**, evidenciadas en el INVEMAR, que reflejan la existencia de controles internos orientados a cumplir el término legal de tres (3) días previsto en el Decreto 1081 de 2015.

Estas prácticas no implican un cumplimiento integral de los estándares analizados, pero demuestran que, dentro del marco jurídico vigente, es posible alcanzar niveles elevados de publicidad efectiva sin modificar

el régimen contractual especial aplicable. Su identificación resulta relevante en la medida en que evidencian que las brechas detectadas no obedecen a vacíos normativos, sino a decisiones y capacidades institucionales.

3.6.2. Alertas y Riesgos Recurrentes

El análisis empírico permite identificar riesgos estructurales asociados al cumplimiento parcial del deber de publicidad en las entidades examinadas:

- **Publicación formal sin integralidad funcional**, consistente en el uso del SECOP II como repositorio de registros contractuales sin incorporación suficiente de soportes precontractuales o de ejecución, lo que limita la reconstrucción completa del ciclo contractual.
- **Déficits en la documentación de la fase de ejecución**, especialmente en la publicación de informes, actas o soportes de cumplimiento, lo cual afecta la trazabilidad material del gasto público y restringe la posibilidad de verificar resultados contractuales.
- **Inconsistencias en la oportunidad y completitud documental**, que evidencian la ausencia de controles internos homogéneos orientados a garantizar el cumplimiento sistemático del estándar legal.

Estas situaciones no constituyen meras irregularidades formales, sino que representan riesgos concretos para la transparencia, el control fiscal y la rendición de cuentas, en la medida en que dificultan el seguimiento ciudadano y la supervisión institucional de recursos públicos destinados a fines ambientales estratégicos.

3.6.3. Recomendaciones

A partir de los hallazgos del estudio de caso, se proponen las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer la materialización efectiva del deber de publicidad en las entidades con régimen especial del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con el fin de cerrar las brechas identificadas en términos de oportunidad y completitud de la información contractual.

a. Recomendaciones de Carácter Normativo

Se sugiere avanzar en la definición de lineamientos específicos que precisen el alcance del deber de publicidad para entidades con régimen especial, de manera que se reduzcan los márgenes de interpretación sobre el tipo de información que debe ser publicada y los estándares mínimos de cumplimiento en cada etapa del proceso contractual.

En este sentido, resulta pertinente promover la adopción progresiva del uso transaccional de plataformas como SECOP II, no solo como herramienta de divulgación, sino como mecanismo integral de gestión contractual. Esta medida no implica la modificación del régimen contractual especial ni la restricción de la autonomía de la voluntad, sino el fortalecimiento de los mecanismos de materialización del principio de publicidad, en coherencia con el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y los desarrollos normativos en materia de transparencia.

b. Recomendaciones de Carácter Institucional

Se recomienda fortalecer las capacidades institucionales de las entidades analizadas mediante la adopción de protocolos internos que garanticen la articulación entre oportunidad y completitud en la publicación de la información contractual. Esto implica la estandarización de documentos precontractuales, contractuales y de ejecución, así como la implementación de controles internos que permitan verificar la integridad de la información antes de su publicación.

De igual forma, se sugiere incorporar indicadores de cumplimiento del deber de publicidad dentro de los sistemas de evaluación institucional, con el propósito de hacer seguimiento a la calidad, oportunidad y consistencia de la información reportada. Asimismo, se recomienda fortalecer los mecanismos de supervisión contractual, de manera que el deber de publicidad se integre como un componente estructural del ciclo de gestión contractual.

c. Recomendaciones de Carácter Tecnológico

Se propone optimizar el uso de herramientas tecnológicas disponibles, particularmente mediante la implementación progresiva de funcionalidades transaccionales de SECOP II, que permitan integrar las diferentes etapas del proceso contractual en una única plataforma. El uso transaccional de esta herramienta facilitaría la secuencialidad de las actuaciones, el registro cronológico verificable de la información, la estandarización documental y el acceso en tiempo real por parte de los órganos de control y la ciudadanía. Adicionalmente, resulta necesario reducir la dependencia de cargas manuales de información, promoviendo la interoperabilidad entre sistemas internos y plataformas de contratación, lo cual contribuiría a mejorar tanto la oportunidad como la completitud de la información publicada.

En conjunto, estas recomendaciones evidencian que el fortalecimiento del deber de publicidad no depende exclusivamente de ajustes normativos, sino de la articulación efectiva entre capacidades institucionales y herramientas tecnológicas. En este sentido, la consolidación de un modelo de gestión contractual transparente exige no solo el cumplimiento formal de la publicación de información, sino su integración como parte estructural de la gestión y control de los recursos públicos.

- **Aporte del Estudio de Caso**

Este estudio de caso aporta evidencia empírica concreta sobre cómo se implementa realmente el deber de publicidad en entidades con régimen especial del SINA, identificando brechas, buenas prácticas y soluciones viables. De este modo, contribuye no solo al debate académico, sino a la mejora efectiva de la transparencia y la gestión contractual ambiental en Colombia.

4. Conclusiones Generales

El presente estudio de caso permitió analizar, desde una perspectiva jurídica y práctica, el grado de cumplimiento del deber de publicidad contractual por parte de entidades con régimen especial vinculadas al Sistema Nacional Ambiental (SINA), a partir de la información publicada en el SECOP II durante el periodo comprendido entre el 18 de julio de 2022 y el 29 de octubre de 2025. El análisis se desarrolló a la luz del marco normativo vigente, particularmente del artículo 209 de la Constitución Política, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, la Ley 1712 de 2014, el Decreto 1081 de 2015 y la Ley 2195 de 2022.

En primer lugar, se concluye que la existencia de un régimen contractual especial no exonera a estas entidades del cumplimiento del deber de publicidad, el cual constituye una obligación transversal de la función administrativa y una condición esencial para la transparencia, la trazabilidad del gasto público y el ejercicio del control fiscal y ciudadano. La investigación confirma que el legislador y el constituyente concibieron la publicidad como un principio estructural del Estado Social de Derecho, aplicable a toda actuación administrativa que implique la gestión de recursos públicos, con independencia del régimen jurídico que regule la contratación.

En segundo lugar, los resultados empíricos evidencian un cumplimiento heterogéneo del deber de publicidad entre las entidades analizadas. Mientras algunas presentan niveles altos de oportunidad y completitud documental, otras registran incumplimientos significativos, especialmente en la publicación oportuna de documentos y en la divulgación mínima de información en las etapas precontractual y postcontractual. Esta heterogeneidad no puede explicarse únicamente por diferencias normativas, sino que responde a factores institucionales como capacidades técnicas, prácticas administrativas internas y la interpretación del alcance del principio de publicidad.

En tercer lugar, el análisis del indicador de oportunidad en la publicación permitió constatar que la publicación dentro del término de tres (3) días previsto en el Decreto 1081 de 2015 no se cumple de manera uniforme, lo que afecta directamente la finalidad del principio de publicidad. La publicación extemporánea limita la posibilidad de seguimiento oportuno, reduce la efectividad del control social y debilita la trazabilidad de la gestión contractual, particularmente en entidades que ejecutan recursos públicos de alto impacto ambiental y territorial.

En cuarto lugar, el estudio del indicador de completitud documental mínima en el SECOP II reveló que la ausencia total de documentos en cualquiera de las etapas de la actividad contractual constituye una brecha relevante de transparencia, incluso cuando existan otros documentos aislados publicados. La investigación demuestra que la publicidad efectiva no se satisface con la mera existencia de registros formales, sino que requiere, al menos, la presencia de evidencia precontractual mínima, un documento contractual y algún soporte de ejecución, conforme al estándar definido en la metodología y al sentido funcional del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007.

Desde una perspectiva institucional, el estudio permite identificar buenas prácticas replicables, particularmente en aquellas entidades que han logrado altos niveles de completitud documental y consistencia en la publicación, así como alertas recurrentes asociadas a la falta de documentos de ejecución, la ausencia de estudios previos o documentos equivalentes y el uso predominantemente publicitario del SECOP II sin aprovechamiento pleno de sus funcionalidades transaccionales.

La relevancia de estos hallazgos se amplifica si se considera que las entidades analizadas ejecutan anualmente recursos públicos de cuantía significativa destinados a la investigación científica, la conservación de ecosistemas estratégicos y la implementación de políticas ambientales nacionales. En este contexto, la publicidad contractual no constituye un requisito meramente formal, sino una condición

estructural para la legitimidad del gasto público ambiental y para la confianza ciudadana en la institucionalidad del SINA.

Finalmente, este trabajo aporta evidencia práctica concreta para el fortalecimiento de la gestión contractual ambiental, al demostrar que la publicidad contractual es un elemento indispensable para garantizar la legitimidad del gasto público destinado a la protección del ambiente, la investigación científica y la sostenibilidad. En ese sentido, el estudio reafirma que la materialización efectiva del principio de publicidad no solo responde a una exigencia legal, sino que constituye un requisito esencial para la confianza ciudadana, la rendición de cuentas y la protección de bienes jurídicos colectivos de relevancia constitucional.

En consecuencia, los resultados del presente estudio de caso permiten advertir que el fortalecimiento de esquemas de gestión contractual con mayores niveles de trazabilidad podría contribuir de manera significativa a mejorar las condiciones de transparencia en la contratación pública. En esa línea, y en coherencia con los desarrollos normativos analizados, los hallazgos sugieren que avanzar hacia esquemas más estandarizados de publicidad contractual -preferiblemente mediante herramientas de carácter transaccional que permitan visualizar de manera integral y en tiempo real la actividad precontractual, contractual y de ejecución- podría constituir un camino institucional para fortalecer el principio de publicidad en las entidades con régimen especial. En este contexto, la modalidad de uso transaccional del SECOP II, actualmente habilitada para las entidades con régimen exceptuado, pero de adopción facultativa, podría consolidarse progresivamente como un referente institucional para mejorar la trazabilidad de la gestión contractual, facilitar el control social y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

En complemento a lo anterior, el análisis desarrollado permite evidenciar que el deber de publicidad no solo constituye un principio orientador de la función administrativa, sino una obligación jurídica exigible, cuyo incumplimiento puede activar distintos escenarios de responsabilidad y control. En particular, se identificó que, además de los mecanismos indemnizatorios, el ordenamiento jurídico prevé instrumentos específicos como la acción de cumplimiento para garantizar la materialización efectiva de este deber, lo que refuerza su carácter vinculante incluso frente a entidades con régimen contractual especial. En este sentido, la publicidad deja de ser un estándar meramente declarativo para consolidarse como un elemento estructural de la gestión contractual, cuya observancia resulta indispensable para la legalidad, la transparencia y la legitimidad del uso de los recursos públicos.

5. Referencias Bibliográficas

- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política [Const.]. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=4125
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991, abril 15). Informe de ponencia – Medio Ambiente y Recursos Naturales. *Gaceta Constitucional*(46). Bogotá: Imprenta Nacional y Consejo de Estado.
- Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. (1991, marzo 11). Proyecto de Acto Reformatorio No. 23: Propuesta de Protección del Ambiente. *Gaceta Constitucional*(19). (Á. Gómez Hurtado, Ed.) Bogotá: Imprenta Nacional.
- Colombia. Congreso de la República. (1992). Proyecto de Ley No. 129. *Por el cual se crea el Ministerio del Ambiente y se estructura el Sistema Público Nacional del Ambiente. Gaceta del Congreso*(57).
- Colombia. Congreso de la República. (1993, octubre 26). Ley 80. *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública [D.O: 41.094 de 28 de octubre]*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=304>
- Colombia. Congreso de la República. (2005, Agosto 1). Proyecto de Ley No. 20. *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. Gaceta del Congreso*(458).
- Colombia. Congreso de la República. (2007). Ley 1150. *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 [D.O: 46.691 de 16 de julio]*. https://web.mintransporte.gov.co/jspui/bitstream/001/404/1/Ley_1150_2007.pdf
- Colombia. Congreso de la República. (2011, Noviembre 2). Proyecto de Ley Estatutaria No. 156. *Gaceta del Congreso*(816).
- Colombia. Congreso de la República. (2014). Ley 1712. *Gaceta del Congreso*(816). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Colombia. Congreso de la República. (2020, Noviembre 4). Proyecto de Ley No. 341. *Gaceta del Congreso*(1249).
- Colombia. Congreso de la República. (2022). Ley 2195. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606>
- Colombia. Consejo de Estado. (1991, marzo 18). Proyecto de Acto Reformatorio No. 58: Memorando. *Gaceta Constitucional*(22). Bogotá: Imprenta Nacional.
- Colombia. Contraloría General de la República. (2022). Concepto CGR-OJ-0002-2022.
- Colombia. Corte Constitucional. (1992). Sentencia C-449 de 1992. [M.P: Alejandro Martínez Caballero].
- Colombia. Presidencia de la República. (2015). Decreto 1081. *Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=73593>

- Colombia. Presidencia de la República. (2022, junio 1). Circular 02. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=187447>
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. (2022). Informe de gestión institucional. <https://sinchi.org.co/informes>
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. (2023). Informe de gestión institucional. <https://sinchi.org.co/informes>
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. (2024). Informe de gestión institucional. <https://sinchi.org.co/informes>
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2022). Informe de gestión institucional. <https://www.humboldt.org.co/transparencia/planeacion>
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2023). Informe de gestión institucional. <https://www.humboldt.org.co/transparencia/planeacion>
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. (2024). Informe de gestión institucional. <https://www.humboldt.org.co/transparencia/planeacion>
- Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico – IIAP. (2025, Noviembre 19). Respuesta a derecho de petición con interés general sobre información presupuestal. *Radicado No. 202510170098*.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR. (2022). Presupuesto general. <https://www.invemar.org.co/en/presupuesto-general>
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR. (2023). Presupuesto general. <https://www.invemar.org.co/en/presupuesto-general>
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR. (2024). Presupuesto general. <https://www.invemar.org.co/en/presupuesto-general>
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras José Benito Vives de Andreis – INVEMAR. (2025). Presupuesto general. <https://www.invemar.org.co/en/presupuesto-general>