

Bogotá D.C, 7 de septiembre de 2026

Vicepresidente

GONZALO BAUTE GONZÁLEZ

Comisión V

Senado de la República

Secretario

DAVID DE JESÚS BETTIN GÓMEZ

Asunto: Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 105 Senado de 2026 "Por la cual se cambia el proceso de elección de presidente de ECOPETROL S.A. Para el fortalecimiento de la participación y la transparencia en el gobierno corporativo de ECOPETROL S.A."

Señor Vicepresidente:

Atendiendo la designación que nos hiciere la Mesa Directiva, y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992, por la cual se expide el reglamento del Congreso, de la manera más atenta, por medio del presente escrito, procedo a rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate en la Comisión Quinta del Senado al Proyecto de Ley No. 105 Senado de 2026 "Por la cual se cambia el proceso de elección de presidente de ECOPETROL S.A. Para el fortalecimiento de la participación y la transparencia en el gobierno corporativo de ECOPETROL S.A."

Del Honorable Senador

Juan E.

JUAN ESPINAL

Senador de la República



**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NO. 105 SENADO DE 2026 "POR LA CUAL SE CAMBIA EL PROCESO DE
ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE ECOPETROL S.A. PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN EL
GOBIERNO CORPORATIVO DE ECOPETROL S.A."**

ÍNDICE

- I. Trámite de la iniciativa.
- II. Objeto del proyecto de Ley.
- III. Consideraciones generales sobre el proyecto de Ley.
- IV. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de Ley.
- V. Pliego de modificaciones.
- VI. Impacto fiscal.
- VII. Declaración de impedimentos.
- VIII. Proposición.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA:

Esta iniciativa fue presentada por los Honorables Senadores Julia Correa Nuttin, Zandra María Bernal Rincón, María Angélica Guerra López, Esteban Quintero Cardona, Enrique Cabrales Baquero, Juan Fernando Espinal Ramírez, Christian Munir Garcés Aljure, Claudia Margarita Zuleta Murgas, Rafael Nieto Loaiza en la Secretaría General del Senado el 29 de julio de 2025 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 998 del 2026

Mediante oficio CQU-CS-C-0377-2026 del 20 de agosto de 2026, el Secretario de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado notificó la designación del ponente Juan Fernando Espinal Ramírez como coordinador. Razón por la cual rindo informe para la primera ponencia.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto introducir un mecanismo de participación efectiva de los accionistas minoritarios de Ecopetrol S.A. en el proceso de designación del Presidente de la sociedad, mediante la obligación de que la



Junta Directiva seleccione al máximo ejecutivo de una terna de candidatos propuesta exclusivamente por quienes, sin ejercer control individual o conjunto sobre la compañía ni representar entidades estatales, ostentan la condición de copropietarios de la principal empresa de la Nación.

Esta medida no sustrae a la Junta Directiva de su potestad de designación, sino que la enriquece al obligarla a considerar perfiles técnicos e independientes postulados desde una perspectiva ajena a la del accionista controlante, reduciendo así el riesgo de que la elección del máximo directivo de una sociedad de economía mixta cotizada en bolsa responda a criterios de conveniencia política del gobierno de turno y no al interés general de la sociedad, de sus accionistas y del mercado.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

La presente iniciativa se fundamenta en los estándares internacionales de gobierno corporativo aplicables a las empresas estatales que desarrollan actividades económicas y que cuentan con participación de inversionistas no estatales.

ECOPETROL S.A. con 75 años de historia en Colombia, ha construido un legado alrededor del desarrollo productivo y económico del país. “Ecopetrol emprendió actividades en la cadena del petróleo como una Empresa Industrial y Comercial del Estado, encargada de administrar el recurso hidrocarburífero de la nación, y creció en la medida en que otras concesiones revirtieron e incorporó su operación”¹

Desde su inicio de operaciones, la empresa registró para el año 2022 los mejores resultados, “El Grupo Ecopetrol finalizó el 2022 generando los mejores resultados financieros de su historia al obtener una utilidad neta de COP 33.4 billones, duplicando la del año anterior, y un EBITDA de COP 75.2 billones con un margen EBITDA del 47%.

Este sólido desempeño financiero fue apalancado por: i) entorno de precios favorable, ii) mayor aporte a la producción de Permian y Ecopetrol S.A., iii) resultados récord en las refinerías y iv) sólidos resultados de ISA. Lo anterior permitió compensar: i) la inflación y el efecto cambiario en costos y gastos de la

¹ <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/NuestraEmpresa/QuienesSomos/NuestraHistoria>



operación, ii) mayores intereses de deuda, iii) mayor nivel de gastos exploratorios e iv) incremento de la tasa nominal de impuesto de renta para 2022”²

Sin embargo, con el paso de los años, desde 2022, sus utilidades han caído 73%, pasando de \$33,4 billones a apenas \$9 billones en 2025, mientras sus aportes al Estado disminuyeron de \$40,4 billones en 2024 a \$34,6 billones en 2025. Aunque en el primer semestre de 2026 se observa una recuperación, con utilidades de \$8,95 billones, este resultado aún está lejos del desempeño registrado en años anteriores.

A este deterioro se suman cuestionamientos sobre la gobernanza y la administración de la compañía: investigaciones y procesos relacionados con la anterior presidencia, controversias contractuales en empresas del Grupo y cuestionamientos sobre la designación de algunos directivos. Las calificadoras internacionales también han advertido sobre el debilitamiento de la gobernanza y el riesgo asociado al control estatal.

Ecopetrol necesita una administración profesional, independiente y transparente. No puede ser utilizada como instrumento político ni estar sometida a decisiones que comprometan su valor, sus reservas, su sostenibilidad financiera o los recursos que aporta a todos los colombianos.

La propuesta que establece este proyecto de Ley es focalizado y, a la vez, menos invasivo que cualquiera de los precedentes internacionales al proponer el fortalecimiento del gobierno corporativo de Ecopetrol y garantizar que la elección de su Presidente responda a criterios de mérito, transparencia e independencia.

Para ello, propone incorporar de manera efectiva a los accionistas minoritarios en el proceso de selección, permitiéndoles postular una terna de candidatos entre la cual deberá decidir la Junta Directiva. De esta manera, se busca equilibrar el poder dentro de la compañía, proteger los intereses de todos los accionistas y asegurar que una empresa estratégica para Colombia sea dirigida con criterios técnicos, profesionales y de largo plazo.

Evaluando los casos internacionales, es una medida que no pretende que los minoritarios elijan directores (como en Italia), ni que voten acumulativamente por miembros de Junta (como Brasil), ni que coparticipen en un comité de nominaciones (como Noruega). Pide algo más limitado pero estratégicamente decisivo: que el

² <https://www.ecopetrol.com.co/wps/portal/Home/es/noticias/detalle/resultados-2022-contribucion-historica-para-colombia>



universo de candidatos al cargo de presidente provenga de quienes no tienen incentivo político en la designación. La Junta conserva intacta su facultad de elegir.

Lo que sí existe es un consenso internacional consolidado sobre los principios que sustentan esta decisión. Los organismos multilaterales de los que Colombia es miembro han emitido pronunciamientos directos sobre cada uno de los elementos que justifican esta ley.

Colombia ingresó como miembro pleno de la OCDE en 2020 y, con ello, asumió el compromiso de alinear su marco regulatorio con las directrices de esta organización. Las Directrices sobre Gobierno Corporativo de Empresas Estatales (revisadas en 2015 y actualizadas en 2024) establecen:

Sobre la protección específica de los minoritarios frente al accionista estatal:

"Los accionistas no estatales deben ser protegidos, en particular, contra acciones abusivas del Estado en su condición de propietario." (Capítulo IV, Anotaciones, párr. 116)

Sobre la independencia de la Junta Directiva frente a la interferencia política:

"El Estado debe permitir que las juntas directivas de las empresas estatales ejerzan sus responsabilidades y debe respetar su independencia." (Capítulo II.C)

"Deben implementarse mecanismos para evitar conflictos de interés que impidan a los miembros de la junta llevar a cabo objetivamente sus funciones directivas y para limitar la interferencia política en los procesos de la junta." (Capítulo VII.E)

El Banco Mundial ha documentado los riesgos específicos que surgen cuando el Estado utiliza su posición como accionista controlante para designar unilateralmente a los directivos de las empresas estatales. En su informe *The State of Governance at State-Owned Enterprises*, señala:

Sobre la autonomía operativa frente al Estado:

"El Estado renuncia a su derecho a influir directamente en las operaciones cotidianas de la empresa." (Norway 2008, 59).

Sobre el riesgo de las designaciones motivadas políticamente:

"[Los directores designados por el Estado] pueden ser muy eficaces para garantizar que la empresa estatal atienda los objetivos políticos o de política pública; pero



pueden perseguir esos objetivos en detrimento de la salud económica y financiera de la empresa.” (World Bank Group 2014, 163)

Sobre la autonomía plena del directorio:

La OCDE insta a los gobiernos a otorgar a las empresas de propiedad estatal «plena autonomía operativa para alcanzar sus objetivos definidos» y, en particular, a permitir que sus consejos de administración ejerzan las responsabilidades que tienen delegadas y a respetar su independencia (OCDE 2015a, 20)³.

La CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, publicó lineamientos específicos para empresas de propiedad estatal en la región. Sus pronunciamientos son directamente aplicables a Ecopetrol:

“Lineamiento 7. El Gobierno no debe interferir en la gestión ordinaria de las EPE y les debe conceder autonomía operativa para alcanzar sus objetivos empresariales. En línea con lo señalado por la OCDE, los principales mecanismos por los que el Estado ejerce la propiedad de forma activa e informada son una estrategia de propiedad clara y consistente, un proceso de nominación y elección de directores bien estructurado y un mandato claro para la empresa y sus directores, así como un ejercicio efectivo de los derechos de propiedad establecidos. Por parte del Gobierno, debe evitarse cualquier interferencia en asuntos de la gestión ordinaria de la EPE ya que corresponde a la Alta Gerencia de la empresa, bajo el control del Directorio, implementar la estrategia aprobada por este”⁴.

La propuesta de permitir a los accionistas minoritarios presentar una terna de candidatos a la Junta Directiva para el cargo de Presidente introduce un contrapeso saludable en el proceso de toma de decisiones.

Este mecanismo no despoja a la Junta Directiva de su facultad de elección, la cual se mantiene intacta, sino que la enriquece al obligarla a considerar perfiles idóneos propuestos desde una perspectiva diferente a la del accionista controlante.

³ <https://documents1.worldbank.org/curated/en/564891520946563480/pdf/NWP-State-of-Governance-PSO-40-PUBLIC.pdf>

⁴

<https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1740/Lineamientos%20para%20el%20buen%20gobierno%20corporativo%20de%20las%20empresas%20del%20Estado.pdf?sequence=4>



El proyecto establece que la Junta debe justificar su decisión en caso de no optar por un candidato de la terna. Esta obligación de motivar el acto tiene un doble propósito:

- Fomenta la Transparencia: Obliga a que la decisión se base en criterios objetivos, medibles y relacionados con la idoneidad y experiencia del candidato elegido, previniendo designaciones que respondan a intereses ajenos a los de la sociedad.
- Legitima la Decisión: Al hacer públicos los fundamentos de su elección, la Junta fortalece la confianza de todos los accionistas y del mercado en general, demostrando que su decisión fue producto de un análisis riguroso y no de una imposición arbitraria.

Este mecanismo se inspira en el principio democrático y participativo que irradia nuestra Constitución. La Ley 5 de 1992, en su artículo 230, ya reconoce la importancia de la participación ciudadana al permitir que cualquier persona presente observaciones sobre los proyectos de ley que se tramitan en el Congreso. De forma análoga, este proyecto de ley traslada ese espíritu participativo al corazón del gobierno corporativo de la empresa más importante del país, permitiendo que los propietarios minoritarios sean escuchados en una de las decisiones más estratégicas de la compañía.

IV. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY

Constitución Política de Colombia:

Artículo 114. *"Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes."*

Este artículo consagra la función legislativa general y la función de control político del Congreso sobre la administración, lo que incluye la vigilancia sobre el gobierno corporativo de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta como Ecopetrol S.A.

Artículo 150, numeral 7. *"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 7. Determinar la estructura de la*



administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta."

Ley 1118 de 2006, "Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A. y se dictan otras disposiciones".

ARTÍCULO 5º. Órganos de dirección y administración. Ecopetrol S. A., una vez constituida como sociedad de economía mixta, será dirigida y administrada por la Asamblea General de Accionistas, la Junta Directiva y el Presidente de la sociedad, de acuerdo con lo que señalen sus estatutos. La Asamblea General designará los miembros de la Junta Directiva y esta, a su vez, designará al Presidente.

PARÁGRAFO 1º. Los departamentos productores de hidrocarburos explotados por Ecopetrol S. A. tendrán acceso a un asiento en la Junta Directiva de Ecopetrol S. A. que se designará de acuerdo a lo que dispongan los estatutos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Mientras se designan los miembros de la Junta Directiva y el Presidente de la sociedad en la forma establecida en los estatutos, continuarán ejerciendo las respectivas funciones los miembros de la Junta Directiva y el Presidente de Ecopetrol S. A. que estuvieren ejerciendo dichas funciones en el momento en que ocurra el cambio de naturaleza jurídica.

Ley 3 de 1992, Ley 5 de 1992 y Ley 754 de 2002, que regulan elementos complementarios frente a las funciones legales del Congreso de la República, es así como

La Ley 5 de 1992, en su capítulo VII señala el proceso legislativo constituyente de esta corporación:

"ARTÍCULO 6. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple: (..) 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación. (..)



ARTÍCULO 139. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTÍCULO 140. INICIA TI A LEGISLATIVA. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara.
2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.
3. La Corte Constitucional.
4. El Consejo Superior de la Judicatura.
5. La Corte Suprema de Justicia.
6. El Consejo de Estado.
7. El Consejo Nacional Electoral.
8. El Procurador General de la Nación.
9. El Contralor General de la República.
10. El Fiscal General de la Nación. 11. El Defensor del Pueblo."

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

TEXTO INICIAL	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN	OBSERVACIONES
Artículo 2. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 5 de la Ley 1118 de 2006, el cual quedará así: Parágrafo Nuevo. Para la designación del Presidente de la sociedad, la Junta Directiva deberá elegir de una terna de candidatos propuesta por los accionistas minoritarios de la compañía. Se entenderá por accionistas minoritarios a todos aquellos que, de	Artículo 2. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 5 de la Ley 1118 de 2006, el cual quedará así: Parágrafo 2º Nuevo. Para la designación del Presidente de la sociedad, la Junta Directiva deberá elegir de una terna de candidatos propuesta por los accionistas minoritarios de la compañía. Se entenderá por accionistas minoritarios a todos aquellos que, de forma individual o conjunta, no ejerzan control	Se ajusta el articulado para agregar el numeral



forma individual o conjunta, no ejerzan control sobre la sociedad y no representen. entidades estatales. La Junta Directiva conservará su potestad de designación.	sobre la sociedad y no representen. entidades estatales. La Junta Directiva conservará su potestad de designación.	
Artículo 3. Procedimiento y convocatoria. La convocatoria para la postulación de la terna por parte de los accionistas minoritarios será reglamentada por los estatutos de la sociedad, garantizando los principios de publicidad, transparencia y participación democrática. Dicho procedimiento deberá establecerse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.	Artículo 3. Procedimiento y convocatoria. La convocatoria para la postulación de la terna por parte de los accionistas minoritarios será reglamentada por los estatutos de la sociedad, garantizando los principios de publicidad, transparencia y participación democrática. Dicho procedimiento deberá establecerse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. <u>Parágrafo: Para la elaboración de dicha reglamentación, la Junta Directiva conformará un comité ad hoc compuesto paritariamente por representantes del accionista mayoritario y de los accionistas minoritarios.</u>	Se adiciona un parágrafo para establecer disposiciones de reglamentación.

VI. IMPACTO FISCAL



Como indica claramente la exposición de motivos del proyecto y como se ha mencionado anteriormente, esta iniciativa no implica un impacto fiscal obligatorio que requiera la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante recalcar que esta Ley simplemente autoriza al Gobierno Nacional a asignar recursos de su presupuesto. Por lo tanto, cualquier gasto que se realice como resultado de esta disposición dependerá exclusivamente de la decisión autónoma del ejecutivo, así como de los análisis de viabilidad técnica y económica que se lleven a cabo en cada caso específico.

VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS:

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para los ponentes que suscriben el informe según el artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

VIII. PROPOSICIÓN

En mérito de lo expuesto, rindo **PONENCIA POSITIVA** y solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Quinta del Senado dar curso al Primer Debate al Proyecto de Ley 105 Senado de 2026 "Por la cual se cambia el proceso de elección de presidente de ECOPETROL S.A. Para el fortalecimiento de la participación y la transparencia en el gobierno corporativo de ECOPETROL S.A."

Del honorable Senador



JUAN ESPINAL

Senador de la República



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO.
105 SENADO DE 2026 "POR LA CUAL SE CAMBIA EL PROCESO DE
ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE ECOPETROL S.A. PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN Y LA TRANSPARENCIA EN EL
GOBIERNO CORPORATIVO DE ECOPETROL S.A."**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover la transparencia y optimizar las prácticas de gobierno corporativo en la elección del Presidente de Ecopetrol S.A., en consonancia con los principios de eficacia, moralidad e imparcialidad que rigen la función administrativa aplicables a las sociedades de economía mixta.

Artículo 2. Adiciónese un párrafo nuevo al artículo 5 de la Ley 1118 de 2006, el cual quedará así:

Parágrafo 2°. Para la designación del Presidente de la sociedad, la Junta Directiva deberá elegir de una terna de candidatos propuesta por los accionistas minoritarios de la compañía.

Se entenderá por accionistas minoritarios a todos aquellos que, de forma individual o conjunta, no ejerzan control sobre la sociedad y no representen entidades estatales.

La Junta Directiva conservará su potestad de designación.

Artículo 3. Procedimiento y convocatoria. La convocatoria para la postulación de la terna por parte de los accionistas minoritarios será reglamentada por los estatutos de la sociedad, garantizando los principios de publicidad, transparencia y participación democrática. Dicho procedimiento deberá establecerse dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley.

Parágrafo: Para la elaboración de dicha reglamentación, la Junta Directiva conformará un comité ad hoc compuesto paritariamente por representantes del accionista mayoritario y de los accionistas minoritarios.



Artículo 4. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Senador,

Juan E.

JUAN ESPINAL
Senador de la República

