**FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Creación**

El artículo 63 de la referida Ley creó el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes, con el fin de promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales. Igualmente, autorizó al Ministerio de Cultura para participar en la creación de los fondos mixtos departamentales, municipales y de los territorios indígenas, conforme a la reglamentación que para ello expidiera el Gobierno Nacional.

[…]

La norma citada definió que los fondos mixtos son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidas en su dirección, administración y contratación por el derecho privado, sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas contralorías sobre los dineros públicos.

**FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Naturaleza jurídica – Objeto**

En este punto es importante resaltar que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 señala que las Entidades Estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán asociarse con personas jurídicas particulares mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley. Asimismo, el literal a) del inciso 4° ibídem dispone que, en el acto constitutivo que de origen a una persona jurídica se establecerán los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las Entidades Públicas participantes. La lectura del artículo 96 permite concluir que la persona jurídica que se cree en virtud de dicha disposición deberá desarrollar los objetivos y actividades que guarden conexión con los objetivos, funciones y controles propios de las Entidades Públicas participantes.

Conforme a lo expuesto, respecto al primer problema jurídico planteado, debe señalarse que, tal y como lo disponen las normas citadas, el objeto de los fondos mixtos está dirigido a servir de mecanismo de financiamiento para canalizar recursos orientados a la promoción, creación, investigación y difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales en las respectivas regiones donde desarrollan su objeto. Por consiguiente, este tipo de fondos solo podrán ejecutar proyectos relacionados con los objetos dispuestos en su acto de creación – artículo 96 de la Ley 489 de 1998 – y que guarden conexidad con los fines para los cuales el legislador autorizó su creación – artículo 63 de la Ley 397 de 1997.

**FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Régimen de contratación**

Una de estas excepciones al régimen general de contratación estatal quedó establecida en el artículo 63 de la Ley 397 de 1997 para los Fondos Mixtos de promoción para la cultura y las artes. Esta norma permitió que el régimen jurídico de sus contratos fuera el derecho privado. Lo anterior, se traduce en que la existencia y validez de sus actos y contratos están regidas por las leyes civiles y comerciales pertinentes y lo que disponga los estatutos que las rigen. Así mismo, cabe aclarar que, cuando estos fondos mixtos celebren los convenios previstos en el artículo 355 de la Constitución Política con el Ministerio de Cultura, para la promoción de la cultura y el arte, sí se regirán por las reglas y requisitos previstos en la regulación especial hoy contenida en el Decreto 092 de 2017.

De conformidad con las consideraciones expuestas, los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes, por regla general, no tienen el deber de adelantar sus procesos contractuales en los términos dispuestos en el EGCAP, sino que aplicaran las normas de derecho privado. En consecuencia, no están sujetos a las reglas relativas a la entrega del anticipo establecidas en el Estatuto, como es la constitución de la fiducia para su entrega, dado que estos son aspectos propios del régimen de los contratos estatales sometidos a la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007, regulación que no le es aplicable a los contratos regidos por el derecho privado. En ese sentido, en cada caso, los fondos mixtos deberán proceder de acuerdo con las reglas propias que hayan sido estipuladas en sus estatutos, en el reglamento interno o en el manual de contratación.

Bogotá D.C., 18 de Noviembre de 2024

Señora

**Aura Cristina Aguirre Torrejano** auracristinaaguirretorrejano@gmail.com Rivera, Huila

# Concepto C-687 de 2024

**Temas:** FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES – Creación / FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES –

Naturaleza jurídica – Objeto / FONDOS MIXTOS PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA Y LAS ARTES –

Régimen de contratación

**Radicación:** Respuesta a consulta con radicado No.

P20241003010069

Estimada señora Aguirre:

En ejercicio de la competencia otorgada por los artículos 3, numeral 5º, y 11, numeral 8º, del Decreto Ley 4170 de 2011, así como lo establecido en el artículo 4 de la Resolución 1707 de 2018 expedida por esta Entidad, la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente– responde su solicitud de consulta de fecha 03 de octubre de 2024, en la cual manifiesta lo siguiente:

*“Solicito que me sea indicado si una gobernación puede suscribir un convenio o contrato de los que trata el decreto 092, con un fondo mixto de cultura del orden departamental”.*

De manera preliminar, resulta necesario precisar que esta entidad solo tiene competencia para responder consultas sobre la aplicación de normas de carácter general en materia de compras y contratación pública. En ese sentido, resolver casos particulares desborda las atribuciones asignadas por el legislador extraordinario, que no concibió a Colombia Compra Eficiente como una autoridad para solucionar problemas jurídicos particulares de todos los partícipes del

sistema de compra pública. La competencia de esta entidad se fija con límites claros, con el objeto de evitar que la Agencia actúe como una instancia de validación de las actuaciones de las entidades sujetas a la Ley 80 de 1993 o de los demás participantes de la contratación pública. Esta competencia de interpretación de normas generales, por definición, no puede extenderse a la resolución de controversias, ni a brindar asesorías sobre casos puntuales.

Conforme lo expuesto, en aras de satisfacer el derecho fundamental de petición se resolverá su consulta dentro de los límites de la referida competencia consultiva, esto es, haciendo abstracción de las circunstancias particulares y concretas mencionadas en su petición, pero haciendo unas consideraciones sobre las normas generales relacionadas con el (los) problema(s) jurídico(s) de su consulta.

# Problema planteado:

De acuerdo con el contenido de su solicitud, esta Agencia resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Es posible que Entidades Estatales de nivel departamental celebren convenios o contratos en el marco del Decreto 092 de 2017 con fondos mixtos de promoción de la cultura y de las artes?

# Respuesta:

De conformidad con el ámbito de aplicación del Decreto 092 de 2017, este se convenios o contratos con Entidades Privadas Sin Ánimo de Lucro. Comoquiera que los fondos mixtos de promoción de la cultura y de las artes tienen una naturaleza mixta, más no privada, los mismos se encuentran excluidos de la contratación regulada por el referido decreto autónomo.

1. **Razones de la respuesta:**

Lo anterior se sustenta en las siguientes consideraciones:

En desarrollo de los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política, relativos al deber del Estado de promover, fomentar y proteger la cultura, el arte, la ciencia, la tecnología y el patrimonio cultural de la Nación, el legislador expidió la Ley 397 de 1997. Por medio de esta Ley se dictaron normas sobre patrimonio cultural, sobre fomentos y estímulos a la cultura y sobre la creación y estructura del

Ministerio de Cultura. La referida norma creó el Sistema Nacional de la Cultura, entendido como un conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, para el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales, según los principios de descentralización, participación y autonomía1.

Este sistema está conformado por el Ministerio de Cultura, los consejos municipales, distritales y departamentales de cultura, los fondos mixtos de promoción de la cultura y el de las artes y, en general, por las Entidades Públicas y privadas que desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades culturales.

El artículo 63 de la referida Ley creó el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes, con el fin de promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales. Igualmente, autorizó al Ministerio de Cultura para participar en la creación de los fondos mixtos departamentales, municipales y de los territorios indígenas, conforme a la reglamentación que para ello expidiera el Gobierno Nacional. Al respecto, el referido artículo establece lo siguiente:

“Artículo [63](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=337&63).- Fondos mixtos de promoción de la cultura y de las artes. Con el fin de promover la creación, la investigación y la difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales, créase el Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes.

Autorizase al Ministerio de Cultura, para participar en la creación de los fondos mixtos departamentales, distritales, municipales y de los territorios indígenas conforme a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional, así como para realizar aportes y celebrar convenios de fomento y promoción de las artes y la cultura con dichos fondos.

1 Ley 397 de 1997. “Artículo 57: ***Sistema Nacional de Cultura.*** Conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibiliten el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales según los principios de descentralización, participación y autonomía.

El Sistema Nacional de Cultura estará conformado por el Ministerio de Cultura, los consejos municipales, distritales y departamentales de cultura, los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes y, en general, por las entidades públicas y privadas que desarrollen, financien, fomenten o ejecuten actividades culturales.

El Sistema Nacional de Cultura estará coordinado por el Ministerio de Cultura, para lo cual fijará las políticas generales, dictará normas técnicas y administrativas a las que deberán sujetarse las entidades de dicho sistema”.

Los fondos mixtos son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidos en su dirección, administración y contratación por el Derecho Privado sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas Contralorías sobre los dineros públicos”.

La norma citada definió que los fondos mixtos son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidas en su dirección, administración y contratación por el derecho privado, sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas contralorías sobre los dineros públicos.

La Corte Constitucional, al estudiar la constitucionalidad del artículo 63, lo declaró exequible por resultar ajustado a la Constitución Política. En la sentencia C-671 de 1999, el máximo tribunal constitucional consideró que el legislador podía crear este tipo fondos, como personas jurídicas con régimen especial, para la ejecución de los gastos e inversiones que requiere la materialización del fomento de actividades culturales coordinadas por el Ministerio de Cultura como jefe superior de la administración en su ramo2.

La Corte Constitucional3 también los diferenció de los fondos cuenta creados por el legislador como un mecanismo de arbitrio de recursos públicos para el cumplimiento de un fin específico y que son administrados por un ente público bajo el régimen aplicable a este último. Al respecto, el Alto Tribunal consideró lo siguiente:

“Con todo, no puede perderse de vista que los fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes pertenecen a la categoría de los fondos entidad. En efecto, la norma legal mencionada es expresa en indicar que dichos fondos mixtos “son entidades sin ánimo de lucro, dotadas de personería jurídica, constituidas por aportes públicos y privados y regidas en su dirección, administración y contratación por el Derecho Privado sin perjuicio del control fiscal que ejercen las respectivas Contralorías sobre los dineros públicos”. Es precisamente ese carácter institucional de los fondos mixtos explica que el artículo 57 de la Ley 397 los incluya como una de las entidades que integran el Sistema Nacional de Cultura.

2 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671 de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

3 CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-617 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

En cambio, el Fondo Mixto Manuel Mejía Vallejo de Promoción de la Cultura y las Artes (i) es una cuenta especial sin personería jurídica; (ii) no puede, por ende, comprenderse como una “entidad”; y (iii) su administración corresponde al Ministerio de Cultura, lo que justifica que los contratos que se celebren en relación con el mismo, como lo dispone el artículo 11 objetado, se rijan por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Esto por la simple razón que tales procesos contractuales estarán a cargo del Ministerio de Cultura pues el Fondo Mixto, se insiste, carece de personería jurídica”.

En virtud del artículo 63 de la Ley 397 de 1997, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1493 de 1998, compilado en el Decreto 1080 de 2015, con el fin de reglamentar la participación del Ministerio de Cultura en la creación de los fondos mixtos y la celebración de convenios con aquellos. Así, el régimen establecido para estos fondos quedó dispuesto de la siguiente manera:

“Artículo 2.2.2.1. Naturaleza jurídica. Los Fondos Mixtos de Promoción de la Cultura y las Artes, son entidades con personería jurídica, sin ánimo de lucro, que se constituyen con aportes del sector público y privado, regidos por el derecho privado, en lo que se relaciona con su dirección, administración y régimen de contratación, sin perjuicio del porcentaje de aportes del sector público, y se rigen por la Ley 397 de 1997 y demás normas concordantes.

Artículo 2.2.2.2. Fondos Mixtos de Territorios Indígenas. Los Fondos Mixtos de los Territorios Indígenas sólo podrán crearse cuando se expida la Ley de Ordenamiento Territorial a que se refiere el artículo 329 de la Constitución Política.

Artículo 2.2.2.3. Régimen de los Convenios. Los convenios que suscriba el Ministerio de Cultura con los fondos mixtos para la promoción de la cultura y de las artes a nivel nacional se regirán por el artículo 355 de la Constitución Política.

Artículo 2.2.2.4. Régimen Jurídico. Las normas de este Decreto, en cuanto a la naturaleza jurídica, aplicación del régimen de derecho privado en la administración, dirección y contratación y régimen de convenios se

extienden al Fondo Mixto de Promoción Cinematográfica y al Fondo Mixto Nacional de Cultura”.

De las normas citadas se desprende que los fondos mixtos de la cultura y las artes son entidades con personería jurídica descentralizadas indirectas4, sin ánimo de lucro, cuya composición está conformada por aportes privados y públicos, regidas por el artículo 355 de la Constitución Política y el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

En este punto es importante resaltar que el artículo 96 de la Ley 489 de 1998 señala que las Entidades Estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo podrán asociarse con personas jurídicas particulares mediante la celebración de convenios de asociación o la creación de personas jurídicas, para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones que les asigna a aquellas la ley. Asimismo, el literal a) del inciso 4° *ibídem* dispone que, en el acto constitutivo que de origen a una persona jurídica se establecerán los objetivos y actividades a cargo, con precisión de la conexidad con los objetivos, funciones y controles propios de las Entidades Públicas participantes. La lectura del artículo 96 permite concluir que la persona jurídica que se cree en virtud de dicha disposición deberá desarrollar los objetivos y actividades que guarden conexión con los objetivos, funciones y controles propios de las Entidades Públicas participantes.

Conforme a lo expuesto, respecto problema jurídico planteado, debe señalarse que, tal y como lo disponen las normas citadas, el objeto de los fondos mixtos está dirigido a servir de mecanismo de financiamiento para canalizar recursos orientados a la promoción, creación, investigación y difusión de las diversas manifestaciones artísticas y culturales en las respectivas regiones donde desarrollan su objeto. Por consiguiente, este tipo de fondos podrán celebrar convenios y contratos con Entidades Estatales para ejecutar proyectos relacionados con los objetos dispuestos en su acto de creación –artículo 96 de la Ley 489 de 1998– y que guarden conexidad con los fines para los cuales el legislador autorizó su creación –artículo 63 de la Ley 397 de 1997–.

4 “De tiempo atrás la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha diferenciado entre “entidades descentralizadas directas”, esto es, aquellas cuya creación es obra de la ley, la ordenanza o el acuerdo y “entidades descentralizadas indirectas”, es decir, las que surgen por la voluntad asociativa de los entes públicos entre sí o con la intervención de particulares, previa autorización legal” [CONSEJO DE ESTADO, Sala de Consulta y Servicios Civil, concepto de 16 de febrero de 2016, rad. 2015-00110-00(2259)]

No obstante, esto fondos mixtos si bien son creados en virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Ley 489 de 1998, se encuentran excluidos de la contratación regulada por el Decreto 092 de 2017, ya que esta se encuentra dirigida a entidades privadas sin ánimo de lucro, naturaleza jurídica disímil de los fondos mixtos antes precisada. Esto se desprende del ámbito de aplicación del referido decreto en cual en su artículo 1 establece que su objeto es *“reglamentar la forma como el Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal contrata con entidades privadas sin ánimo de lucro”.*

# Referencias normativas, jurisprudenciales y otras fuentes:

* Constitución Política - artículos 70, 71, 72, 355
* Ley 397 de 1997 - artículo 57, 63
* Ley 489 de 1998 - artículo 96
* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-671 de 1999. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.
* CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-617 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
1. **Doctrina de la Agencia Nacional de Contratación Pública :**

La Agencia Nacional de Contratación Pública − Colombia Compra Eficiente se pronunció sobre los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes, en los conceptos con radicado 4201912000007709 y 4201913000007595 del 24 de diciembre de 2019, C-360 del 19 de septiembre de 2023, C-504 del 01 de octubre de 2024. Estos y otros conceptos se encuentran disponibles para consulta en el Sistema de Relatoría de la Agencia, en el cual también podrás encontrar jurisprudencia del Consejo de Estado, laudos arbitrales y la normativa de la contratación concordada con la doctrina de la Subdirección de Gestión Contractual. Accede a través del siguiente enlace: [https://relatoria.colombiacompra.gov.co/](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Frelatoria.colombiacompra.gov.co%2F&data=05%7C02%7Cjose.garcia%40colombiacompra.gov.co%7C5aad36a736844ec87b2108dcc1fa4639%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638598527919569564%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=dxd5A4gL5eWAFf8ZLcaVWYdH0y65hi6R6J0wtaeazGQ%3D&reserved=0).

También le invitamos a consultar las versiones V y VI de 2024 del Boletín de Relatoría de la Subdirección de Gestión Contractual relacionados con las guías de Plan Anual de Adquisiciones y la modalidad de selección de mínima cuantía, los cuales se pueden descargar en la página web de la Agencia: [https://www.colombiacompra.gov.co/sala-de-prensa/boletin-digital](https://nam02.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fwww.colombiacompra.gov.co%2Fsala-de-prensa%2Fboletin-digital&data=05%7C02%7Csergio.rivera%40colombiacompra.gov.co%7C096eca3fdcca424ff1c708dcf932f947%7C7b09041e245149d08cb179d5e3d8c1be%7C0%7C0%7C638659244553971823%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJWIjoiMC4wLjAwMDAiLCJQIjoiV2luMzIiLCJBTiI6Ik1haWwiLCJXVCI6Mn0%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=YW4blgNg37XDmE%2B6SKIl9zpbMXronWkhLhJ1GT27zZo%3D&reserved=0)

Por último, lo invitamos a seguirnos en las redes sociales en las cuales se difunde información institucional:

Twitter: @colombiacompra

Facebook: ColombiaCompraEficiente

LinkedIn: Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente

Instagram: @colombiacompraeficiente\_cce

Este concepto tiene el alcance previsto en el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y las expresiones aquí utilizadas con mayúscula inicial deben ser entendidas con el significado que les otorga el artículo 2.2.1.1.1.3.1. del Decreto 1082 de 2015.

Atentamente,



Sergio Andrés Rivera Cano

Elaboró:

Contratista de la Subdirección de Gestión Contractual

Revisó: Alejandro Sarmiento Cantillo

Gestor T1-15 de la Subdirección de Gestión Contractual

Aprobó: Carolina Quintero Gacharná

 Subdirectora de Gestión Contractual ANCP – CCE