

Bogotá, 14 de agosto de 2024

Honorable  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-**  
Ciudad

**Asunto:** Acción de cumplimiento

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

**Accionados:** Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A.

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** identificada con NIT 901.652.590-1, 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 **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** y identificada con NIT 899.999.083-0 y la **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.S** identificada con NIT 830.053.105-3 por la renuencia al cumplimiento del deber de publicidad de los documentos precontractuales, contractuales y postcontractuales en los términos del artículo 17 de la Ley 2272 de 2022.

## I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA

### **“LEY 2272 DE 2022**

(noviembre 4)

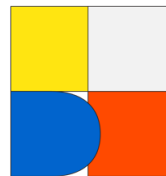
Diario Oficial No. 52.208 de 4 de noviembre de 2022

**PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA**

*Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.*

(...)

**ARTÍCULO 17.** Los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación que se realice en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz pactados deberán ser publicados de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos. Lo anterior, con independencia del régimen de contratación que se utilice para tales fines.



*También, la entidad contratante verificará que el contratista o ejecutor del contrato cumpla con las condiciones de idoneidad y experiencia para el cumplimiento del objeto contratado.*

*La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación realizarán especial vigilancia sobre los recursos que se ejecuten en el marco de la negociación e implementación de los acuerdos de paz pactados”. -Subrayas fuera de texto-*

## II. AUTORIDADES RENUENTES

El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)**, identificada con Nit 899.999.083-0 representada por Laura María Sarabia o quien haga sus veces.

La sociedad **Fiduciaria La Previsora S.A**, identificada con Nit. 860.525.148-5 representada por la presidente (E) Vanessa Gallego Peláez o quien haga sus veces.

Las autoridades renuentes, a la fecha de presentación de la demanda, no han dado cumplimiento a la **obligación legal de publicar la totalidad de la información contractual generada con ocasión** de la negociación o implementación de los acuerdos de paz dentro de los diez (10) días siguientes a la creación de cada uno de los documentos, de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente.

## III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. El artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 establece que, sin importar el régimen de contratación, se debe publicar toda la documentación que se produzca en las fases precontractual, contractual y poscontractual en el marco de las negociaciones o implementación de los acuerdos de paz, así:

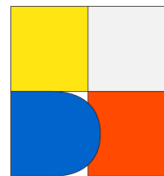
*“Los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación que se realice en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz pactados deberán ser publicados de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos. Lo anterior, con independencia del régimen de contratación que se utilice para tales fines”.*

2. El 19 de junio de 2024, FEDe. Colombia elevó derecho de petición al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), la Fiduprevisora y el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, para conocer los vehículos jurídicos y contractuales con los cuales se ejecuta el presupuesto “*de la negociación o implementación de los acuerdos de paz*”.

3. El 5 de julio de 2024, el DAPRE emitió respuesta con radicado EXT24-00096702 y el 11 de julio el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019<sup>1</sup> dio respuesta bajo el radicado 20241094024451, sin recibir pronunciamiento por parte de la Fiduprevisora.

---

<sup>1</sup> Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019.



En la respuesta el DAPRE informó que, actualmente, los recursos de negociaciones e implementación de acuerdos de paz se ejecutan así:

Implementación Acuerdo de Paz 2016	Negociaciones y conversaciones de paz
a. Fondo Colombia en Paz. b. Fondo Multidonantes de la ONU.	a. Fondo Especial para la Paz (Fondo Paz).

Adicionalmente, el DAPRE mencionó otras formas de ejecutar presupuesto destinado a las negociaciones o implementación de acuerdos de paz sin detallar los vehículos contractuales de ejecución: *“Dentro de la planeación de mediano plazo se encuentra el Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo, que refleja la proyección financiera y los recursos por invertir en los proyectos que se ejecutarán en los cuatro años de cada Gobierno. Este esquema de planeación financiera se ha replicado en la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Acuerdo Final)”*.

A continuación, se presenta en detalle el incumplimiento de la obligación de publicar toda la documentación de la actividad contractual (art. 17 L. 2272/22) sobre cada uno de los fondos referidos por el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019:

#### 4. Publicación de la información contractual del Fondo Colombia en Paz:

4.1 El DAPRE informó que, el Fondo Colombia en Paz actualmente es administrado por el **Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019**<sup>2</sup> (conformado por Fiducoldex, Fiducentral, Fiduagraria y Fiduprevisora) y que, el DAPRE, en su calidad de fideicomitente, **tiene la obligación de publicar toda la información precontractual, contractual y postcontractual en el SECOP II**, en los siguientes términos:

*“Así las cosas, el Fondo Colombia en Paz (FCP) como un Patrimonio Autónomo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE y en virtud del artículo 2.2.1.1.1.7.1 del Decreto 1082 de 2015, **el DAPRE funge como fideicomitente y es quien está obligado a publicar en el SECOP**”.*

En el mismo escrito el DAPRE informó que, la Fiduprevisora publica en su página web la documentación precontractual de las *“convocatorias públicas”*, por cuanto es ésta Entidad quien realiza la selección del contratista:

*“De igual manera se aclara que la publicación de trámites precontractuales se realiza a través de la página de Fiduciaria La Previsora S.A., link: <https://www.fiduprevisora.com.co/fondo-colombia-en-paz/>; apartado Fondo Colombia en Paz, así:*

<sup>2</sup> Contrato de Fiducia Mercantil No. 001 de 2019.

Presidencia

## 1. Negocio: Fondo Colombia en Paz

### 2. Apartado "Convocatorias Públicas"

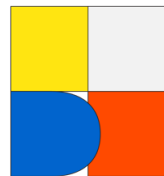
FIC ABIERTO EFECTIVO A LA VISTA	
Institucional	
Fecha de corte:	30/07/2024
Valor nominal:	8479,378678
Valor FIC:	106.940.132.250,58
Rentabilidades	
Diaria:	6,65% E.A.
7 días:	9,96% E.A.
30 días:	9,88% E.A.
90 días:	9,82% E.A.
180 días:	10,91% E.A.
365 días:	12,74% E.A.

**Tomado de:** DAPRE respuesta derecho de petición con radicado EXT24-00096702.

Lo anterior fue replicado por el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 (FCP) en respuesta con radicado 20141094002442051.

Siguiendo el enlace web indicado por el DAPRE y el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, y tomando como ejemplo la Convocatoria Pública No. 36 de 2024, se evidencia que:

- En la página web de la Fiduprevisora **no** se publica la totalidad de documentos precontractuales de las "convocatorias públicas", por ejemplo **no** se publican las propuestas remitidas por los oferentes:



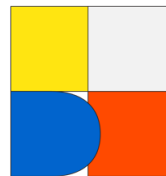
Convocatoria Abierta No. 036 de 2024		
Contratar la prestación de servicios de un operador logístico para el suministro de materiales, alquiler de equipos y servicios conexos para llevar a cabo la operación de las actividades que requiera el IGAC en la implementación de la actualización catastral con enfoque multipropósito en los municipios focalizados.		
Documentos		Fecha
Informe de Evaluación Preliminar de CA 036 2024.	<a href="#">Descargar</a>	29/07/2024
ACTA DE AUDIENCIA DE CIERRE DE PROCESO Y APERTURA DE PROPUESTAS CA_036 2024	<a href="#">Descargar</a>	24/07/2024
COMUNICADO DE AUDIENCIA DE CIERRE DE PROCESO Y APERTURA DE PROPUESTAS CA_036 2024	<a href="#">Descargar</a>	22/07/2024
Respuesta a observaciones Extemporáneas al análisis preliminar CA 36 de 2024	<a href="#">Descargar</a>	19/07/2024
Respuesta a observaciones al análisis preliminar CA 36 de 2024	<a href="#">Descargar</a>	18/07/2024
Adenda N° 1	<a href="#">Descargar</a>	18/07/2024
Aviso de Convocatoria _ Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Análisis Preliminar _ Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Anexos _ Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Anexo CANTIDADES ESPECIFICACIONES_ ELEMENTOS Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Anexo Oferta Económica Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024

- El DAPRE tampoco publica en el SECOP II la totalidad de documentos precontractuales de las “convocatorias públicas”, por ejemplo, **no** publica las propuestas remitidas por los oferentes:

Documentación
<b>Nombre del documento</b>
Aviso de Convocatoria.pdf
Análisis Preliminar.pdf
Anexos.pdf
Anexo Cantidades_Especificaciones_Elementos_FCP_36_municipios.xlsx
Anexo Oferta Económica.xlsx
Respuestas Observaciones al Análisis Preliminar.pdf
Adenda No. 1.pdf
Respuesta Observaciones Extemporáneas al Análisis Preliminar.pdf
Comunicado General - Audiencia de apertura de propuestas y cierre del proceso.pdf
Constancia de la Audiencia de apertura de propuestas y cierre del proceso.pdf
Informe de Evaluación Preliminar.pdf
Comunicado General No Observaciones Informe de Evaluación Preliminar.pdf

- El DAPRE y la Fiduprevisora **no** usan de la Plataforma transaccional SECOP II para la selección de contratistas, por el contrario, los procesos con múltiples oferentes se publican y adjudican por canales distintos a los indicados en el artículo 13 de la Ley 1150/07, adicionado por el artículo 53 de la Ley 2195/22.

Esto le ha permitido a las entidades referidas incumplir con su obligación de publicar la totalidad de la información precontractual, contractual y poscontractual (artículo 17 L.2272/22), pues han dejado



de publicar información fundamental de las etapas precontractual, contractual y poscontractual como, por ejemplo, las propuestas presentadas por los oferentes.

4.2 El 16 de junio de 2023, la Fiduprevisora expidió el “*Procedimiento publicación en SECOP contratación derivada Fondo Colombia en Paz*”<sup>3</sup> **cuyo clausulado incumple con las obligaciones legales de publicación** de los recursos destinados a la implementación, negociación o diálogos para lograr la paz, así: (i) permite **omitir la publicación** de la actividad contractual (como en la contratación directa); y, (ii) permite la publicación de los documentos transcurridos más de diez (10) días desde su publicación (como cuando se autoriza a publicar el contrato solamente hasta que se aprueben las pólizas, hecho que podría tardar meses).

A continuación, se transcriben las disposiciones del *Procedimiento* que vulneran el ordenamiento jurídico<sup>4</sup>:

*“En cumplimiento del principio de transparencia y publicidad, el administrador fiduciario del FCP publicará los contratos en su página web, conforme lo establece el Manual de Contratación del Fondo Colombia en Paz:*

- i. *Las convocatorias abiertas dentro de los plazos establecidos en el cronograma de cada proceso.*
- ii. *Las convocatorias cerradas una vez se cuente con la carta de aceptación de la oferta, es decir **que la publicación de esta convocatoria no se efectuará de acuerdo con las fechas establecidas en el cronograma, sino una vez finalizado el proceso.***
- iii. *La modalidad de **contratación** mediante la cual se adquiere un bien o servicio de manera **directa no se publicará.***

(...)

***Los anexos soportes de este formato no se publican y quedarán a disposición para consulta en el expediente contractual.***

(...)

*La publicación del **contrato, póliza y aprobación de garantías en el SECOP se efectuará dentro de los tres (3) días hábiles** siguientes a la fecha de aprobación de las garantías. Los términos antes señalados serán los que tendrá el DAPRE para efectuar la publicación, por lo que el administrador fiduciario debe remitir la documentación en la oportunidad debida para dar cumplimiento a este plazo.*

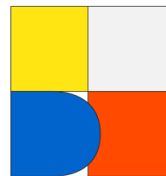
*Respecto de la publicación del acta de inicio, los tres (3) días hábiles para publicar se **contarán a partir del día siguiente a la fecha de recibo del documento por parte del DAPRE.***

*(...). -Subrayas y negrillas fuera del texto-.*

Contrario a lo establecido en el referido *Procedimiento*, el ordenamiento jurídico ordena que, toda la información precontractual, contractual y poscontractual derivada de la implementación, negociación o conversaciones de paz debe ser publicada en un término improrrogable de diez (10) días (inc. 2º, art. 17 L. 2272/22).

<sup>3</sup> [https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/12/COD\\_GUI\\_005\\_Procedimiento\\_Publicacion\\_Contratacion\\_Derivada\\_FCP\\_v5.pdf](https://www.fiduprevisora.com.co/wp-content/uploads/2019/12/COD_GUI_005_Procedimiento_Publicacion_Contratacion_Derivada_FCP_v5.pdf)

<sup>4</sup> Ibidem.



Por lo anterior, el DAPRE y la Fiduprevisora incumplen con su obligación legal de publicar la actividad contractual cuando:

- No publican la totalidad de la información contractual en todas de sus fases;
- Sujetan a condición la obligación de publicar, sin tener en consideración el plazo improrrogable de diez (10) días dispuesto en la norma.

En consecuencia, “*Procedimiento publicación en SECOP contratación derivada Fondo Colombia en Paz*” incumple con las obligaciones contenidas en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022.

## 5. Publicación de la información contractual del Fondo Especial para la Paz:

El DAPRE, en respuesta a la petición de cumplimiento con radicado EXT24-00096702, informó que la publicación de los procesos de contratación que actualmente desarrolla la Consejería Comisionada de Paz se publican en la página del DAPRE así:

*“(….)que la información de publicación de los demás documentos relacionados con los procesos que actualmente desarrolla la Consejería Comisionada de Paz en la página del DAPRE <https://dapre.presidencia.gov.co/transparencia-acceso-informacion-publica>”. (Anexo 5).*

Al consultar el enlace enunciado se evidenció que, en la plataforma del SECOP II el DAPRE publica solamente alguna información precontractual, sin que se carguen evidencias de ejecución, informes de cumplimiento, supervisión e interventoría, actas de liquidación, entre otras. A continuación se presentan algunos ejemplos de la única información que publica el DAPRE de la mayoría de contratos suscritos con cargo al Fondo Especial para la Paz:

Documentación
Nombre del documento
2_1_ALCANCE_ANTECEDENTES_DE_CONTRATACION.pdf
3_MATRIZ_DE_RIESGOS.pdf
9_CERTIFICADO_DE_DISPONIBILIDAD_PRESUPUESTAL.pdf
12_FP - 198_DE_2024_NICOLLE_RAMIREZ_GARZON.pdf
15_GARANTÍA_UNICA.pdf
19_AFILIACION_ARL_198.pdf
20_APROBACIÓN_POLIZA_FP-198-2024-ok.pdf
14_REGISTRO_PRESUPUESTAL_DEL_COMPROMISO.pdf

**Contrato:** FP 198/24<sup>5</sup>

Documentación
Nombre del documento
SOLICITUD DE CONTRATACION.pdf
CPS-480-2024 - DIANA PATRICIA GOMEZ GARCIA.pdf
CERTIFICACION ARL.pdf
APROBACION Y POLIZA CUMPLIMIENTO.pdf
ACTA DE INICIO.pdf
CERTIFICACION ARL ACTUALIZADA.pdf

**Contrato:** FP 480 de 2024<sup>6</sup>

Documentación
Nombre del documento
1 01_F-BS-27 ANTECEDENTES_CONTRACTUALES_JOVENES_EN_PAZ - R2_1.pdf
1.1 MATRIZ DE RIESGOS.pdf
2 CDP_JOVENES_EN_PAZ.pdf
3 Karen Yajaira Vargas Diaz - FP-502-2024.pdf
4 11_REGISTRO_PRESUPUESTAL_DEL_COMPROMISO_FP.pdf
8 METODOLOGIA_POLITICA_DE_CONTRATO_INDIVIDUAL.pdf

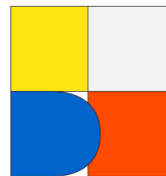
**Contrato:** FP 502 de 2024<sup>7</sup>

Ahora bien, en respuesta a una petición de información realizada por FEDe. Colombia, el DAPRE (radicado OFI24-00152898 / GFPU 13020000) informó que, dentro del Manual de Contratación de ésta Entidad, se cuenta con un capítulo exclusivo para el Fondo Especial para la Paz, en el que se especifica la obligación de publicidad de la actividad contractual:

<sup>5</sup> <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.5770883>

<sup>6</sup> <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.6004750>

<sup>7</sup> <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.6359752&isFromPublicArea=True&isModal=False>



*“6.5. PUBLICACIÓN DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL La actividad contractual de Fondo Paz se publicará en la página WEB de la Presidencia de la República y en el SECOP, habilitado para tal fin, con el fin de darle cumplimiento al principio de publicidad”.*

El 26 de octubre de 2023, el DAPRE, mediante Memorando MEM 23-00029985/GFPU 13090000 emitió lineamientos de publicación de la información contractual del Fondo Especial para la Paz en el que, en contravía a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, permite la publicación solo de algunos pocos documentos de la actividad contractual, a consideración del funcionario a cargo y en un tiempo *prudencial*, así:

*“En este sentido, los documentos a publicar en la plataforma SECOP II y en la página web de la Presidencia de la República, propios del desarrollo de esta etapa son los siguientes:*

- a. Los documentos que hagan parte de la etapa pre-contractual de los procesos de bienes y servicios celebrados por el fondo (Antecedentes de contratación (que incluye el estudio y análisis de condiciones) y sus anexos*
- b. Términos de referencia*
- c. Respuesta a las observaciones*
- d. Adendas o modificaciones a los términos*
- e. Informes de evaluación*
- f. Actas de adjudicación*
- g. Declaratorias de fallido*
- h. Contrato o convenio suscrito.*
- i. Aprobación de Pólizas cuando haya lugar.*
- j. Actas de inicio.*

*(...)*

**Los anteriores documentos deberán ser publicados en un tiempo prudencial posterior a su suscripción y su publicación estará a cargo del abogado del equipo precontractual que tiene a cargo el proceso. Lo anterior, con coordinación de gestión documental, para que los documentos reposen también en los archivos de manejo interno del Fondo.**

***Lineamiento Etapa Contractual:***

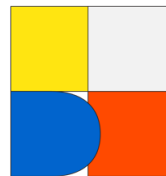
*(...)*

*Los anteriores documentos deberán ser publicados en un tiempo prudencial”.* -Subraya y negrilla fuera de texto-

El 17 mayo del 2024, el mediante memorando MEM 24-0012263 /GFPU 13090000 el DAPRE emitió un alcance a los lineamientos referidos, los cuales también incumplen con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022:

*“En atención a los principios de publicidad y transparencia que rigen las actuaciones administrativas y por consiguiente la actividad contractual del Fondo de Programas Especiales para la Paz - Fondo Paz, por medio del presente memorando me permito dar alcance a los lineamientos para la debida y oportuna publicación de la actividad contractual del Fondo en la plataforma SECOP II y en la Página Web de la Presidencia de la República*

*(...)*



**B. CONVOCATORIA CERRADA Y CONTRATACIÓN DIRECTA:** *se publicará a través del módulo “Régimen Especial – sin oferta” dentro de los cinco días hábiles siguientes a la adjudicación el proceso y/o suscripción del contrato cuando aplique, incluidos los requisitos de ejecución contractual.*

(...)

*Dando cumplimiento a las listas de chequeo F-BS-77 y F-BS-68, vigentes y publicadas en el aplicativo SIGEPRE, la documentación a cargar en el Sistema de SECOP II, corresponderá a los indicados en los mencionados formatos, en la columna “PUBLICACIÓN” de acuerdo a las etapas contractuales, las cuales se adjuntan a este lineamiento. Esta lista de chequeo deberá acompañar el expediente contractual y se diligenciará como se detalla a continuación”. -Subraya y negrilla fuera de texto-*

Contrario a lo dispuestos en el lineamiento y su alcance, se reitera que, la publicación de los contratos suscritos por el DAPRE en sus etapas precontractuales, contractuales y poscontractuales es obligatoria, no facultativa.

Por ende, el DAPRE incumple el deber legal de publicar:

- Cuando condiciona la publicación a una condición y no al plazo establecido de forma improrrogable en la norma de diez (10) días.
- Cuando le permite al funcionario determinar a su arbitrio los casos en los que “*aplique*” la publicación.
- Cuando a su arbitrio determina los documentos que deben estar para “*publicación*”.

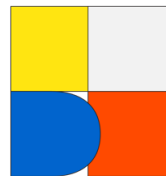
Lo anterior por cuanto el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 es expreso: todos los documentos precontractual, contractual y postcontractual deben ser publicados en un término máximo de diez (10) días desde su creación.

## **6. Publicación del Fondo Multidonante de la ONU:**

El Fondo Multidonante de la ONU es un “*mecanismo tripartito compuesto por el Gobierno de Colombia, la Organización de Naciones Unidas y países donantes interesados en apoyar la implementación del Acuerdo de Paz*” puede someter su contratación a los reglamentos de tales entidades (art. 20 L. 1557/07), no obstante, al ejecutar recursos para la implementación de acuerdos o negociación y conversación de procesos de paz toda la ejecución presupuestal debe publicarse en un término improrrogable de diez (10) días (art. 17 L. 2272/22).

Esta información no se encuentra en la herramienta SECOP II, por lo cual, el DAPRE incumple con los deberes legales contenidos en la Ley 2272 de 2022, artículo 17.

## **7. De las otras formas de ejecutar presupuesto derivado de negociaciones e implementación de acuerdos de paz:**



En respuesta a la petición con radicado EXT24-00096702, el DAPRE informó que existen otras formas de ejecutar recursos, no obstante, se desconocen los vehículos jurídicos y contractuales con los que realiza la disposición de los referidos recursos.

8. De conformidad con lo establecido en la ley especial artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Fiduciaria La Previsora tienen el deber legal y administrativo de:

- a) Publicar los documentos relacionados con la actividad contractual que se realice en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos.
- b) Cumplir con los principios de publicidad y transparencia en las etapas precontractual, contractual y poscontractual.
- c) Publicar la información de forma proactiva, amplia sencilla y eficiente.

En conclusión, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Fiduciaria La Previsora incumplen con su obligación legal de publicar de toda la información precontractual, contractual y postcontractual de la contratación se suscite en el marco de la implementación de acuerdos, negociaciones o conversaciones.

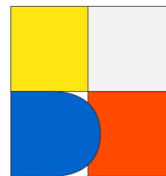
9. La presente acción tiene como propósito que las entidades competentes den cumplimiento a la obligación legal de publicar la actividad contractual (art. 17 L.2272/22) para que la ciudadanía pueda acceder a documentos y contratos que sustentan los negocios jurídicos derivados de las negociaciones e implementación de acuerdos de paz y, con esto, lograr un efectivo control social de los referidos recursos.

#### IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento; por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

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



*“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos 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.”<sup>8</sup>.*

3. El artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 establece la obligación improrrogable de publicar dentro de los diez (10) días siguientes a su creación todos los documentos precontractuales, contractuales y poscontractuales de los contratos que se realicen en el marco de la negociación o implementación de acuerdos de paz, de forma: amplia, sencilla y eficiente, con independencia del régimen de contratación.

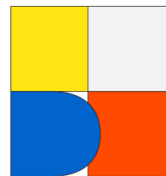
4. El principio de publicidad en el desarrollo de las funciones administrativas (artículo 209 constitucional), el principio de máxima publicidad de la información (artículo 2, Ley Estatutaria 1712 de 104), así como el principio de transparencia en la actividad administrativa (artículo 3, numeral 8, Ley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

5. Para el caso que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en la ley especial artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y la Fiduciaria La Previsora tienen el deber legar de:

- a) Publicar los documentos relacionados con la actividad contractual de la negociación o implementación de los acuerdos de paz, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos.

---

<sup>8</sup> 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>



- b) Cumplir con los principios de publicidad y transparencia en las etapas precontractual, contractual y poscontractual.
- c) Publicar la información de forma proactiva, amplia sencilla y eficiente.

No obstante la existencia expresa del deber legal de publicar toda la actividad contractual de las negociaciones e implementación de acuerdos, las referidas entidades incumplen con su obligación de publicar en los términos del artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, por lo cual resulta necesaria la intervención judicial para lograr el cumplimiento normativo.

## V. PRETENSIONES

Ordenar al **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** y a la **Fiduciaria la Previsora S.A.** el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, mediante la publicación de la totalidad de los documentos precontractuales, contractuales y postcontractuales creados en el marco de las negociaciones o implementación de los acuerdos de paz, en un término máximo improrrogable de diez (10) días, de forma amplia, sencilla y eficiente.

## 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 **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** y a la **Fiduciaria la Previsora S.A.**, en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción (Anexos 1, 2, 3 y 4), así como la respuesta dada por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Anexo 5).

Se destaca que, a la fecha la Fiduciaria la Previsora S.A. **no** ha emitido respuesta a la solicitud de cumplimiento, no obstante, el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019 remitió respuesta a la solicitud, en la que constata renuencia en el cumplimiento de las obligaciones de publicación. (Anexo 6).

De esta manera queda acreditada la renuencia de las respectivas entidades.

## VII. JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que FEDe. Colombia no está tramitando en la actualidad acción de cumplimiento ante las mismas autoridades y 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

En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

[https://drive.google.com/drive/folders/1MIiKCLC5VYkXnaQd1L49hQM0nlQ9Mg3u?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/drive/folders/1MIiKCLC5VYkXnaQd1L49hQM0nlQ9Mg3u?usp=drive_link)

<b>Anexo 0</b>	Certificado de existencia y cédula.
<b>Anexo 1</b>	Solicitud de cumplimiento
<b>Anexo 2</b>	Constancia de radicado
<b>Anexo 3</b>	Constancia de radicado Fiduprevisora
<b>Anexo 4</b>	Constancia de radicado Fiduprevisora
<b>Anexo 5</b>	Respuesta DAPRE a la solicitud de cumplimiento: remite al SECOP.
<b>Anexo 6</b>	Respuesta Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019.
<b>Anexo 7</b>	Derecho de petición de información FEDe. Colombia con radicado EXT24-00096702.
<b>Anexo 8</b>	Respuesta del DAPRE al derecho de petición de información FEDe. Colombia con radicado EXT24-00096702.
<b>Anexo 9</b>	Alcance respuesta DAPRE.
<b>Anexo 10</b>	Lineamientos Fondo Paz
<b>Anexo 11</b>	Alcance lineamientos Fondo Paz.
<b>Anexo 12</b>	Manual de contratación DAPRE.
<b>Anexo 13</b>	Procedimiento publicidad Fondo Colombia en Paz.
<b>Anexo 14</b>	Diario Oficial 52.208

## X. NOTIFICACIONES

**FEDe. Colombia** recibirá notificaciones:

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

**Teléfono:** 3133935290

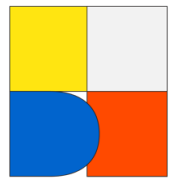
**Correo:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

**Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** recibirá notificaciones:

**Dirección:** Carrera 8 No.7-26 Bogotá D.C

**Teléfono:** (+57) 601 562 9300 - 601 382 2800

**Correo:** [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)



Fundación  
para el Estado  
de Derecho


**Sociedad Fiduciaria La Previsora S.A** recibirá notificaciones:

**Dirección:** Calle 72 No. 10-03, Bogotá D.C

**Teléfono:** 7566633

**Correo electrónico:** notjudicial@fiduprevisora.com.co

Cordialmente,



**ANDRÉS CARO BORRERO.**  
C.C 1.136.883.888  
Representante legal  
**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**  
NIT 901.652-590-1

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**



**-SECCIÓN PRIMERA-  
-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá, D.C., cinco (5) de marzo de dos mil veintiséis (2026)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2024-01457-00  
**DEMANDANTE:** FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
**DEMANDADA:** DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.

**CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY  
O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS**

---

**Asunto: Fallo de Primera Instancia.**

1. Procede la Sala a dictar sentencia en el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, establecido en el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 393 de 1997 y retomado por el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, promovido por la **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)** contra el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, con el fin que se dé cumplimiento al artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, “[...] *Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

2014 y 1941 de 2018, se define la Política de Paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones [...]", que establece:

*"[...] Artículo 17. Los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación que se realice en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz pactados deberán ser publicados de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos. Lo anterior, con independencia del régimen de contratación que se utilice para tales fines. [...]"*

## I. ANTECEDENTES

### 2. DE LA DEMANDA

#### 1.1 Hechos

3. La demandante señaló como fundamentos fácticos, en síntesis, los siguientes:

3.1. El artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 impone la obligación clara e improrrogable de publicar, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, todos los documentos precontractuales, contractuales y poscontractuales derivados de la contratación relacionada con la negociación o implementación de los acuerdos de paz.

3.2. A pesar de la obligación contenida en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE. y la Fiduciaria La Previsora S.A. no han cumplido con este deber, omitiendo la publicación completa de la documentación requerida y restringiendo con ello el control ciudadano sobre el uso de los recursos para la paz.



**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2024-01457-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CUMPLIMIENTO  
**DEMANDANTE:** FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
**DEMANDADA:** DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
**ASUNTO:** FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Convocatoria Abierta No. 036 de 2024		
Contratar la prestación de servicios de un operador logístico para el suministro de materiales, alquiler de equipos y servicios conexos para llevar a cabo la operación de las actividades que requiera el IGAC en la implementación de la actualización catastral con enfoque multipropósito en los municipios focalizados.		
Documentos		Fecha
Informe de Evaluación Preliminar de CA 036 2024.	<a href="#">Descargar</a>	29/07/2024
ACTA DE AUDIENCIA DE CIERRE DE PROCESO Y APERTURA DE PROPUESTAS CA_036 2024	<a href="#">Descargar</a>	24/07/2024
COMUNICADO DE AUDIENCIA DE CIERRE DE PROCESO Y APERTURA DE PROPUESTAS CA_036 2024	<a href="#">Descargar</a>	22/07/2024
Respuesta a observaciones Extemporáneas al análisis preliminar CA 36 de 2024	<a href="#">Descargar</a>	19/07/2024
Respuesta a observaciones al análisis preliminar CA 36 de 2024	<a href="#">Descargar</a>	18/07/2024
Adenda N° 1	<a href="#">Descargar</a>	18/07/2024
Aviso de Convocatoria _ Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Análisis Preliminar _ Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Anexos _ Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Anexo CANTIDADES ESPECIFICACIONES_ ELEMENTOS Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024
Anexo Oferta Económica Convocatoria Abierta 036-2024	<a href="#">Descargar</a>	10/07/2024

3.6. El DAPRE tampoco publica en SECOP II la totalidad de documentos precontractuales, como lo son las propuestas de los oferentes:

Nombre del documento
Aviso de Convocatoria.pdf
Análisis Preliminar.pdf
Anexos.pdf
Anexo Cantidades_Especificaciones_Elementos_FCP_36_municipios.xlsx
Anexo Oferta Económica.xlsx
Respuestas Observaciones al Análisis Preliminar.pdf
Adenda No. 1.pdf
Respuesta Observaciones Extemporáneas al Análisis Preliminar.pdf
Comunicado General - Audiencia de apertura de propuestas y cierre del proceso.pdf
Constancia de la Audiencia de apertura de propuestas y cierre del proceso.pdf
Informe de Evaluación Preliminar.pdf
Comunicado General No Observaciones Informe de Evaluación Preliminar.pdf

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

3.7. El DAPRE y la Fiduprevisora incumplen con la obligación legal de publicar la actividad contractual cuando:

- No publican la totalidad de la información contractual en todas de sus fases;
- Sujetan a condición la obligación de publicar, sin tener en consideración el plazo improrrogable de diez (10) días dispuesto en la norma.

3.8. El DAPRE en SECOP II publica solamente alguna información precontractual, sin que se carguen evidencias de ejecución, informes de cumplimiento, supervisión e interventoría, actas de liquidación, entre otras.

## 1.2. Pretensiones

4. Como pretensiones solicita la demandante, lo siguiente:

*"[...] Ordenar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Fiduciaria la Previsora S.A. el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, mediante la publicación de la totalidad de los documentos precontractuales, contractuales y postcontractuales creados en el marco de las negociaciones o implementación de los acuerdos de paz, en un término máximo improrrogable de diez (10) días, de forma amplia, sencilla y eficiente. [...]"*

## 3. TRÁMITE PROCESAL

5. El Despacho de la Magistrada Ponente a través de Auto notificado el trece (13) de enero de 2025, admitió la demanda ordenando notificar y correr traslado por el término de tres (3) días a

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

las autoridades administrativas demandadas con el fin que se pronunciaran al respecto.

#### **4. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

##### **4.1. Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE.**

6. El apoderado del -DAPRE. se opuso a las pretensiones de la demanda, en síntesis, bajo los siguientes argumentos:

7. Las normas de publicación establecidas en la Ley 2272 de 2021(Sic) no son *per se* aplicables a toda la contratación del DAPRE, sino solo a aquellos contratos que desarrollen las funciones misionales propias del logro y mantenimiento de la paz y, por tanto, las contrataciones que se realizan bajo el funcionamiento de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz no le es aplicable la norma demandada.

8. FondoPaz ha definido su política en materia de publicidad de actos contractuales a través de diversos instrumentos, así:

- Memorando MEM23-00029985 de 26 de octubre de 2023 *“Lineamiento de publicación en SECOP II y pag web Presidencia de la Republica”*.
- Memorando MEM24-00012263 de 17 de mayo de 2024 *“Alcance al memorando.*
- MEM23-00029985/GFPU13090000 del 26 de octubre de 2023 *“Lineamiento de publicación en SECOP II y Página Web de Presidencia de la República”*.

9. No es el FondoPaz el que determina a su arbitrio los documentos que deben ser publicados sino los lineamientos, dentro

**PROCESO No.:** 25000-23-41-000-2024-01457-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CUMPLIMIENTO  
**DEMANDANTE:** FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
**DEMANDADA:** DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
**ASUNTO:** FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

de los cuales se indica que solo los siguientes documentos deben ser publicados:

10.

En este sentido, los documentos a publicar en la plataforma SECOP II y en la página web de la Presidencia de la República, propios del desarrollo de esta etapa son los siguientes:

- a. Los documentos que hagan parte de la etapa pre-contractual de los procesos de bienes y servicios celebrados por el fondo (Antecedentes de contratación (que incluye el estudio y análisis de condiciones) y sus anexos
- b. Términos de referencia
- c. Respuesta a las observaciones
- d. Adendas o modificaciones a los términos
- e. Informes de evaluación
- f. Actas de adjudicación
- g. Declaratorias de fallido
- h. Contrato o convenio suscrito.
- i. Aprobación de Pólizas cuando haya lugar.
- j. Actas de inicio

(...)

En este sentido, los documentos a publicar en la plataforma SECOP II y en la página web de la presidencia son los siguientes:

- a. Modificaciones contractuales con sus correspondientes soportes.
- b. Aprobación de ampliación de pólizas cuando haya lugar a los mismos.
- c. Informes de ejecución y supervisión.
- d. Certificado de Pagos
- e. Informes de cambio de supervisión.

(...)

Los documentos que hagan parte del proceso de liquidación (actas de cierre y terminación, informe final de supervisión) y de cierre presupuestal y financiero (estado contable del contrato) deberán ser publicadas en el SECOP II en cuanto a sus documentos y formalidades (actas de terminación, actas de liquidación y cierre de pólizas de garantías) que hagan parte del manejo interno de la entidad para conservar la trazabilidad de las actuaciones de la etapa contractual.

(...)

#### DOCUMENTOS A PUBLICAR:

Dando cumplimiento a las listas de chequeo F-BS-77 y F-BS-68, vigentes y publicadas en el aplicativo SIGEPRE, la documentación a cargar en el Sistema de SECOP II, corresponderá a los indicados en los mencionados formatos, en la columna "PUBLICACIÓN" de acuerdo a las etapas contractuales, las cuales se adjuntan a este lineamiento.

Esta lista de chequeo deberá acompañar el expediente contractual y se diligenciará como se detalla a continuación:

- Al momento de finalizar la etapa pre contractual y con la firma de la minuta: Diligenciada por el abogado responsable del proceso y remitida a Gestión Documental junto con la documentación de estructuración para la apertura del respectivo expediente.
- Al momento de cambios de supervisión: Se deberá anexar al informe de cambio de supervisión la lista de chequeo suscrita por el supervisor saliente, como verificación de la entrega de los documentos y la publicación según corresponde.
- Al momento de elaboración de informe final: Se deberá anexar al informe final de supervisión la lista de chequeo suscrita por el supervisor, como verificación de la entrega de los documentos y la publicación según corresponde, previo al inicio de la liquidación del contrato o cierre de expediente, según aplique.
- A la liquidación o cierre del expediente, en los casos que aplique: Se realizará una última verificación por el abogado que acompaña la liquidación o el cierre de expediente, en la que se verifique la entrega documental y publicación de la información correspondiente.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

11. Así, los lineamientos, las circulares y el Manual de Contratación de la Presidencia de la República recoge todas las instrucciones en materia de gestión y publicidad de los asuntos contractuales.

12. El -DAPRE. no ha incurrido en inacción, desinterés u omisión en la publicación de su gestión contractual, siempre ha cumplido su deber de publicar la gestión contractual en el sistema SECOP y cumple así con lo ordenado en la Ley 2272 de 2022.

#### **4.2. Fiduciaria La Previsora S.A. -FIDUPREVISORA S.A.-**

13. El apoderado de la -FIDUPREVISORA S.A.- se opuso a las pretensiones de la demanda, en síntesis, bajo los siguientes argumentos:

14. Respecto del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, se tiene que la FIDUPREVISORA funge exclusivamente como parte integrante de la figura asociativa denominada Consorcio FCP 2019, junto con las Fiduciarias públicas referenciadas líneas arriba, pero no desarrolla el objeto del Contrato de Fiducia Mercantil; esto significa, que respecto a las publicaciones objeto de esta acción de Cumplimiento, la FIDUPREVISORA, únicamente publica a través de su página WEB la información remitida por el Administrador Fiduciario Consorcio FCP 2019.

15. La demanda debió dirigirse contra el Consorcio Fondo Colombia En PAZ 2019, como Vocero y Administrador del Patrimonio Autónomo Fondo Colombia en Paz, ya que en caso de una eventual condena contra la Fiduprevisora S.A., se estaría vulnerando el principio de separación patrimonial previsto en la administración de Patrimonios Autónomos.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

## **5. PROBLEMA JURÍDICO POR RESOLVER**

16. Le corresponde a la Sala con fundamento en los argumentos fácticos y jurídicos expuestos por las partes, establecer si el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, comprende un mandato imperativo, inobjetable y expreso a cargo Departamento Administrativo de la Presidencia de la República -DAPRE. y, en caso de ser afirmativo, determinar si la autoridad ha dado cumplimiento al mismo.

17. Por otra parte, concierne a la Sala determinar si la Fiduciaria la Fiduprevisora S.A. está llamada a ser demandada directamente en el presente proceso o si, por el contrario, si a quien debía demandarse era al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, del que hace parte la Fiduprevisora.

## **6. GENERALIDADES DEL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O ACTOS ADMINISTRATIVOS**

18. El artículo 87 de la Constitución Política establece el derecho de toda persona de acudir ante el juez para solicitar del efectivo cumplimiento de una ley con fuerza material de ley o de un acto administrativo que haya sido incumplido por parte de una autoridad administrativa o un particular investido de funciones públicas a quienes compete su ejecución o realización. Es de observar, que en este caso el particular se asimila a la autoridad, en cuanto tiene potestad de mando y puede en consecuencia expedir actos que obligan a las personas y exigir su cumplimiento.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

19. La acción de cumplimiento, denominada en el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011 como medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, se constituye en un medio idóneo para lograr los fines esenciales del Estado Social de Derecho, en cuanto la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, permite proteger y hacer efectivos los derechos de todos sus asociados.

20. Al respecto, la Honorable Corte Constitucional señaló en Sentencia núm. C-1194 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, lo siguiente:

*"[...] Mediante la acción de cumplimiento se le otorga a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial "para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter".*

*De esta manera, dicha acción "se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – 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. (...) La acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso. Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el "cumplimiento de un deber omitido" contenido en "una ley o acto administrativo" que la autoridad competente se niega a ejecutar. (...)".*

*Por su parte, el H. Consejo de Estado respecto del aludido medio de control considera lo siguiente:*

*"La finalidad de la acción de cumplimiento 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*

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

*a la autoridad. Su finalidad es la observancia del ordenamiento jurídico existente.*

*En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997 que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.*

*Ahora bien, para que la demanda tenga éxito se requiere:*

*a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de esa autoridad pública o de ese particular en ejercicio de funciones públicas, a los cuales se reclama el cumplimiento; y que en efecto se establezca que existe la desatención de la norma o del acto.*

*b) Que el actor pruebe que antes de demandar exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber.*

*c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en la norma, salvo el caso que, de no actuar el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la tutela [...]”<sup>1</sup>.*

## **De los requisitos**

21. Para ejercer la pretensión de cumplimiento, respecto de normas con fuerza material de ley y actos administrativos que deban ser cumplidos por la administración directamente, se exige para su procedencia el cumplimiento de los siguientes requisitos:

a. Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Lucy Jeannette (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 27 de octubre de 2016. Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00342-01(ACU).

<sup>2</sup> Ley 393 de 1997. art. 1.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

b. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento<sup>3</sup>

c. Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento<sup>4</sup>.

d. Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.

e. No procede la pretensión cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción<sup>5</sup>.

## **7. DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA**

22. La Ley 393 de 1997, mediante la cual se regula la acción de cumplimiento —*medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos*—, en su artículo 8.º establece como requisito de procedibilidad la constitución en renuencia:

*“[...] Artículo 8º. Procedibilidad.- La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la*

---

<sup>3</sup> Ibid. artículos 5 y 6.

<sup>4</sup> Ibid. artículo 8.

<sup>5</sup> Ibid. art. 9.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

*autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*

***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. Excepcionalmente se podrá 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. También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho [...]” (Destacado fuera de texto original).***

23. De la norma transcrita se evidencia que como requisito para admitir la demanda se debe exigir que antes de presentarse el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos se haya agotado el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia, el cual no es más que una solicitud dirigida a la autoridad demandada para que cumpla con la norma o acto administrativo que se considera incumplido y la ratificación en el incumplimiento, sea porque la autoridad conteste negativamente la solicitud o porque no lo haga dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud.

24. El H. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, con Ponencia del Consejero de Estado Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, en providencia de fecha siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), en el proceso de acción de cumplimiento con radicación número: 25000-23-41-000-2016-01916-01, señaló:

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

***[...] 4. La constitución de la renuencia***

*En el artículo 8º, la Ley 393 de 1997 señaló que “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 [...]”. (Negritas fuera del texto).*

*Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual “[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”.*

*Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud “[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.*

*En esta materia, es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es precisamente el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la constitución de la renuencia [...]”.<sup>6</sup>*

25. Se observa que la reclamación no puede constituirse en una simple petición, sino que esta: i) debe ser una solicitud expresa para que se cumpla la norma o acto administrativo incumplido; y ii) debe tener la misma finalidad con la solicitud ante la jurisdicción.

26. Asimismo, es necesario que se indique con precisión en la solicitud elevada el apartado del cual se pide su cumplimiento y no hacerlo de forma genérica:

*“[...] la acción de cumplimiento pretende el cumplimiento de obligaciones claras, expresas y exigibles, debe llevar a la conclusión de que el demandante tiene la carga de manifestar*

---

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia de fecha siete (7) de diciembre de dos mil dieciséis (2016). Radicación No.: 25000-23-41-000-2016-01916-01, C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

*con total precisión en qué parte del acto administrativo que dice desacatado, se encuentra la obligación que el juez constitucional debe ordenar acatar.*

*La tesis opuesta, conllevaría a que el juez de la acción de cumplimiento tenga el deber de analizar la totalidad del acto para encontrar la obligación que se pretende hacer cumplir, carga que no puede recaer en el operador judicial, pues basta con tener en consideración que cuando el demandante pretende el reconocimiento de una obligación, será de su resorte y de carácter obligatorio, precisar la norma que contiene el mandato desatendido al momento de presentar la correspondiente demanda [...]”<sup>7</sup>.*

## **ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO**

4. De la revisión del escrito de demanda, la Sala observa que la parte demandante está solicitado el cumplimiento por parte del -DAPRE. y de la Fiduprevisora S.A. del artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, “[...] *Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la Política de Paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones [...]*”, que más adelante se cita.

27. Por lo que procederá la Sala a revisar cuál fue el objeto de la Ley 2272 de 2022, para así determinar si efectivamente existe un mandato que debe ser cumplido por parte del -DAPRE. y de la Fiduprevisora S.A.

28. El artículo 1.º de Ley 2272 de 2022, sobre el objeto de la ley, dispone:

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Providencia de fecha seis (6) de abril de dos mil diecisiete (2017). Radicación No.: 25000-23-41-000-2016-02339-01, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
 MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
 DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
 DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
 ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

**[...] ARTÍCULO 1°. Objeto. Esta Ley tiene como objeto definir la política de paz como una política de Estado.** Para ello, adiciona, modifica y prorroga disposiciones contenidas en la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, crea el Servicio Social para la Paz, entre otras disposiciones. [...]” (Destacado fuera del texto original).

29. El artículo 2.° *ibidem*, define la “Paz total”, así:

**[...] Artículo 2°. Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad humana y por paz total, lo siguiente:**

[...]

**b. Paz total:** La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia, incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. En tal sentido, cumpliendo con los requisitos constitucionales vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento. Los gobiernos deberán garantizar los enfoques de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional en la construcción de las políticas públicas de paz.

De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización, para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos. [...]”

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

30. De la lectura del citado literal “b” del artículo 2.º de la Ley 2272 de 2022, se concluye, lo siguiente:

- i) **La paz total es una política de Estado.**
- ii) **Debe ser prioritaria y transversal** en todos los asuntos estatales.
- iii) Se caracteriza por ser **participativa, amplia, incluyente e integral.**
- iv) Abarca tanto la **implementación de acuerdos de paz ya firmados** como:
  - **Procesos de negociación,**
  - **Diálogo,**
  - **Sometimiento a la justicia** de actores armados.
- v) Sus instrumentos buscan como finalidad principal:
  - **Una paz estable y duradera,**
  - **Garantías de no repetición,**
  - **Seguridad para todos los colombianos,**
  - **Evitar la impunidad,**
  - Garantizar los **derechos de las víctimas:** verdad, justicia y reparación.
- vi) La política de paz de Estado se aplica a:
  - Acuerdos de paz firmados y los que se firmen,
  - Procesos de paz en curso,
  - Procesos de sometimiento y desmantelamiento de **estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto.**
- vii) **Obliga constitucionalmente a todas las autoridades** de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deben orientar sus actuaciones a implementarla.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

- viii) El Gobierno debe garantizar **enfoques de derechos**, así como enfoques **diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional** en las políticas públicas de paz.
- ix) La política de paz incluye la **cultura de paz total**, basada en:
  - **Reconciliación,**
  - **Convivencia,**
  - **No estigmatización.**
- x) Se garantiza la **participación de la sociedad civil**, incluidos los espacios del **sector interreligioso**.
- xi) Asegura el **respeto a la libertad religiosa y de cultos**.

31. En el marco de esa política de Estado de paz total, el artículo 17 de la misma Ley 2272 de 2022, *–cuyo cumplimiento se solicita–*, dispone:

*“[...] **Artículo 17.** Los documentos que se produzcan en fase precontractual, contractual y poscontractual de la contratación que se realice en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz pactados deberán ser publicados de forma proactiva, amplia, sencilla y eficiente, dentro de los diez (10) días siguientes a su creación, con el fin de garantizar el control social sobre dichos recursos. Lo anterior, con independencia del régimen de contratación que se utilice para tales fines. [...]”*

32. La normativa impone la obligación de publicar, de manera proactiva, amplia, sencilla y eficiente, todos los documentos generados en las fases precontractual, contractual y poscontractual en los procesos de contratación relacionados con la negociación o implementación de los acuerdos de paz, estos que deberán ser publicados dentro de los diez (10) días siguientes a su elaboración.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

33. Así las cosas, si la Presidencia de la República realiza procesos de contratación en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz, esta tiene el deber de publicar de manera proactiva, amplia, sencilla y eficiente, todos los documentos generados en las fases precontractual, contractual y poscontractual de dichos procesos contractuales; luego, no es de recibo para esta Sala lo indicado por el -DAPRE. en cuanto que solo están obligados a publicar los documentos que dispongan los lineamientos, circulares y el Manual de Contratación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República - DAPRE., toda vez que la norma cuyo cumplimiento se solicita hace mención a “los documentos” y no los especifica ni los delimita.

34. Por otro lado, respecto a lo manifestado por el -DAPRE. en cuanto que las contrataciones que se realizan bajo el funcionamiento de la Oficina del Consejero Comisionado de Paz no le es aplicable el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, tampoco es de recibo para la Sala porque dicha Oficina hace parte de la Presidencia de la República; luego, si la contratación se surte en el marco de la negociación o implementación de los acuerdos de paz, sí le es aplicable la disposición demandada como incumplida; toda vez, que la ley no trae consigo una excepción.

35. Razón por la cual, la Sala declarará el incumplimiento del artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 por parte de la Presidencia de la República y ordenará que dé plena aplicación a lo allí dispuesto en cuanto a publicar, de manera proactiva, amplia, sencilla y eficiente, todos los documentos generados en las fases precontractual, contractual y poscontractual en los procesos de contratación relacionados con la negociación o implementación de los acuerdos de paz, estos que deberán ser publicados dentro de los diez (10) días siguientes a su elaboración, **siempre y cuando dichos**

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

**documentos no estén amparados con algún tipo de reserva legal**, como pasa a explicarse a continuación:

### **Reserva legal de documentos**

36. El artículo 74 de la Constitución Política de 1991, establece el derecho que tienen las personas de acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley, así:

*“[...] **Artículo 74.** Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.*

*El secreto profesional es inviolable. [...]”*

37. Por su parte, el artículo 15 de la Constitución Política, sobre el derecho a la intimidad personal y familiar, y al buen nombre, dispone:

*“[...] **Artículo 15.** Todas las personas tienen derecho a su **intimidad personal y familiar y a su buen nombre**, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas. [...]”*

38. El artículo 12 de la Ley 57 de 1985, establece:

*“[...] **Artículo 12. Información especial y particular.** Toda persona tiene derecho a consultar los documentos que reposen en las oficinas públicas y a que se le expida copia de los mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o la ley, o no hagan relación a la defensa o seguridad nacional [...]” (Destacado fuera del texto original).*

39. Así las cosas, el acceso a la información de los documentos públicos es un derecho constitucional; no obstante, dicho derecho no es absoluto, tiene unas limitaciones, y es salvo

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

en los casos que establezca la ley, es decir, cuando el documento goce de *reserva legal*.

40. Al respecto, ha indicado la H. Corte Constitucional que, al tratarse el acceso a los documentos públicos de un derecho constitucional, este solo puede ser limitado por la misma constitución o por una ley:

***“[...] 4.9. De lo anteriormente expuesto, es posible concluir que aunque la regla general es garantizar el derecho de acceso a la información a todas las personas, este no es un derecho absoluto y puede estar sujeto a limitaciones. Estas limitaciones, como se pudo apreciar, deben cumplir estrictos requisitos para que la restricción no sea arbitraria y por el contrario, obedezca a motivos legítimos, necesarios y proporcionados. De esa manera, el acceso a la información podrá ser negado (i) cuando ese acceso esté expresamente prohibido por la Constitución o por una norma de carácter legal; y (ii) deberá manifestarse por escrito y de manera motivada. Presupuestos que serán interpretados de manera estricta. [...]”<sup>8</sup>*** (Destacado fuera del texto original).

41. Precisado el anterior marco jurídico y constitucional sobre la figura de la *reserva legal* como limitante al derecho de acceso de documentos públicos, la Sala considera necesario indicar que si bien, el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, tiene como fin que se realice control social sobre los recursos que se destinen para los contratos celebrados en torno a la negociación o implementación de los acuerdos de paz, lo cierto es que el deber de las autoridades de publicación de manera proactiva, amplia, sencilla y eficiente, de todos los documentos generados en las fases precontractual, contractual y poscontractual en los procesos de contratación relacionados con la negociación o implementación de los acuerdos de paz, **dicha publicidad no puede ser tampoco absoluta**, sino

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional; sentencia C-559 de 20 de noviembre de 2019; M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

que implica que las autoridades en cumplimiento de dicho deber legal revisen si los documentos a publicar gozan de algún tipo de reserva legal, más aún en la medida que pueden existir documentos e información de las víctimas del conflicto armado que gocen de reserva legal.

42. En consecuencia, aunque en el presente asunto se ordena a la Presidencia de la República dar plena aplicación a lo previsto en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022 —esto es, publicar de manera proactiva, amplia, sencilla y eficiente todos los documentos generados en las fases precontractual, contractual y poscontractual de los procesos de contratación relacionados con la negociación o implementación de los acuerdos de paz—, **la Sala indica que dicho cumplimiento debe efectuarse previa verificación de si alguno de los documentos o información objeto de publicación se encuentra amparado por reserva legal, circunstancia esta que deberá ser observada y garantizada por la Presidencia de la República.**

#### **Respecto a la Fiduprevisora S.A.**

43. En el presente caso, la Fiduciaria la Previsora S.A. hace parte del Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, el cual está conformado por la Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A., Fiducentral S.A. y Fiduagraria S.A., siendo dicho Consorcio el vocero y administrador del Patrimonio Autónomo del Fondo Colombia en Paz 2019; razón por la cual, la parte demandante no debió demandar directamente a la Fiduciaria la Previsora S.A. sino al Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019, independiente que dicha fiduciaria sea la representante legal del consorcio.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

44. Así las cosas, respecto a la Fiduciaria la Previsora S.A. la Sala rechazará por improcedente la demanda, toda vez que el deber que se demanda no recae directamente sobre esta sino sobre el Consorcio Fondo Colombia en Paz 2019; luego, la parte demandante debió demandar al consorcio y agotar el requisito de procedibilidad de constitución de renuencia frente a este, situaciones estas que no ocurrieron en el caso *sub lite*.

## 8. COSTAS PROCESALES

45. El artículo 21 de la Ley 393 de 1997 dispone que el fallo proferido dentro del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos deberá contener la condena en costas si hubiere lugar:

*"[...] Artículo 21.- Contenido del Fallo. Concluida la etapa probatoria, si la hubiere, el Juez dictará fallo, el que deberá contener:*

*[...]*

*7. Si hubiere lugar, la condena en costas.*

*En el evento de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo negará la petición advirtiendo que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad, en los términos del artículo 7 de la presente Ley. [...]"*

46. El numeral 8.º del artículo 365<sup>9</sup> del C. G. del P., establece:

*"[...] Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:*

*[...]*

---

<sup>9</sup> Aplicable por remisión expresa del artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 30 de la Ley 393 de 1997.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

*8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. [...]"*

47. La Sección Quinta del H. Consejo de Estado se ha pronunciado frente a la condena en costas dentro del medio de control de cumplimiento, así:

*"[...] En cuanto a la petición relativa a que se condene en costas a la Superintendencia de Industria y Comercio, por así disponerle el artículo 19 de la Ley 393 de 1997, la Sala no accederá a ello porque como lo señaló el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con el numeral 8° del artículo 365 del Código General del Proceso "solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación", lo que no ocurre en el presente asunto en donde no se demostró que éstas se causaron, y ello impedía que se analizara su procedencia, razón por la cual en este aspecto también se confirmará el fallo apelado. [...]"<sup>10</sup>*

48. Razón por la cual, como en el presente caso no se demostró que se causaron costas procesales, la Sala se abstendrá de condenar en costas procesales.

49. En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO.- DECLÁRARE** por parte de la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** el incumplimiento del artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, *"[...] Por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la*

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta; sentencia de fecha 28 de julio de 2014; C.P. Susana Buitrago Valencia; número único de radicación 050012333000201400286-01.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

*Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la Política de Paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones [...]*”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO.- ORDÉNASE** a la Presidencia de la República que dé plena aplicación a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, en cuanto a publicar de manera proactiva, amplia, sencilla y eficiente, todos los documentos generados en las fases precontractual, contractual y poscontractual en los procesos de contratación relacionados con la negociación o implementación de los acuerdos de paz, estos que deberán ser publicados dentro de los diez (10) días siguientes a su elaboración, teniendo en cuenta el siguiente numeral.

**TERCERO.- INDÍCASE** a la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** que el cumplimiento del artículo 17 de la Ley 2272 de 2022, debe efectuarse previa verificación de si alguno de los documentos o información objeto de publicación se encuentra amparado por reserva legal, circunstancia esta que deberá ser observada y garantizada por la Presidencia de la República.

**CUARTO.- RECHÁZASE** por improcedente la presente demanda respecto a la **FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.**, por lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**QUINTO.-** Sin condena en costas.

**SEXTO.-** Por Secretaría de la Sección, **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes intervinientes en el proceso a los correos dispuestos en la demanda y las correspondientes contestaciones.

PROCESO No.: 25000-23-41-000-2024-01457-00  
MEDIO DE CONTROL: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO (FEDe. Colombia)  
DEMANDADA: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA  
REPÚBLICA Y SOCIEDAD FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A.  
ASUNTO: FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

**SÉPTIMO.-** En el evento de no ser impugnada la presente decisión, por Secretaría **ARCHÍVESE** la actuación, dejando las constancias secretariales de rigor y actualizando el estado del proceso en la plataforma SAMAI.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha<sup>11</sup>.

(Firmado electrónicamente)  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrada

(Firmado electrónicamente)  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



Esta providencia, así como las demás actuaciones del presente proceso, pueden ser consultadas a través de este Código QR o en la siguiente URL:

[https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\\_procesos.aspx?guid=250002341000202401457002500023](https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=250002341000202401457002500023)

---

<sup>11</sup> **CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados Claudia Elizabeth Lozzi Moreno, Luis Manuel Lasso Lozano y Felipe Alirio Solarte Maya, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en la plataforma electrónica SAMAI; en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.