

Bogotá, 25 de octubre de 2024

Honorable

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento

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

Accionadas: Fondo Nacional de Turismo–FONTUR y Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, a través del presente escrito presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra del **FONDO NACIONAL DE TURISMO–FONTUR** identificado con NIT 900.649.119-9 y de la **FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A.-FIDUCOLDEX** identificada con NIT 800.178-148-8, por la renuencia al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, respecto del deber de publicidad de los contratos suscritos por el **patrimonio autónomo FONDO NACIONAL DE TURISMO –FONTUR**.

I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA

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

“LEY 1150 DE 2007

(julio 16)

Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

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

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

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

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

II. AUTORIDADES RENUENTES

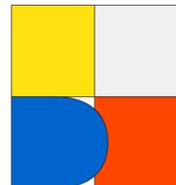
La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

- El Fondo Nacional de Turismo—FONTUR identificado con NIT 900.649.119-9, representado por su Gerente general Álvaro Edgar Balcázar Acero.
- La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX identificada con NIT 800.178-148-8, representado por su Presidente Andrés Raúl Guzmán.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. El Fondo Nacional de Turismo -en adelante FONTUR- es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por las normas del derecho privado, el cual tiene como función administrar los recursos asignados para la infraestructura turística, promoción, competitividad turística, derivados de las fuentes señaladas por la ley. Así lo indica el artículo 307 de la Ley 2294, que modificó la Ley 1558 de 2012¹:

¹ Ley 2294 de 2023, artículo 307. Ver sitio web: <https://fontur.com.co/es/quienes-somos/naturaleza-juridica>



“ARTÍCULO 307. Modifíquese el artículo 21 de la Ley 1558 de 2012, el cual quedará así:

ARTÍCULO 21. *El Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- es un patrimonio autónomo, sin personería jurídica, regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1° y 8° de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto al turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley.*

FONTUR será administrado por la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A., o la sociedad fiduciaria que determine el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con los lineamientos que fije éste. La administración y operación del patrimonio autónomo será financiada con cargo a los recursos del FONTUR.

Los recursos del impuesto al turismo, que administra FONTUR, se presupuestarán como una transferencia en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para cada vigencia.”

1.2. La administración y vocería del patrimonio autónomo FONTUR fue asumida por la sociedad Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A –en adelante FIDUCOLDEX- para lo cual la entidad ha suscrito contratos de fiducia mercantil con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo².

1.3. Los recursos que integran el patrimonio autónomo FONTUR son de naturaleza pública, toda vez que provienen de transferencias del presupuesto general, impuesto al turismo, multas a prestadores de servicios turísticos, contribución parafiscal con destino al turismo, entre otros.

Los procesos de contratación mediante los cuales se gestionan esos recursos públicos se rigen por el derecho privado, tal y como lo establece el artículo 40 de la Ley 1450 de 2011:

“ARTÍCULO 40. DEFINICIÓN NATURALEZA JURÍDICA DEL FONDO DE PROMOCIÓN TURÍSTICA. El artículo 42 de la Ley 300 de 1996 quedará así:

Artículo 42 Del Fondo de Promoción Turística. Créase el Fondo de Promoción Turística como un instrumento para el manejo de los recursos provenientes de la contribución parafiscal a que se refiere el artículo 40 de esta Ley, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Para todos los efectos, los procesos de contratación que lleve a cabo la Entidad administradora del Fondo de Promoción Turística se adelantarán de conformidad con el derecho privado.”

1.4 La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. –FIDUCOLDEX es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, que presta servicios financieros, cuyo principal accionista es el Banco de Comercio Exterior – Bancóldex, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (Anexo 1). En la página web de FIDUCOLDEX se lee:

² Sitio web: <https://fontur.com.co/es/quienes-somos/naturaleza-juridica>

“Somos la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior – Fiducoldex, constituida como una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional y de servicios financieros vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, cuyo principal accionista es el Banco de Comercio Exterior – Bancóldex, controlada indirectamente por el Grupo Bicentenario S.A.S y vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”³

Se reitera, FIDUCOLDEX ejerce la administración y vocería del patrimonio autónomo FONTUR⁴.

1.5. La actividad contractual de FONTUR se rige además del derecho privado, por su manual de contratación, el cual tiene como propósito según su información institucional el siguiente:

“El presente Manual tiene como propósito establecer los lineamientos para la contratación que adelanta el FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. – FIDUCOLDEX, entidad administradora del PATRIMONIO AUTONOMO – FONDO NACIONAL DE TURISMO hoy FONTUR, en la ejecución de los recursos que componen el PATRIMONIO AUTONOMO – FONDO NACIONAL DE TURISMO, dentro del marco legal, contractual y las atribuciones conferidas por el Comité Directivo del PATRIMONIO AUTONOMO – FONDO NACIONAL DE TURISMO, en relación con la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los planes, programas y proyectos aprobados por dicho organismo o por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, así como para el cumplimiento de las funciones y objetivos de la entidad administradora. El presente manual está dirigido a todos los funcionarios del FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. – FIDUCOLDEX – PATRIMONIO AUTONOMO – FONDO NACIONAL DE TURISMO hoy FONTUR, a los proponentes de proyectos ante el PATRIMONIO AUTONOMO – FONDO NACIONAL DE TURISMO hoy FONTUR, oferentes de bienes y servicios, contratistas y demás personas que participen en los procesos de contratación con cargo a los recursos administrados por el FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A. – FIDUCOLDEX.”⁵

1.6 El referido manual de contratación, si bien no está sometido al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sí está regido entre otros, por los artículos 209 y 267 constitucionales, por el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 y por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. En punto a la publicidad de la actividad contractual, en el Manual de contratación se señala⁶:

**“CAPITULO I.- GENERALIDADES
(...)”**

³ Sitio web: <https://www.fiducoldex.com.co/index.php/nosotros>

⁴ Ley 1558 de 2012, artículo 21, modificado por el artículo 307 de la Ley 2294.

⁵ Sitio web: <https://fontur.com.co/es/contratacion/manuales-de-contratacion>
(Anexo 10)

⁶ Sitio web: <https://fontur.com.co/sites/default/files/2023-12/MANUAL%20DE%20CONTRATACION%20PROYECTO%20V2%2009.11.23.pdf>

Se adjunta como Anexo 10.

7. PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS ACTUACIONES PRE CONTRACTUALES, CONTRACTUALES Y POST CONTRACTUALES

(...)

I. PUBLICIDAD: FONTUR promoverá la participación de todos los interesados en los procesos de contratación; para tal efecto, dependiendo de la modalidad de contratación, naturaleza, cuantía y objeto del proceso, publicará en su página web y en el SECOP, como entidad con régimen especial, los procesos de contratación que adelante.” -Subrayas fuera de texto-

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

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

2.1 La referida Ley 1150 de 2007 en sus artículos 13 y 14 establece los principios generales (artículos 209 y 267 constitucionales) que rigen la actividad contractual de las entidades estatales que cuentan con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

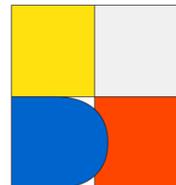
En esta línea, se destaca que la Ley 2195 de 2022, por medio de la cual “se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción” en su artículo 53 modificó y adicionó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 consagrando de manera expresa, la obligación de las entidades estatales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

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

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

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

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



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

3.1 Atendiendo a la referida función, Colombia Compra Eficiente en su más reciente Circular Externa Única⁷ (versión del 27 de diciembre de 2023) al establecer los actores obligados a publicar su actividad contractual en el SECOP indicó:

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

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

En otro apartado de la Circular Externa Única se lee:

“De acuerdo con el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, las Entidades Estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública tuvieron un período de transición de seis (6) meses para publicar todos los documentos relacionados con su actividad contractual en la plataforma del SECOP II. En consecuencia, su uso obligatorio empezó a regir a partir del 18 de julio de 2022. Todos los procesos de contratación creados en el SECOP I antes de fecha indicada, por parte de estas Entidades Estatales, podrán continuar siendo gestionados en esta plataforma.” -Subrayas fuera de texto-

La Circular al hacer referencia a reglas especiales en la publicidad de la actividad contractual destaca:

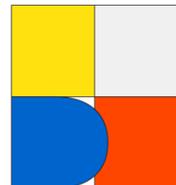
“1.8. Reglas para casos especiales o particulares

Las siguientes reglas buscan aclarar las condiciones de calidad y oportunidad de la información del Sistema de Compra Pública en casos especiales o particulares. (...)

f. En el caso de que la Entidad Estatal se niegue a publicar la contratación derivada, la fiduciaria que actúe como vocero de los patrimonios autónomos, en calidad de contratante, debe publicar la información oficial de la

⁷

Sitio https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cce_public/files/cce_circulares/circular_externa_unica_version_3_vf_49.pdf web:



contratación derivada en el SECOP I o II mediante una cuenta de entidad compradora en los módulos de “régimen especial”. En este caso Colombia Compra Eficiente recomienda que se cree una cuenta por patrimonio autónomo con la información correspondiente de la fiduciaria en su calidad de vocero.” (Anexo 4)

3.2 Aunado a lo anterior, Colombia Compra Eficiente en su Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, relacionada con la aplicación del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante el cual se modificó el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 reiteró la obligación legal de las entidades estatales que cuentan con régimen contractual especial y excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II, en los siguientes términos⁸:

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

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

b) Documentos que deben ser publicados:

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

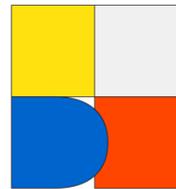
d) Procedencia de los recursos como punto de partida para la publicación en el SECOP II:

La obligación de publicar la actividad contractual siempre ha estado encaminada a que se publique aquella información relacionada con la ejecución de dineros públicos. Por tal razón, puede concluirse, a la luz de las disposiciones que regulan la materia, que el artículo 53 –al ampliar la obligación de las entidades con regímenes especiales de publicar su actividad contractual en el SECOP II– se refiere a aquella actividad contractual cuya fuente de

8

Sitio https://www.colombiacompra.gov.co/sites/cee_public/files/cee_circulares/doc-20240823-wa0021.pdf

web:



financiación provenga de recursos públicos. De conformidad con lo expuesto, teniendo en cuenta que el artículo 53 complementa la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, debe entenderse que la contratación a la que se refiere es aquella realizada con recursos públicos, cuya información es la que debe publicarse en el SECOP II.

(...)

III. Conclusión

El artículo 53 de la citada Ley, obligó a las Entidades Estatales de régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública a publicar los documentos relacionados con su actividad contractual – es decir, los expedidos tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual – en el SECOP II o la plataforma transaccional que haga sus veces, salvo información sujeta a reserva.

En relación a las anteriores manifestaciones, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente-, en cumplimiento de lo señalado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2021, exhorta a todas las entidades con regímenes exceptuados, es decir, aquellas que no se encuentran obligadas a la aplicación del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, que tengan a su cargo el manejo de recursos públicos, a publicar toda su actividad contractual en el SECOP II, en aras de cumplir con los principios de la contratación estatal, principalmente el de transparencia.” -Subrayas y negrilla fuera del texto- (Anexo 5)

3.3 Colombia Compra Eficiente ha resaltado en sus conceptos la obligación de las entidades estatales con un régimen contractual excepcional, de publicar aquellos documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP II-, así:

“Como puede observarse, aunque la publicación en el SECOP de los documentos relacionados con la actividad contractual ya era obligatoria para las entidades que cuentan con un régimen especial, el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 –que modifica el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007– establece con mayor precisión esta obligación y la complementa con la exigencia de emplear el SECOP II. En otras palabras, a través del artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, el Congreso de la República dispone que las entidades estatales exceptuadas del EGCAP deben publicar en el SECOP II –es decir en la plataforma transaccional vigente– su actividad contractual.

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

de la actividad contractual del Estado, garantizándose en mayor grado la transparencia y el acceso a la documentación pública.(...)

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

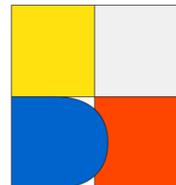
De conformidad con lo expuesto, teniendo en cuenta que el artículo 53 complementa la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, debe entenderse que la contratación a la que se refiere es aquella realizada con recursos públicos, cuya información es la que debe publicarse en el SECOP II, acorde con la interpretación sistemática que permite armonizar el referido artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 con todo el contexto normativo que establece que en dicha plataforma se debe publicar solo la información relativa a la actividad contractual con dineros públicos. Así las cosas, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente considera que la modificación introducida por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 no afecta la interpretación adoptada hasta el momento, en el sentido de que la publicación de la información oficial de la contratación en el SECOP debe realizarse si los negocios jurídicos adelantados fueron financiados con recursos públicos.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 6)

4. La referida obligación legal de publicar la actividad contractual de las entidades estatales sometidas a un régimen de contratación especial fue reiterada en sede judicial en decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, que en providencia del 30 de julio de 2024 declaró, respecto de dos entidades estatales con régimen de contratación especial, que debían cumplir con su obligación legal de publicar su actividad contractual, en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022¹⁰.

En el referido caso, en el marco de una acción de cumplimiento se puso a consideración del Tribunal Administrativo de Cundinamarca la obligación legal de publicar la actividad contractual del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública-SECOP II, el cual se rige por normas especiales, exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración. En su decisión, la corporación judicial declaró el incumplimiento del mandato legal y administrativo, ordenando la publicidad de la actividad contractual en el SECOP II, de “*todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual; lo deben hacer en un término máximo e improrrogable de dos (2) meses en la plataforma SECOP II, tal como lo ordenan las disposiciones incumplidas, sin más dilaciones; y también deben proceder a la publicación*

⁹ Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, Concepto C-071 de 2023 (28 de marzo de 2023)

¹⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00. Demandante: Fundación para el Estado de Derecho. Demandadas: Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD y Fiduciaria La Previsora S.A. Medio de control: acción de cumplimiento.



inmediata en la misma forma que se acaba de ordenar, de toda la actividad contractual en todas sus etapas, que realicen a partir de la fecha de notificación de esta sentencia.”

En esta providencia se lee:

“3. Caso concreto

Se establece si como lo pide la demanda, se les debe ordenar a la Fiduprevisora y a la UNGRD que procedan a cumplir el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, así como el artículo 21 de la Resolución No. 0532 del 10 de septiembre de 2020, disposiciones relacionadas con la publicación de la actividad contractual del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública- SECOP.

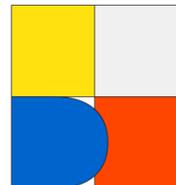
(...)

Por último, debe resaltarse que no hay uniformidad ni totalidad en los documentos cargados en cada proceso contractual; es decir, en algunos casos se cargan solo las minutas, en otras se adjunta la póliza de cumplimiento, en la etapa precontractual se obvian documentos propios e indispensables de esta fase, en abierta contradicción con lo señalado en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2002 (sic), a cuyo tenor dispone: “Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual”.

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

3.4. En consecuencia, se responde al problema jurídico, que sí hay incumplimiento al mandato establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 y del artículo 21 de la Resolución 0532 de 2002 por parte de las demandadas; por lo que se les ordenará a la UNGRD y a la Fiduprevisora, deber que se asigna en cabeza de sus respectivos Directores o Jefes de entidad quienes tienen la obligación de cumplir, que procedan a la publicación de la totalidad de la actividad contractual, en todas sus etapas, que se haya realizado desde el 18 de julio de 2022 inclusive, con cargo a los recursos de la Unidad y del FNGRD e incluyan todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual; lo deben hacer en un término máximo e improrrogable de dos (2) meses en la plataforma SECOP II, tal como lo ordenan las disposiciones incumplidas, sin más dilaciones; y también deben proceder a la publicación inmediata en la misma forma que se acaba de ordenar, de toda la actividad contractual en todas sus etapas, que realicen a partir de la fecha de notificación de esta sentencia.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 7).

4.1 Esta decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta en reciente providencia del 12 de septiembre de 2024, en la que si bien se amplía el plazo de dos (2) a seis (6) meses para que las entidades accionadas cumplan con sus deberes, se



confirmó el incumplimiento de la obligación legal de publicidad de la actividad contractual en el SECOP II, así:

“¿La UNGRD y la Fiduprevisora S.A. se encuentran en la obligación de acatar las disposiciones legales indicadas, en cuyo caso deben realizar la publicación de la actividad contractual del FNGRD en el SECOP II?” (...)

2.3.3.1. Sobre la existencia de un mandato

La obligación consignada en los artículos 13 de la Ley 1150 de 2007 y 21 de la Resolución 532 del 10 de septiembre de 2020 constituye un deber imperativo, expreso e inobjetable; aunado que la UNGRD y la Fiduprevisora S.A., son los encargados del cumplimiento de ésta, pues ambas se encuentran en el deber de publicar la actividad contractual del FNGRD. (...)

Por otra parte, de los escritos de contestación e impugnación presentadas por las accionadas, tal como lo consideró el juez de primera instancia, la UNGRD y la Fiduprevisora S.A., no niegan ni desconocen la existencia de la obligación; por el contrario, han puesto de presente una serie de diferencias entre una y otra, lo cual ha conllevado que el registro de la información establecida en las normas no se haya efectuado. (...)

De manera que, es claro que ambas entidades han desconocido su deber de registro de la información y documentación en la plataforma SECOP II, lo cual impone confirmar la decisión de primera instancia.

En lo que atañe al argumento de acciones tendientes al cumplimiento de la norma, como lo alegaron en sus escritos de impugnación, basta indicar que en materia de acciones de cumplimiento no existe una zona de cumplimiento parcial en la que se analicen las buenas gestiones o intenciones de las entidades, sino que se pretende lograr el resultado establecido en la ley o acto administrativo correspondiente.” -Subrayas fuera de texto- (Anexo 7.1)

5. Considerando las anteriores disposiciones normativas, FEDe. Colombia radicó el **27 de agosto de 2024 solicitud de cumplimiento** ante el Fondo Nacional de Turismo–FONTUR y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX con el propósito de solicitar el cumplimiento de sus deberes legales de publicidad de su actividad contractual, en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II), en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Así se indicó:

“II. PETICIÓN

Se solicita al FONDO NACIONAL DE TURISMO-FONTUR y a la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A -FIDUCOLDEX, en su calidad de administradora y vocera del referido patrimonio autónomo cumplir con su deber legal y administrativo de publicar toda la actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) del Fondo Nacional de Turismo- FONTUR, en los términos del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

La obligación contenida en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022 rige a toda la actividad contractual de FONTUR, incluida aquella que se exceptúa de la aplicación de su manual de contratación, y que está descrita en los numerales 6 y 9 del capítulo I del mismo, toda vez que la ley

no realiza ninguna distinción, por lo cual se solicita al FONDO NACIONAL DE TURISMO-FONTUR y a la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A -FIDUCOLDEX, en su calidad de administradora y vocera del referido patrimonio autónomo dar cumplimiento de las referidas normas, incluso para la actividad contractual exceptuada de la aplicación de su manual.” (Anexo 8)

6. Mediante oficio del **17 de septiembre de 2024** la Secretaría general de FONTUR dio respuesta a la solicitud de cumplimiento, señalando que:

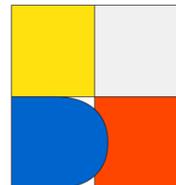
- a) El vocero y administrador del patrimonio autónomo FONTUR es FIDUCOLDEX.
- b) El régimen legal aplicable al patrimonio autónomo FONTUR en materia de contratación es el del derecho privado, esto es, normas civiles y comerciales, así como el manual de contratación del referido patrimonio autónomo.
- c) Haciendo referencia al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, modificado por la Ley 2195 de 2022 indicó que tales disposiciones normativas NO le son aplicables, puesto que las mismas solamente aplican a entidades públicas con un régimen de contratación excepcional, naturaleza con la que no cuenta el patrimonio autónomo FONTUR. Así se lee en la respuesta:

En consecuencia, y de acuerdo con la referencia expresa de la norma anteriormente transcrita es claro que el ámbito de aplicación de la misma corresponde a las **entidades públicas** que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, naturaleza jurídica que **bajo ninguna circunstancia corresponde a la del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo** que en primer lugar es constituido por cuenta de la celebración de un contrato de fiducia mercantil a través del cual se constituye un patrimonio autónomo sin personería jurídica, administrado por una Entidad Financiera (Fiducol dex) vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia.

- d) No obstante lo anterior, en virtud de su propio manual de contratación el patrimonio autónomo FONTUR publica en la plataforma SECOP II procesos asociados a algunas modalidades de selección de contratistas. (Anexo 9).

7. Con su respuesta, la vocera del patrimonio autónomo desconoce que el legislador amplió la publicidad de la actividad contractual para toda la contratación del Estado, independiente del régimen jurídico contractual empleado para la selección de contratistas y ejecución contractual. Lo anterior no excluye a los patrimonios autónomos que administran recursos públicos y que son ejecutados mediante contratos.

7.1 En esta línea, se destaca que la exposición de motivos de la Ley 2195 de 2022 resaltó el querer del legislador de ampliar, a todo el sistema de compras públicas, el deber de publicar la actividad contractual en el sistema público SECOP.



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

“Jorge Tirado- Colombia Compra Eficiente: Destaca el trabajo aunado con la Secretaría de Transparencia y los miembros de la Comisión Nacional de Moralización, sin embargo, manifiesta la necesidad de incluir algunas disposiciones en el proyecto de ley, relacionadas por ejemplo con... hacer obligatorio que las entidades exceptuadas de la contratación estén obligadas a publicar los documentos en el SECOP”¹¹

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

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

*En relación con las adiciones en materia contractual, se incluyen varios artículos relacionados con lo siguiente: 1) Extender la obligatoriedad de la aplicación del régimen de contratación estatal y pliegos tipo, cuando se celebran convenios interadministrativos con una entidad que tiene régimen de contratación privada con el fin de evitar la contratación directa con recursos del estado (sic) y proveer mayores garantías al proceso. 2) **Establecer con claridad la obligación de las empresas privadas que ejecuten recursos públicos de cumplir con el principio de transparencia y registro de información en la plataforma Secop.** 3) Incluir dentro de las causales de selección abreviada los bienes y servicios no uniformes. Por último, 4) Revestir de la posibilidad de estipular cláusulas excepcionales y facultades unilaterales a las entidades estatales exceptuadas del Estatuto General de Contratación Estatal.”¹²*

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

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

¹¹ Gaceta del Congreso No. 274 del 13 de abril de 2021. Informe de ponencia para primer debate en Comisión Primera del Senado de la República al proyecto de ley No. 341 de 2020 Senado. (Anexo 11)

Sitio web:

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

¹² Ibid.

¹³ Gaceta del Congreso No. 1677 del 23 de noviembre de 2021 informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley No. 369 de 2021-Cámara 341 de 2020. (Anexo 12)

Sitio web:

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1752.pdf

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

“A su vez, se establecen artículos para el debido cumplimiento de los principios generales de la actividad contractual para entidades públicas que no están sometidas al Estatuto General de Contratación de la administración pública. En especial, se busca que éstas realicen una correcta publicación de los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública -SECOP II-, o la plataforma que haga sus veces”¹⁴

7.2 Así las cosas, la interpretación restrictiva de FIDUCOLDEX, como vocera del patrimonio autónomo FONTUR genera los siguientes interrogantes:

- ¿Consideran las accionadas que el ordenamiento jurídico establece una reserva general de información en materia de gestión contractual y manejo de recursos públicos ejecutados por patrimonios autónomos?
- ¿Por qué una entidad de naturaleza pública, que gestiona recursos públicos mediante contratos, no estaría obligada a publicar la forma como se invierten y ejecutan los recursos asociados al turismo?

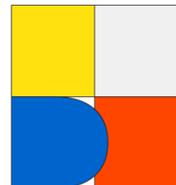
Además, tal y como lo ha aclarado Colombia Compra Eficiente, la obligación de publicidad de la actividad contractual se asocia a la transparencia de la información en la ejecución de recursos públicos. Recuérdese que en su reciente Circular Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, dicha entidad concluyó que *“... a la luz de las disposiciones que regulan la materia, que el artículo 53 –al ampliar la obligación de las entidades con regímenes especiales de publicar su actividad contractual en el SECOP II– se refiere a aquella actividad contractual cuya fuente de financiación provenga de recursos públicos. De conformidad con lo expuesto, teniendo en cuenta que el artículo 53 complementa la disposición contenida en el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007, debe entenderse que la contratación a la que se refiere es aquella realizada con recursos públicos, cuya información es la que debe publicarse en el SECOP II.”*

7.3 Por si lo anterior fuera poco, la renuencia en el cumplimiento de la obligación de publicidad en el SECOP II se evidencia claramente al consultar dicha plataforma, veamos:

¹⁴ Gaceta del Congreso No. 1752 del 1 de diciembre de 2021. Informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de al proyecto de ley No. 369 de 2021 Cámara. (Anexo 13)

Sitio web:

https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2021/gaceta_1752.pdf



x

Seleccionar Entidad Estatal / Proveedor

Buscar por

Número de documento	Nombre
<input checked="" type="checkbox"/> 900649119	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR
<input type="checkbox"/>	UNIÓN TEMPORAL FONTUR ISNOS
<input type="checkbox"/>	COINFONTUR 2021
<input type="checkbox"/>	CONSORCIO FONTUR ISNOS XXI
<input type="checkbox"/>	CONSORCIO FONTUR ISNOS XXI

[Ver más](#)

Buscar Proceso de Contratación

Criterios de búsqueda

Datos de la entidad

Datos de proceso

Limite sus resultados

Número del proceso

Descripción

Código UNSPSC

Región

Estado

Fecha de publicación desde

Fecha de publicación hasta

Fecha de presentación de ofertas desde

Tipo de proceso

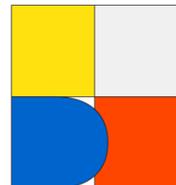
Fecha de presentación de ofertas hasta

Fecha de apertura desde

Fecha de apertura hasta

Fuente: SECOP II

Considerando los anteriores criterios de búsqueda, tenemos:



(i) Contrato publicado en el año 2024, por un monto de \$865.398.988 cuyo objeto es “prestar los servicios logísticos para la realización de la activación promocional BTL de la campaña de promoción turística ‘Colombia el país de la belleza’, en el marco del proyecto AD3- -FNTP-028- 2023”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual, así¹⁵:

> INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

FONTUR

Precio estimado total: 865.398.988 COP

Número del proceso FNTC-552-2024

Título: AMPAÑA DE PROMOCIÓN TURÍSTICA

Fase: Presentación de oferta

Estado: Publicado

Descripción: PRESTAR LOS SERVICIOS LOGÍSTICOS PARA LA REALIZACIÓN DE LA ACTIVACIÓN PROMOCIONAL BTL DE LA CAMPAÑA DE PROMOCIÓN TURÍSTICA -FNTP-0282023

Tipo de proceso Contratación régimen especial

MiPvme

Documentación

Nombre del documento

CONTRATO FNTC-552-2024.pdf

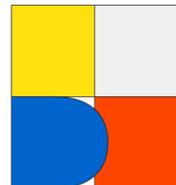
[Descargar](#)

Fuente: SECOP II

(ii) Contrato publicado en el año 2024, por un monto de \$ 4.423.513.349 cuyo objeto es “Aunar esfuerzos administrativos, financieros, logísticos, y de asistencia técnica para el desarrollo del proyecto FNTP-2024-173”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual, así¹⁶:

¹⁵ Anexo 14.

¹⁶ Anexo 15.



INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

FONTUR

Precio estimado total: 4.423.513.349 COP
Número del proceso: FNTC-456-2024
Título: CONVENIO COOPERACION PINTUCO
Fase: Presentación de oferta
Estado: Publicado
Descripción: Aunar esfuerzos administrativos, financieros, logísticos, y de asistencia técnica para el desarrollo del proyecto FNTP-2024-173
Tipo de proceso: Contratación régimen especial

MiPyme

Documentación

Nombre del documento

CONVENIO DE COOPERACIÓN FNTC-456-2024 PINTUCO MAGADALENA.pdf

[Descargar](#)

Visita al lugar de ejecución

Fuente: SECOP II

(iii) Contrato publicado en el año 2024, por un monto de \$ 4.882.500.000 cuyo objeto es “Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, logísticos, jurídicos y de asistencia técnica, para el desarrollo del programa “Innovando la industria turística en Colombia con tecnología digital y conocimiento: Turismo 4.0 para todos”, en el marco del Proyecto FNTP-2024-093”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual, así¹⁷:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

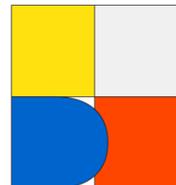
Información

FONTUR

Precio estimado total: 4.882.500.000 COP
Número del proceso: FNTC-514-2024
Título: Turismo 4.0 para todos
Fase: Presentación de oferta
Estado: Publicado
Descripción: Aunar esfuerzos humanos, administrativos, financieros, logísticos, jurídicos y de asistencia técnica, para el desarrollo del programa “Innovando la industria turística en Colombia con tecnología digital y conocimiento: Turismo 4.0 para todos”, en el marco del Proyecto FNTP-2024-093
Tipo de proceso: Contratación régimen especial

MiPyme

¹⁷ Anexo 17.



Documentación	
Nombre del documento	
CONVENIO FNTC-514-2024.pdf	Descargar

Visita al lugar de ejecución

Fuente: SECOP II

(iv) Contrato publicado en el año 2024, por un monto de \$ 6.792.337.186 cuyo objeto es “prestar los servicios de formación para el desarrollo de habilidades en turismo rural sostenible para actores de la región pacífica en el marco del proyecto fntp-2024-112.”, respecto del cual solamente se encuentra publicada en el SECOP II la minuta contractual, así¹⁸:

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

FONTUR

Precio estimado total: 6.792.337.186 COP

Número del proceso FNTC-469-2024

Título: FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE HABILIDADES EN TURISMO RURAL

Fase: Presentación de oferta

Estado: Publicado

Descripción: PRESTAR LOS SERVICIOS DE FORMACIÓN PARA EL DESARROLLO DE HABILIDADES EN TURISMO RURAL SOSTENIBLE PARA ACTORES DE LA REGIÓN PACÍFICA EN EL MARCO DEL PROYECTO FNTC-2024-112

Tipo de proceso Contratación régimen especial

MiPvme

Documentación	
Nombre del documento	
CONTRATO FNTC-469-2024 FUNDAPANACA (revisado) - firmado.pdf	Descargar

Visita al lugar de ejecución

Fuente: SECOP II

7.4 Los anteriores ejemplos permiten corroborar que la **publicación incompleta de los expedientes contractuales** representa un desconocimiento del deber legal de publicar en el SECOP II todos los “documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.”¹⁹

Ahora, si bien esta es una pequeña muestra de las publicaciones en el SECOP II se pregunta:

- ¿Por qué no se publica en el SECOP II toda la documentación asociada a la actividad contractual del patrimonio autónomo FONTUR?

¹⁸ Anexo 16.

¹⁹ Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.

- ¿De todos los contratos celebrados por el patrimonio autónomo FONTUR en los años 2022, 2023 y 2024 cuántos se han dejado de publicar en el SECOP II aduciendo que el mismo no está sometido a dicho sistema de publicidad?
- ¿Cómo puede la ciudadanía evidenciar que el patrimonio autónomo FONTUR sí está cumpliendo con su obligación legal de publicar TODOS los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor -tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual-, respecto de los contratos celebrados, ejecutados y liquidados con recursos públicos?
- ¿Cuál será el porcentaje de contratos que se deja de publicar aduciendo un régimen especial?

Recuérdese que el Consejo de Estado ha señalado que el cumplimiento parcial de una obligación legal no exime de satisfacer de manera íntegra lo ordenado por la ley, es decir, en materia de acciones de cumplimiento, *“no existe una zona de cumplimiento parcial”*²⁰.

En conclusión, la presente acción tiene como propósito que en el marco de la obligación legal de publicidad de la actividad contractual de las entidades sometidas a un régimen especial -artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022-, la ciudadanía pueda acceder a documentos y contratos que sustentan los negocios jurídicos derivados de la actividad contractual, de un patrimonio autónomo que administra recursos públicos asociados al turismo.

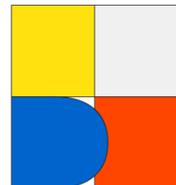
IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

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

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. M.P Gloria María Gómez Montoya. Bogotá, D.C., doce (12) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024). Referencia: acción de cumplimiento. Radicación: 25000-23-41-000-2024-01213-01. Anexo 7.1



que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

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

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.²¹

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

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

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

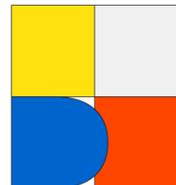
²¹ Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara (29 de abril de 1998) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/c-157-98.htm>

5. Para el caso que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, el Fondo Nacional de Turismo–FONTUR y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX como vocera y administradora del patrimonio autónomo FONTUR tienen el deber legal de:

- a) Publicar los documentos relacionados con la actividad contractual del patrimonio autónomo FONTUR en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II). Esta obligación aplica para toda la contratación realizada con recursos públicos, independiente de si la misma se realiza bajo las disposiciones contractuales generales o excepcionales.
- b) Cumplir con los principios de publicidad y transparencia en las etapas precontractual, contractual y poscontractual. Se reitera, el legislador dispuso para las entidades con régimen especial, que los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor deben ser publicados en la plataforma SECOP II.

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

Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022.	Incumplimiento
<p>Ley 1150 de 2007, adicionada por la Ley 2195 de 2022:</p> <p>“ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. <i>Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. La Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX como vocera y administradora del patrimonio autónomo FONTUR en su respuesta a la petición de cumplimiento manifestó que dicho patrimonio autónomo no está sometido a las disposiciones del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, modificado el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, en contravía del expreso mandato del legislador. 2. De la búsqueda en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) se evidencia que la información publicada por FIDUCOLDEX, como vocera y administradora del patrimonio autónomo FONTUR, NO cumple a cabalidad con las exigencias legales, puesto que no se



<p><i><Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> En desarrollo de los anteriores principios, deberán publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II) o la plataforma transaccional que haga sus veces. Para los efectos de este artículo, se entiende por actividad contractual los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual.</i></p> <p><i><Inciso adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se establecerá un periodo de transición de seis (6) meses, para que las entidades den cumplimiento efectivo a lo aquí establecido.”</i></p>	<p>evidencia el cargue de todos los documentos exigidos por la ley.</p>
--	---

Por lo anteriormente expuesto y en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico y el cumplimiento material de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, respetuosamente solicito al H. Tribunal ordenar a el Fondo Nacional de Turismo–FONTUR y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX como vocera y administradora del patrimonio autónomo FONTUR, publicar la actividad contractual de dicho patrimonio autónomo en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

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

V. PRETENSIONES

Ordenar al **FONDO NACIONAL DE TURISMO-FONTUR** y a la **FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A -FIDUCOLDEX**, en su calidad de administradora y vocera del patrimonio autónomo FONTUR, el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, mediante la publicación de la actividad contractual de dicho patrimonio autónomo en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP II).

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado

ante el FONDO NACIONAL DE TURISMO-FONTUR y la FIDUCIARIA COLOMBIANA DE COMERCIO EXTERIOR S.A -FIDUCOLDEX A (Anexos 8 y 9).

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

VII. JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que FEDe. Colombia no está tramitando en la actualidad acción de cumplimiento ante el Fondo Nacional de Turismo–FONTUR y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX como vocera y administradora del patrimonio autónomo FONTUR, por el incumplimiento del mismo deber legal.

VIII. COMPETENCIA

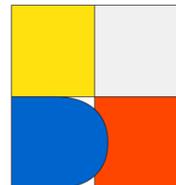
El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, a la luz de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales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

IX. PRUEBAS

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

https://drive.google.com/drive/u/4/folders/1SJIL6n9yBcaC_OZ3N33gHOOpZ7Ya6Ye

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación de FIDUCOLDEX
Anexo No. 1.1	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2	Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007. Ley 1150 de 2007.
Anexo No. 3	Diario Oficial No. 51.921 de 18 de enero de 2022. Ley 2195 de 2022.
Anexo No. 4	Circular Externa Única. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 5	Circular externa No. 002 de 2024. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente
Anexo No. 6	Concepto C-071 de 2023. Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente.
Anexo No. 7	Sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C. Radicado No. 25000 2341 000 2024 01213 00.



Anexo No. 7.1	Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicado no. 25000-23-41-000-2024-01213-01.
Anexo No. 8	Petición de cumplimiento radicada por FEDe. Colombia y constancias de radicación.
Anexo No. 9	Respuesta de la Secretaría general de FONTUR
Anexo No. 10	Manual de contratación del patrimonio autónomo FONTUR
Anexo No. 11	Gaceta No. 274 de 2021
Anexo No. 12	Gaceta No. 1677 de 2021
Anexo No. 13	Gaceta No. 1752 de 2021.
Anexo No. 14	Contrato No. FNTC 552-2024
Anexo No. 15	Convenio de Cooperación FNTC-456
Anexo No. 16	Contrato No. FNTC 469
Anexo No. 17	Convenio de cooperación FNTC-514

X. NOTIFICACIONES

La parte demandante **FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

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

Teléfono: 3133935290

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

La parte accionada recibirá notificaciones:

Fondo Nacional de Turismo–FONTUR

Dirección: Carrera 7 No. 26-20 piso 7, 9 y 24

Teléfono: [601 6166044](tel:6016166044)

Correo electrónico: notificaciones.judiciales@fiducoldex.com.co

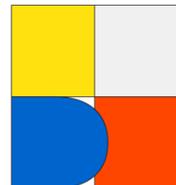
Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A.-FIDUCOLDEX

Dirección: Calle 28 # 13 A 24 Edificio Museo Parque Central

Piso 6 Torre B Bogotá D.C.

Teléfono: [\(+57\) 601 3275500](tel:+576013275500)

Correo electrónico: notificaciones.judiciales@fiducoldex.com.co



Fundación
para el Estado
de Derecho

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

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

Magistrado ponente: PEDRO PABLO VANEGAS GIL

Bogotá, D. C., diez (10) de abril de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01
Accionante: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO
Accionado: FONDO NACIONAL DE TURISMO Y OTRO

Tema: Modifica sentencia de primera instancia.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala conoce de la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia del 19 de febrero de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

1. En ejercicio de la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 de la Constitución y desarrollada por la Ley 393 de 1997, la Fundación para el Estado de Derecho presentó demanda contra el Fondo Nacional de Turismo (en adelante, FONTUR) y la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior (en adelante, FIDUCOLDEX), con el fin de obtener el cumplimiento de lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022¹.

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

2. Hechos relevantes

3. El actor explicó que FONTUR es un patrimonio autónomo que se encuentra sometido al régimen de derecho privado y tiene como función dirigir los recursos públicos asignados para la infraestructura turística. Su administración está en cabeza de la fiduciaria FIDUCOLDEX.

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



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

4. Sostuvo que la actividad contractual de FONTUR está exceptuada del Estatuto General de Contratación Pública, por lo tanto, se rige por las reglas del derecho privado.

5. Precisó que Colombia Compra Eficiente, mediante la Circular Única Externa No. 002 del 23 de agosto de 2024, reiteró la obligación legal de las entidades estatales que cuentan con régimen de contratación especial y excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, de publicar los documentos relacionados con su actividad contractual en el SECOP II.

6. Mencionó que, el 27 de agosto de 2024, presentó requerimiento ante las accionadas, en el que puso de presente que, al consultar dicha plataforma, evidenció que, desde julio de 2022 a agosto de 2024, FONTUR no ha publicado la totalidad de los documentos contractuales exigidos por la norma.

7. FONTUR dio respuesta a la solicitud el 17 de septiembre de 2024, en la que le indicó que el régimen legal aplicable a los negocios jurídicos que celebra son las normas del derecho privado, y, en consecuencia, su régimen de contratación es el civil y mercantil.

8. Señaló que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, no le resulta aplicable, pues la disposición se refiere al deber de las entidades públicas que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional del Estatuto General de Contratación Pública, naturaleza jurídica que, en ninguna circunstancia, corresponde a la del patrimonio autónomo.

9. Como consecuencia, y en aras de salvaguardar el ordenamiento jurídico, promovió la presente acción en la que solicitó el cumplimiento material de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, dado que, al consultar la plataforma, no se observa que le haya dado publicidad a la totalidad de los documentos que integran la actividad contractual de FONTUR.

3. Actuaciones procesales en primera instancia

10. Mediante providencia del 8 de noviembre de 2024, el Tribunal Administrativo del Cundinamarca admitió la demanda. En consecuencia, ordenó notificar FIDUCOLDEX y FONTUR como accionados y les concedió el término de 3 días para intervenir en el proceso.

3.1. FIDUCOLDEX Y FONTUR

11. El apoderado judicial de FIDUCOLDEX, en virtud del poder conferido por la representante legal de la sociedad fiduciaria, en calidad de vocera y administradora del patrimonio autónomo FONTUR, solicitó negar la acción de cumplimiento. Refirió que FONTUR y FIDUCOLDEX no pueden ser objeto de la acción de cumplimiento instaurada, debido a que no son entidades estatales.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

12. Indicó que el SECOP II no está habilitado para las contrataciones que realiza FONTUR, pues las modalidades de contratación pública establecidas en la Ley 1150 de 2007 difieren de las del Manual de Contratación de FONTUR, ya que se rigen por las normas del derecho privado.

13. Sostuvo que obligar a FIDUCOLDEX y FONTUR a usar dicho sistema, generaría costos adicionales como la contratación de personal, capacitación y modificación de contratos, lo que no es exigible para entidades de derecho privado. Señaló que las leyes 1558 de 2012 y 2294 de 2023, ratifican el carácter de patrimonio autónomo de FONTUR.

14. Finalmente, puso de presente que FIDUCOLDEX carece de legitimación en la causa por pasiva, debido a que funge únicamente como vocera y administradora de FONTUR, razón por la cual, las acciones o relaciones jurídicas en las que se vea inmerso el patrimonio autónomo, no le son atribuibles.

4. Fallo de primera instancia

15. En sentencia del 19 de febrero de 2025, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección C, accedió a las pretensiones de la demanda. En ese sentido, declaró el incumplimiento de FONTUR y FIDUCOLDEX en acatar lo previsto el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

16. Por lo anterior, ordenó lo siguiente:

SEGUNDO.- ORDENAR a FONTUR y a FIDUCOLDEX, deber que se asigna en cabeza de sus respectivos Directores o Jefes de entidad quienes tienen la obligación de cumplir, que procedan a la publicación de la totalidad de la actividad contractual, en todas sus etapas, que se haya realizado desde el 27 de agosto de 2024 inclusive, con cargo a los recursos de FONTUR y FIDUCOLDEX, que incluyan todos los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratistas, contratantes, supervisores o interventores, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la poscontractual; deben hacer en un término máximo e improrrogable de **cuatro (4) meses** en la plataforma SECOP II, tal como lo ordenan las disposiciones incumplidas, sin más dilaciones; y también deben proceder a la publicación inmediata en la misma forma que se acaba de ordenar, de toda la actividad contractual en todas sus etapas, que realicen a partir de la fecha de notificación de esta sentencia.

17. Concluyó que las accionadas son entidades estatales y que, si bien se rigen por las normas del derecho privado, su naturaleza jurídica les impone obligaciones en materia de publicidad y transparencia. En consecuencia, sus procesos de contratación deben ser publicados en la plataforma SECOP II.

6. Impugnación

18. La parte demandada indicó que el tribunal desconoció la naturaleza jurídica del patrimonio autónomo, debido a que FONTUR no es una entidad estatal. Asimismo, refirió que no tomó en consideración el principio de separabilidad patrimonial de los patrimonios autónomos, de conformidad con el artículo 1233 del Código de Comercio.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

19. Por otra parte, sostuvo que se omitió analizar el manual de contratación de FONTUR, ya que en este se refleja la imposibilidad de dar cumplimiento al mandato legal, pues aplica procedimientos y etapas diferentes a las previstas en la plataforma SECOP II.

20. No obstante, resaltó que FONTUR ha venido publicando los negocios jurídicos que ha suscrito desde el 1 de enero de 2020 en el referido sistema, en cumplimiento de la Circular Externa No. 1 de 2019 proferida por Colombia Compra Eficiente, en la que se indicó que, a partir del 1 de enero de 2020, las «entidades» relacionadas en ella deberán gestionar en SECOP II los procesos de contratación con ESALES (Decreto 092 de 2017), cuyo anexo 1 hizo referencia expresa FONTUR.

21. Por lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda, y de manera subsidiaria, que se modifique el fallo de primera instancia en el sentido de indicar que la publicación ordenada se debe realizar en el módulo publicitario.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

22. Esta Sección es competente para resolver la impugnación presentada por la parte accionada contra la sentencia del 19 de febrero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125², 150³ y 243⁴ de la Ley 1437 de 2011⁵, así como del Acuerdo 080 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado. Esta última disposición establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de «las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento».

2.2. Generalidades sobre la acción de cumplimiento

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

24. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 1997, que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia”

² Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 20.

³ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 26.

⁴ Modificado por la Ley 2080 de 2021, artículo 62.

⁵ Artículo 150. Artículo modificado por el artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código [...]



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

(artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

25. Para que la demanda proceda, se requiere:

(i) Que el deber que se pide acatar se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes [artículo 1.º]⁶.

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

(iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad o el particular accionado frente al obedecimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. Excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito «(...) cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable (...)» caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda [artículo 8.º].

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

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

2.3. De la renuencia

26. La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con **citación precisa de este**⁷ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

27. Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala ha señalado que «...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición

⁶ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

⁴ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** (Negrita fuera de texto)



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento»⁸.

28. Sobre este tema, esta Sección⁹ ha dicho que:

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

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

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

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹⁰. (Negritas fuera de texto).

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

Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud.

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

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, M.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

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

¹⁰ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, M.P.: Darío Quiñones Pinilla



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

31. En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición «tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia»¹¹.

32. Descendiendo al caso concreto, esta colegiatura comienza por señalar que está acreditado que, el 27 de agosto de 2024, la parte actora le solicitó a FONTUR y FIDUCOLDEX que diera cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. En particular, reclamó el cumplimiento del deber de publicidad de los contratos suscritos por FONTUR. Lo anterior, debido a que, en el periodo de búsqueda desde 2022 a agosto de 2024, al entrar al SECOP II, se advierte que no ha publicado la totalidad de los documentos contractuales en los negocios jurídicos celebrados, para lo cual se refirió a «documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual».

33. En consecuencia, solicitó lo siguiente:



34. A su vez, FONTUR dio respuesta a la solicitud el 17 de septiembre de 2024. En esta le indicó a la fundación accionante que el régimen legal aplicable a los negocios jurídicos que celebra son las normas del derecho privado, y, en consecuencia, su régimen de contratación es el civil y mercantil.

35. Pese a que no obra prueba de la respuesta de FIDUCOLDEX frente a la petición radicada por la parte demandante, se evidencia que se cumplió con el requisito de procedibilidad de la demanda, dado que la Fundación para el Estado

¹¹Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

de Derecho acreditó la remisión del requerimiento a las accionadas y la respuesta de FONTUR es contraria al querer del extremo activo. Por lo anterior, se entiende agotada la constitución en renuencia prevista en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

2.4. De la procedencia de la acción de cumplimiento

36. La Fundación para el Estado de Derecho solicitó el cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022. Para el accionante, de acuerdo con estas normas, FONTUR, cuya administración y vocería está a cargo de FIDUCOLDEX, tiene del deber de publicar toda su actividad contractual en la plataforma SECOP II.

37. La parte actora señaló que dicho deber ha sido incumplido por las accionadas, dado que no aparecen registros de la totalidad de la documentación contractual sobre los negocios celebrados por FONTUR, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 13 de la referida Ley. Agregó que esta obligación fue reconocida por Colombia Compra Eficiente, en la Circular Única Externa No. 002 de 23 de agosto de 2024.

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

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

40. Segundo, se satisface el presupuesto de que el mandato que se solicita atender esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas. Lo anterior, porque expresamente dicha obligación fue atribuida a FONTUR, administrado por la entidad estatal FIDUCOLDEX, ya que es un patrimonio autónomo que cuenta con un régimen contractual exceptuado del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, por las siguientes razones:

41. El artículo 2 de la Ley 80 de 1993 dispuso que, para efectos del Estatuto General de Contratación Pública, se denominan entidades estatales, ente otras, a las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga una participación superior al 50%. A su vez, los artículos 14 y 15 de la Ley 1150 de 2007 establecieron que las sociedades de economía mixta con participación estatal mayoritaria y los contratos que celebren los establecimientos de crédito público, estarán sometidos a lo dispuesto en el artículo 13 *ibidem*, norma cuyo cumplimiento se reclama por esta vía.

42. El artículo 2 de los Estatutos Sociales de FIDUCOLDEX¹² dispone que esta una sociedad comercial, anónima, de economía mixta indirecta del orden nacional, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior. En su composición

¹²Consagrados en las siguientes escrituras públicas: (i) No. 6088 del 3 de junio de 2014, (ii) No. 1058 del 27 de mayo de 2016, y (iii) No. 1229 del 9 de mayo de 2019.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

accionaria, el Banco de Comercio Exterior S.A. (en adelante, Bancóldex) tiene una participación del 89,6 %¹³. Esta entidad bancaria es, a su vez, una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior, de conformidad con el artículo 2.4.13.1.1. de la Ley 2505 de 1991¹⁴.

43. Por su parte, FONTUR es un patrimonio autónomo del Ministerio de Industria y Turismo, sin personería jurídica, «regido por normas de derecho privado, con la función de administrar los recursos señalados en los artículos 1° y 8° de la Ley 1101 de 2006, así como los asignados en el Presupuesto General de la Nación para la infraestructura turística, promoción y la competitividad turística, el recaudo del impuesto al turismo, la contribución parafiscal para la promoción del turismo y las demás fuentes de recursos que señale la ley»¹⁵. Este fondo es administrado por FIDUCOLDEX, en virtud del contrato de fiducia mercantil No. 137 de 2013, celebrado entre la sociedad fiduciaria y Bancóldex.

44. Asimismo, el Manual de Contratación de FONTUR dispuso como uno de los principios orientadores de las etapas precontractuales, contractuales y poscontractuales, el deber de publicidad. Al respecto, señaló lo siguiente:

I. PUBLICIDAD: FONTUR promoverá la participación de todos los interesados en los procesos de contratación; para tal efecto, dependiendo de la modalidad de contratación, naturaleza, cuantía y objeto del proceso, publicará en su página web y en el SECOP, como entidad con régimen especial, los procesos de contratación que adelante.

45. Finalmente, frente al régimen aplicable a las actuaciones contractuales, el referido Manual dispuso que serán de obligatoria aplicación los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal, tales como transparencia, moralidad, economía, publicidad, entre otros. En concordancia lo anterior, refirió las leyes que deberán tenerse en cuenta para la aplicación del manual, entre las cuales identificó a la Ley 1150 de 2007, artículos 13 y 18, «en lo que resulte aplicable».

46. En ese orden, FIDUCOLDEX, como vocera y administradora de FONTUR, está legitimada para ser demandada en ejercicio de la acción de cumplimiento, con el fin de analizar el acatamiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

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

¹³Al respecto, ver <https://www.fiducoldex.com.co/accionistas>.

¹⁴**ARTÍCULO 2.4.13.1.1 NATURALEZA JURIDICA.** Incorporado en el Decreto 663 de 1993, EOSF, bajo el artículo 279. El Banco de Comercio Exterior, creado por el artículo 21 de la Ley 7a de 1991, es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito bancario, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior.

¹⁵ Ley 2294 de 2023, artículo 307.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

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

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

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

2.5 Caso en concreto

51. Corresponde a la Sala determinar si FIDUCOLDEX, como vocera y administradora de FONTUR, ha incumplido lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022.

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

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

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

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

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

54. La norma establece una obligación en cabeza de las «entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública» de aplicar, en desarrollo de su régimen contractual, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal. En consecuencia, dichas entidades deben publicar los



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

documentos relacionados con su actividad contractual —es decir, los documentos descritos en el inciso segundo de dicho precepto— en el SECOP II. Por lo demás, la norma consagró un régimen de transición de 6 meses contado desde su promulgación.

55. Al respecto, la Sala de Consunta y Servicio Civil¹⁶ de esta Corporación refirió que, en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, el legislador, sin desconocer la naturaleza de los contratos celebrados por entidades exceptuadas del régimen general de contratación estatal, estableció los límites de su autonomía y les impuso el deber de dar cumplimiento a los principios de la función administrativa consagrados en los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

56. Sostuvo que «es intención expresa del Legislador la de sujetar su actividad contractual a unos mínimos del Derecho administrativo por la preponderancia de los intereses públicos que finalmente desarrollan y para precaver la arbitrariedad, el subjetivismo, la improvisación, los sobrecostos, etc. (con fundamento en el preámbulo y en los artículos 2º, 123 inciso 2º y 209 de la C.P), privilegiando así la transparencia y la selección objetiva en su contratación, aun cuando ellas se sirvan de herramientas, mecanismos e institutos del Derecho privado como estrategia y medios para favorecer y beneficiar la eficiencia en la gestión».

57. Para la Sala, entonces, la norma antes descrita sí contiene un deber legal susceptible de ser exigido mediante la acción de cumplimiento. Así lo ha reconocido esta Sección en las decisiones identificadas con los radicados 25000-23-41-000-2024-01213-00/01, 25000-23-41-000-2024-01906-00/01, 25000-23-41-000-2024-01938-00/01. En estos casos, se estudió el incumplimiento del artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, en el caso de entidades exceptuadas del régimen de contratación, a saber: la UNGRD, la Fiduprevisora S.A., Satena S.A. y Ecopetrol S.A.

58. La referida obligación le es exigible a FIDUCOLDEX, como vocera y administradora de FONTUR. Como se señaló previamente, FONTUR es un patrimonio autónomo que tiene la función de gestionar los recursos del fondo de la promoción turística, cuya administración y vocería se encuentra a cargo de FIDUCOLDEX, sociedad anónima de economía mixta indirecta del orden nacional, y vinculada al Ministerio de Comercio Exterior.

59. En tales términos, le corresponde a FIDUCOLDEX, en calidad de vocera y administradora de FONTUR, publicar la actividad contractual de FONTUR en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública (SECOP), según lo establecido en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022¹⁷. En consecuencia, tiene la obligación de publicar los documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante,

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Civil, radicado No. 11001-03-06-000-2017-00058-00.

¹⁷ Al respecto, la Circular Externa Única de 2023, expedida por Colombia Compra Eficiente, indica que «la fiduciaria que actúe como vocero de los patrimonios autónomos, en calidad de contratante, debe publicar la información oficial de la contratación derivada en el SECOP I o II mediante una cuenta de entidad compradora en los módulos de “régimen especial”. En este caso Colombia Compra Eficiente recomienda que se cree una cuenta por patrimonio autónomo con la información correspondiente de la fiduciaria en su calidad de vocero».



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual. Este deber es actualmente exigible, comoquiera que ya culminó el periodo transición previsto en la ley.

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

61. Al verificar la página web del SECOP II¹⁸, la Sala advierte que, si bien existen múltiples publicaciones por parte de la entidad desde el 2022, en su mayoría los contratos aparecen en estado de «presentación de oferta», como se observa a continuación:

País	Entidad Estatal	Referencia	Descripción	Fase actual	Fecha de publicación	Fecha de presentación de ofertas	Cuantía	Estado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTC-126-2023	PRESTACION DE SERVICIOS	Presentación de oferta	31/03/2023 5:49 PM (UTC -5 horas)	-	57.694.532 COP	Publicado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTCD-124-2023	NATALIA	Presentación de oferta	31/03/2023 11:38 AM (UTC -5 horas)	-	48.000.000 COP	Publicado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTC-125-2023	PRESTACION DE SERVICIOS	Presentación de oferta	31/03/2023 11:21 AM (UTC -5 horas)	-	27.370.000 COP	Publicado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	SIF-002-2023	INTERVENTORIA TECNICA, ADMINISTRATIVA, AMBIENTAL Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCION DEL PASQUE TEMATICO LINEAL ALUSIVO A LA BATALLA DEL PIENTE EN CHARALA SANTANDER	Presentación de oferta	30/03/2023 4:33 PM (UTC -5 horas)	12/04/2023 12:00 PM (UTC -5 horas)	Sin documento	Proceso en evaluación y observaciones	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	SIF-001-2023	SUMINISTRO E INSTALACION DEL SISTEMA DE SEÑALIZACION NAUTICA EN EL AREA TURISTICA DE PLAYA BLANCA, ISLA BARU, DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS	Presentación de oferta	30/03/2023 11:36 AM (UTC -5 horas)	10/04/2023 12:00 PM (UTC -5 horas)	Sin documento	Proceso en evaluación y observaciones	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTIA-019-2023	MANUAL AVISTAMIENTO DE FAUNA SILVESTRE	Fase de ofertas	30/03/2023 10:14 AM (UTC -5 horas)	14/04/2023 10:00 AM (UTC -5 horas)	930.178.786 COP	Proceso adjudicado y celebrado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTIA-015-2023	Prestar los servicios de Consultoría para Diseñar el Producto Turístico para el Municipio de Pírateo Isla, en el marco del proyecto FNTF-032 2022	Fase de ofertas	29/03/2023 6:19 PM (UTC -5 horas)	14/04/2023 10:00 AM (UTC -5 horas)	185.300.000 COP	Proceso adjudicado y celebrado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTC-123-2023	PRESTACION DE SERVICIOS	Presentación de oferta	28/03/2023 4:18 PM (UTC -5 horas)	-	171.902.735 COP	Publicado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTC-122-2023	Prestar los servicios logísticos para la realización de una (1) muestra gastronómica, artesanal y cultural	Presentación de oferta	28/03/2023 3:37 PM (UTC -5 horas)	-	149.860.950 COP	Publicado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTC-121-2023	PRESTACION DE SERVICIOS	Presentación de oferta	28/03/2023 2:22 PM (UTC -5 horas)	-	145.528.647 COP	Publicado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTIA-014-2023	ARRENDAMIENTO EQUIPOS DE COPIADO Y SOPORTE TECNICO EN SITIO	Fase de ofertas	27/03/2023 6:44 PM (UTC -5 horas)	11/04/2023 10:00 AM (UTC -5 horas)	780.302.375 COP	Proceso adjudicado y celebrado	Detalle
Colombia	PATRIMONIO AUTÓNOMO FONDO NACIONAL DEL TURISMO FONTUR	FNTC-119-2023	Transmisión Streaming Ficha de Proyectos	Presentación de oferta	27/03/2023 8:03 AM (UTC -5 horas)	-	15.946.000 COP	Publicado	Detalle

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

¹⁸<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/ContractNoticeManagement/Index?currentLanguage=es-CO&Page=login&Country=CO&SkinName=CCE>



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

FONTUR

Precio estimado total: 48.000.000 COP

Número del proceso: FNTCD-124-2023

Título: NATALIA

Fase: Presentación de oferta

Estado: Publicado

Descripción: Prestar servicios profesionales para impulsar el turismo comunitario y de cooperación internacional, realizando articulación entre los diferentes actores del sector, para la gestión y ejecución de proyectos turísticos conforme a los lineamientos de la Dirección Interinstitucional del PA FONTUR.

Tipo de proceso: Contratación régimen especial

Datos del contrato

Tipo de contrato: Prestación de servicios

Justificación de la modalidad de contratación: Regla aplicable

Duración del contrato: 7 (Meses)

Fecha de terminación del contrato: 31/10/2023 11:59:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Dirección de ejecución del contrato: Carrera 7 No. 26-20 piso 7 y 9, Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA

Código UNSPSC: 80101600 - Gerencia de proyectos

Lista adicional de códigos UNSPSC

Documentos Tipo

Documentos Tipo: No

Documentos tipo adoptados por la ANCP-CCE en virtud de la Ley 2022 del 2026

Decreto 248 de 2021

¿Debe cumplirse con invertir mínimo el 30% de los recursos del presupuesto destinados a comprar alimentos, cumpliendo con lo establecido en la Ley 2046 de 2020, reglamentada por el Decreto 248 de 2021?

No

El decreto 248 de 2021, obliga a las entidades que manejen recursos públicos, a adquirir alimentos comprados a pequeños productores agropecuarios y/o de la Agricultura Campesina, Familiar o Comunitaria locales y sus organizaciones, mínimo el (30%) del presupuesto destinados a la compra de alimentos

Sentencia T-302 de 2017

Proceso asociado a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-302 de 2017

No

Sentencia que declara el estado de Cosas Inconstitucionales en relación con los derechos de los niños del pueblo Wayúu.

Cronograma

Zona horaria: (UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito

Fecha de Firma del Contrato: 31/03/2023 10:00:00 AM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Fecha de inicio de ejecución del contrato: 10/04/2023 10:00:00 AM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Plazo de ejecución del contrato: 10/11/2023 11:00:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Fecha de publicación: 31/03/2023 11:38:41 AM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Configuración financiera

INFORMACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

Información

FONTUR

Precio estimado total: 12.985.349.811 COP

Número del proceso: FNTC-106-2022

Título: Aunar esfuerzos que dinamice y potencie diferentes renglones ligados al folclore, la cultura y la economía de la región.

Fase: Presentación de oferta

Estado: Publicado

Descripción: AUNAR ESFUERZOS HUMANOS, ADMINISTRATIVOS, FINANCIEROS, JURÍDICOS Y DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA CONSOLIDACIÓN DE UN CENTRO DE EVENTOS ECONÓMICO, CULTURAL Y TURÍSTICO, QUE DINAMICE Y POTENCIE DIFERENTES RENGLONES LIGADOS AL FOLCLORE, LA CULTURA Y LA ECONOMÍA DE LA REGIÓN.

Tipo de proceso: Contratación régimen especial

Datos del contrato

Tipo de contrato: Otro

Justificación de la modalidad de contratación: Regla aplicable

Duración del contrato: 24 (Meses)

Dirección de ejecución del contrato: Carrera 7 No. 26-20 piso 7 y 9, Bogotá Distrito Capital de Bogotá COLOMBIA

Código UNSPSC: 94131503 - Servicios no gubernamentales de asistencia técnica

Lista adicional de códigos UNSPSC

Lotes? Sí No



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

Fecha de inicio de ejecución del contrato 30/09/2022 12:00:00 AM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)
Plazo de ejecución del contrato 30/09/2024 11:59:00 PM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)
Fecha de publicación 4/10/2022 10:27:47 AM ((UTC-05:00) Bogotá, Lima, Quito)

Configuración financiera

Definir Plan de Pagos? No
¿Solicitud de garantías? No

Documentación

Nombre del documento

FNTC-106-2022 LAS MALOCAS.pdf

Visita al lugar de ejecución

¿Permitir visitas al lugar de ejecución? No

Información presupuestal

Proyecto del Plan Marco para la Implementación del Acuerdo de Paz o asociado al Acuerdo de Paz Sí No

Destinación del gasto Inversión

Fuente de los recursos:	Inversión	Valor
Presupuesto General de la Nación - PGN		0
Sistema General de Participaciones - SGP		0

63. Lo anterior evidencia que, en efecto, en los procesos contractuales que FONTUR ha cargado al SECOP II, la información publicada no refleja la actividad contractual. Ciertamente, más allá de la publicación de la minuta contractual, no existe mayor información acerca del estado del proceso contractual y sus etapas.

64. La consulta al SECOP II también evidencia que la información publicada por FONTUR no incluye los «documentos, contratos, actos e información generada por oferentes, contratista, contratante, supervisor o interventor, tanto en la etapa precontractual, como en la contractual y la postcontractual».

65. Al respecto, la Sala no desconoce que el régimen contractual de FONTUR es del derecho privado. Sin embargo, como se señala en su propio Manual de Contratación, el artículo 13 de la Ley 1150 de 2011, modificado por la Ley 2195 de 2022, le es exigible «en lo que resulte aplicable», sin condicionar la publicación de su actividad contractual en el «módulo publicitario». De allí que, aunque es posible que no todos los documentos contractuales que señala la norma necesariamente correspondan a la gestión contractual del fondo, de ello no se sigue que la entidad quede sustraída de la obligación *sub examine*. En otras palabras, FIDUCOLDEX, como vocera y administradora de FONTUR, deberá cumplir con el referido mandato, en aquello que le resulte aplicable y en el módulo que corresponda de manera completa, pues, se reitera, su cumplimiento ha sido parcial.

66. Por ende, resulta suficiente concluir que, con base en la información que reposa en SECOP II, FONTUR, cuya administración y vocería es ejercida por FIDUCOLDEX, no ha cumplido a cabalidad con el mandato imperativo que le impone el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, sin que se advierta que la referida ley excluye al patrimonio autónomo del cumplimiento de dicho deber de publicidad.

67. Ahora bien, la Sala reconoce que los documentos contractuales pueden contener información reservada o confidencial, respecto de la cual no es exigible su publicación. Así mismo, reconoce que FONTUR y FIDUCOLDEX son quienes están en capacidad de determinar, en principio, si se configura o no una causal



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

de reserva respecto de los documentos que integran cada contrato. En esos casos, deberán ceñirse a lo dispuesto en la Ley 1712 de 2014¹⁹.

2.6. Conclusión

68. Por lo anterior, la Sala modificará la sentencia de primera instancia proferida el 19 de febrero de 2025, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C, que accedió a las pretensiones de la demanda, y, en su lugar, le ordenará a FIDUCOLDEX que, en calidad de vocera y administradora de FONTUR, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, salvo en los casos en los que se configure una causal de reserva.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

III. FALLA

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 19 de febrero de 2025, dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección C, en el sentido de ORDENAR a FIDUCOLDEX, en calidad de vocera y administradora de FONTUR, que, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, dé cumplimiento al artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195 de 2022, salvo en los casos en los que se configure una causal de reserva.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado
Ausente con permiso

PEDRO PABLO VANEGAS GIL

¹⁹ En particular, ver el Título III “EXCEPCIONES ACCESO A LA INFORMACIÓN”.



Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandados: Fondo Nacional de Turismo y otro
Radicación: 25000-23-41-000-2024-01876-01

Magistrado

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

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