

NATURALEZA JURÍDICA DEL CONVENIO DE APOYO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 355 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA – Improcedencia de aplicar la Ley 489 de 1998 artículo 95 a convenios de apoyo – Diferencia frente a convenio interadministrativo

La primera instancia consideró que el convenio era ilegal porque no fue celebrado por entidades públicas. Sin embargo, ello significa que el tribunal aplicó indebidamente el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 que se refiere a los convenios interadministrativos. Esta norma no aplica porque el IMDER y el demandante celebraron un convenio de apoyo, cuya regulación se encuentra en el artículo 355 constitucional, así:

“Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.”

Para el momento de la celebración del convenio objeto de este proceso dicha figura estaba regulada por los Decretos 777 de 1993, 1403 de 1992 y 2459 de 1993, reglamentos autónomos constitucionales.

CARACTERÍSTICAS DEL CONVENIO DE APOYO – Naturaleza – Límites – Artículo 355 de la Constitución Política – Finalidad de interés público acorde con el plan de desarrollo – ESAL de reconocida idoneidad – Exclusiones del Decreto 777 de 1992 artículo 2 – No contrato conmutativo – No elusión de la Ley 80 de 1993

Con base en las anteriores normas, esta Subsección ha caracterizado estos convenios de la siguiente manera:

(...) el artículo 355 superior previó que el gobierno –nacional, departamental, distrital o municipal– podía celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad para impulsar programas y actividades de interés público que estuvieran acordes con su plan de desarrollo.

19. De esta forma, el artículo 355 diseñó un contrato para poder continuar con las labores de beneficencia bajo los siguientes requisitos: (i) el gobierno, en sus distintos órdenes, solo puede contratar con fundaciones, corporaciones y asociaciones privadas, sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad; (...); (iii) el contrato debe tener como finalidad impulsar los programas y actividades de interés público que desarrollen los particulares⁴⁵; (iv) estos programas y actividades deben estar en consonancia con el respectivo plan de desarrollo y (v) el contrato debe seguir el régimen que le señale el reglamento del Gobierno Nacional.

26. Vale aclarar que los numerales [del artículo 2º del Decreto 777 de 1992, autónomo constitucional que reglamentó los convenios de apoyo] prevén exclusiones (...).

27. Así, el numeral primero impide que los contratos que conlleven una contraprestación directa a favor de la entidad puedan encausarse por esta tipología contractual. (...) El numeral quinto excluye aquellos contratos que tengan por objeto la ejecución de un proyecto bajo las instrucciones dictadas por la administración. El primer y quinto supuesto permiten perfilar con mayor precisión la finalidad y limitantes de estos contratos.

28. En efecto, el numeral en comento deja de lado aquellos contratos que conlleven una contraprestación directa a favor de la entidad y que por ello podrían celebrarse con otra persona conforme las normas de contratación vigentes. Por la dificultad que supone la vaguedad del lenguaje empleado, esta Corporación se ha encargado de darle alcance bajo tres criterios.

29. En primera medida se ha establecido aquello que debe entenderse por contraprestación directa. Esta se da cuando el bien, obra o servicio que proporciona, elabora o ejecuta la entidad sin ánimo de lucro, por virtud de los recursos entregados en el marco del contrato, tiene como beneficiaria inmediata a la administración y no a la comunidad. La Sección Primera así lo concluyó cuando estudió la legalidad de dicha disposición:

(...)

31. En segundo lugar, se ha precisado que por virtud de estos contratos no es posible pactar una relación conmutativa que signifique un intercambio de bienes y servicios que resulten equivalentes a los recursos públicos aportados. En efecto, “no podría darse un contrato conmutativo, en el cual se advierta un intercambio o venta de bienes o servicios, sino un convenio para colaborar en el cumplimiento de sus misiones, lo que se permite al coincidir el objeto social del privado que actúe sin ánimo de lucro con la actividad que el Estado quiere impulsar”.

(...)

34. En tercera medida, se ha precisado que el contrato de fomento no podrá significar la elusión de normas de contratación, pues “cuando lo que el Estado busca es la adquisición de bienes y servicios para programas o actividades de interés general, se está en presencia de la excepción contemplada en el numeral primero del artículo 2º del decreto 777 de 1992 y se debe contratar en condiciones normales, esto es la ley 80 de 1993 y sus reformas”.

(...) En esos casos, habrá de verificarse si el contrato encierra una relación sinalagmática que deja de lado la finalidad benéfica que se supone tienen estos contratos. Así pues, si el contrato representa una operación económica para establecer un equilibrio entre los sacrificios y beneficios de cada parte, habrá de entenderse que la donación perdió su razón de ser, por lo que el contrato debe ser excluido del régimen de fomento.

NATURALEZA, DIFERENCIAS Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONTRATOS DE FOMENTO Y CONVENIOS DE ASOCIACIÓN – Distinción frente al Ley 489 1998 artículo 96 – Finalidad de interés público – Convenio no genera contraprestación

La anterior caracterización ha sido reiterada por las demás subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado. La Subsección A ha considerado lo siguiente:

33.1. Con base en lo previsto en el artículo 355 constitucional y en los Decretos 777 y 1403 de 1992, así como con fundamento en el contenido del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, se han identificado las

características que identifican y, a la vez, distinguen a los contratos de fomento a los que hace alusión el referido artículo 355 ibídem de los convenios de asociación a los que se refiere el mencionado artículo 96. Con ese propósito se han destacado, principalmente, los siguientes rasgos característicos de cada uno de estos convenios. (...)

i. En relación con su objeto y finalidad. El objeto de los contratos de fomento está dirigido al impulso o apoyo de “programas y actividades de interés público [...] acordes con el plan nacional o los planes seccionales de desarrollo” adelantados por entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, mientras que los convenios de asociación se celebran “para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones” que la ley les asigna a las entidades públicas. En segundo lugar, los convenios de fomento tienen por finalidad apoyar actividades que, siendo de un particular, son de interés público. (...).

ii. Las mencionadas que son, tal vez, sus características más distintivas, encuentran su razón de ser en la motivación que dio origen a la creación de ambos negocios jurídicos. Los contratos de fomento fueron creados por la Asamblea Nacional Constituyente con el ánimo de erradicar los denominados “auxilios parlamentarios”, sin que ello comportara eliminar o impedir el desarrollo de la función benéfica que le es propia a un Estado Social de Derecho. De ahí que se entienda que su objeto consiste en apoyar programas y actividades que, aun cuando son de iniciativa privada, se ejecutan en beneficio del interés público, bajo las condiciones que quedaron definidas en el ya mencionado artículo 355 constitucional. (...)

iii. En relación con los sujetos. El artículo 355 establece que los convenios de fomento los pueden celebrar el “[g]obierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal” —el Decreto 777 de 1992 señalaba que también los podían celebrar “la Nación, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de dichas empresa”, previa autorización expresa del representante legal de la Nación o de la entidad territorial correspondiente—, con “entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”. El inciso 1º del artículo 96 dispone que los convenios de asociación pueden ser celebrados por las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, con “personas jurídicas particulares” (...).

vi. En relación con la participación de la entidad pública en la ejecución de los convenios y la autonomía del particular. Por su objeto y finalidad, en los convenios de fomento el particular desarrolla el objeto convenido y conserva la autonomía en su ejecución, mientras que la participación de la entidad pública se circunscribe a aportar unos recursos, cuya ejecución e inversión debe vigilar (...).

(...) es pertinente destacar que, si bien existen diferencias que permiten distinguir a los contratos de fomento de los convenios de asociación, éstos también comparten, entre otras, una característica esencial: se trata de negocios jurídicos que no generan una relación conmutativa⁵⁹, en la forma que se entiende bajo el derecho común. En efecto, no son negocios en los cuales la entidad estatal contrata un bien o la prestación de un servicio a cambio de un precio⁶⁰, pues persiguen un fin distinto: en el contrato de fomento, el impulso de programas que, aunque tienen origen en la iniciativa privada, redundan en el beneficio del interés público (...).

34.8. Por lo anterior, si un contrato genera una relación conmutativa de tipo patrimonial, no podrá ser calificado como un contrato de fomento o

como un convenio de asociación, sino que se deberá analizar su naturaleza en otra figura contractual, aún en las hipótesis en que las partes hagan aportes, pues los mismos no tienen por fin satisfacer una necesidad patrimonial o presupuestal de una de las partes, sino de redundar en beneficio del objeto del convenio. De hecho, de conformidad con lo dispuesto en el hoy derogado Decreto 777 de 1992 (artículo 2º), estaban excluidos de su aplicación, entre otros, los contratos que celebraran las entidades públicas con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando implicaran una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que, por tanto, podían ser celebrados con personas naturales o jurídicas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas generales de contratación.

En el mismo sentido, Subsección C ha precisado lo siguiente:

6.1. Como lo ha precisado la jurisprudencia, el primer inciso del artículo 355 de la Constitución expresa una prohibición y el segundo una excepción a dicha prohibición. Esta restricción constitucional, con trasfondo histórico en la degradación del uso de los denominados “auxilios parlamentarios”, busca garantizar el uso adecuado del erario⁶³. Mientras, la posibilidad de celebrar negocios jurídicos con entidades sin ánimo de lucro, que prevé el inciso segundo de la norma, se explica por la voluntad del constituyente de mantener el apoyo a programas y actividades benéficas desarrolladas por particulares, de acuerdo con los fines del Estado, a través de esquemas “de apoyo a actividades benéficas”⁶⁴, con el estricto cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma superior y en sus desarrollos reglamentarios autónomos, que para la fecha de celebración del contrato objeto de estudio en este proceso lo era el Decreto 777 de 1992, con sus modificaciones (Decreto 1403 de 1992) y desarrollos reglamentarios (Decreto 2459 de 1993).

6.1.1. La jurisprudencia ha denominado a estos negocios jurídicos como “contratos de fomento”⁶⁵, los cuales se caracterizan porque:

6.1.1.1. Son celebrados entre dos sujetos cualificados: Por un lado, las entidades estatales que conforman el Gobierno en sus niveles nacional y territorial; y por el otro, entidades sin ánimo de lucro⁶⁶ de reconocida idoneidad, bien sean privadas o públicas⁶⁷. Según la normativa vigente para la época, por “reconocida idoneidad” se entendía “la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato”; idoneidad que debía ser evaluada por la misma entidad que suscribiría el contrato.

6.1.1.2. Su finalidad, definida por la norma constitucional, que se traduce en el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo⁶⁸

(...)

[En todo caso,] el artículo 2º del Decreto 777 de 1992 —modificado y adicionado, respectivamente, por los artículos 3 y 4 del Decreto 1403 de 1992— (...) excluía la aplicación de este régimen especial para:

“1. Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto

podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes". Como lo ha precisado la jurisprudencia, esta exclusión no hace más que ratificar el carácter no conmutativo, tanto del contrato de fomento como del convenio de asociación, toda vez que "por la finalidad que persiguen, no puede darse un intercambio o venta de bienes o servicios"

En el caso concreto, se observan los elementos centrales destacados por el artículo 355 constitucional, el Decreto 777 de 1992 y la jurisprudencia mencionada. En efecto, hay tres asuntos para permitir determinar que en este caso sí se está en presencia de un convenio de fomento:

Los convenios de apoyo deben celebrarse con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, lo cual se cumple en este caso. Por una parte, está probado que, para el momento de suscripción del convenio, la demandante tenía el carácter de entidad sin ánimo de lucro y era uno de los clubes afiliados a la División Mayor del Fútbol Colombiano (DIMAYOR).

La actividad privada apoyada puede ser considerada de interés público cuando sea acorde con el plan de desarrollo. En el caso sub examine, en la consideración de la letra b) del convenio se señaló que "dentro de las políticas trazadas por el gobierno municipal en su Plan de Desarrollo, tiene un espacio relevante la recreación y el deporte, especialmente en los niños y jóvenes del Municipio de Palmira".

INAPLICABILIDAD DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO A LOS CONVENIOS DE APOYO – Régimen distinto a la Ley 80 de 1993 – Contratación entre particulares – Ausencia de contraprestaciones recíprocas – Equilibrio como derecho –Ley 80 de 1993 artículo 5– Teoría de la imprevisión Código de Comercio artículo 868 – Requiere relación conmutativa – No procede en convenios

Por otro lado, la institución del rompimiento del equilibrio económico no es aplicable a los convenios de apoyo, dado que está prevista para los contratos regidos por la Ley 80 de 1993 y esta Subsección ha precisado que los convenios de apoyo en principio se rigen por "los requisitos y formalidades exigibles a la contratación entre particulares".

Además, el equilibrio económico del contrato y la teoría de la imprevisión del artículo 868 del Código de Comercio suponen que existen contraprestaciones recíprocas entre las partes, asunto sobre el cual debe precisarse lo siguiente:

. En relación con la primera figura, el ordinal 1º del artículo 5º de la Ley 80 de 1993 señala que el deber de restablecer el equilibrio del contrato es una "consecuencia" del derecho del contratista de "recibir oportunamente la **remuneración pactada** y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato" (negritas adicionales).

Acerca de la segunda figura, el artículo 868 del Código de Comercio dispone que procede ante "circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato [que] alteren o agraven la **prestación** de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes" (resalta la Sala).

A diferencia de lo anterior, en el caso de los convenios de fomento, como se indicó previamente, la entidad sin ánimo de lucro no realiza una contraprestación directa en favor de la entidad pública. Por el contrario, el fisco apoya una labor que el particular adelanta por su cuenta. [...]



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá, D.C., primero (1º) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Medio de control: Controversias contractuales
Radicación: 76001-23-31-000-2012-00235-01 (68066)
Demandante: Sucre Fútbol Club S.A.¹
Demandado: Municipio de Palmira y el Instituto Municipal de Deporte y la Recreación de Palmira (IMDER)

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 1º de agosto de 2019 proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío que declaró la falta de legitimación por pasiva del Municipio de Palmira y negó las pretensiones de la demanda.

La Sala es competente para resolver el recurso de apelación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo, en adelante, “CCA”. En virtud de dicho artículo, esta corporación conoce de las apelaciones interpuestas contra las sentencias proferidas por los tribunales administrativos en primera instancia. A su vez, el Tribunal Administrativo del Quindío conoció el proceso en virtud de la cuantía de la demanda², según el numeral 5 del artículo 132 del CCA.

SÍNTESIS³

El club de fútbol profesional denominado Corporación Deportiva y Social Girardot Fútbol Club (el cual para el momento de presentación de la demanda se llamaba Sucre Fútbol Club S.A.) y el Instituto Municipal del Deporte y la Recreación de Palmira (en adelante, el IMDER) celebraron un convenio de apoyo para fomentar el fútbol profesional en el Municipio de Palmira (Valle del Cauca). El club demanda que se declare incumplimiento o el rompimiento del equilibrio económico del convenio, pues no se le pagó la suma acordada. El tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, porque no se demostró que el demandante jugara el torneo de la División Mayor del Fútbol Colombiano (en adelante, DIMAYOR) en dicho Municipio. La Sala confirma la decisión de negar las pretensiones, porque la parte actora no demostró que el IMDER hubiera

¹ La demandante (i) inicialmente era la Corporación Deportiva y Social Girardot Fútbol Club; (ii) después su razón social fue modificada por Corporación Social Deportes Palmira Fútbol Club y por Corporación Social Pacífico Fútbol Club; (iii) luego fue convertida en la sociedad anónima Pacífico Fútbol Club S.A., en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 1445 de 2011, norma que permitió la “conversión de los clubes profesionales” de entidades sin ánimo de lucro a “sociedades anónimas”; y (iv), para la fecha de para la fecha de presentación de la demanda, se denominaba Sucre Fútbol Club S.A.

² La suma de las pretensiones de la demanda ascendió a “quinientos millones ciento veintinueve mil dieciséis pesos m/cte (\$500.129.016)”, que superaban los 500 salarios mínimos mensuales legales vigentes (500 SMMLV) al momento de la presentación de la demanda (folio 10 del cuaderno 1).

³ Tema: convenio de apoyo – incumplimiento – equilibrio económico del convenio.



incumplido su obligación de realizar gestiones para transferir un aporte económico y el rompimiento del equilibrio económico del contrato no es una institución aplicable a los convenios de apoyo.

I. ANTECEDENTES

A. La posición de la parte demandante

1. El 28 de febrero de 2012, la sociedad Sucre Fútbol Club S.A. presentó demanda ante el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, en contra del Municipio de Palmira y del IMDER⁴.

2. El 21 de junio de 2013, en escrito aparte, la parte actora adicionó la demanda⁵. Con la inclusión de las pretensiones iniciales, las súplicas formuladas son las siguientes:

1. Que se declare la existencia del contrato celebrado el 02 de enero de 2009, entre el (...) IMDER y la 'Corporación Social y Deportiva Girardot Futbol Club', luego denominada 'Corporación Social Deportes Palmira', denominado 'Convenio Interinstitucional para el Fomento de la Actividad Deportiva competitiva y Recreativa en el Municipio de Palmira'.

2. Que se declare que (...) EL IMDER incumplió el convenio (...).

3. Que como consecuencia de la declaración anterior se declare que el Convenio (...) terminó el 31 de diciembre de 2011, por incumplimiento del (...) IMDER.

4. Que se declare que en desarrollo del Convenio (...) se presentó una situación de excesiva onerosidad para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de LA CORPORACIÓN SOCIAL Y DEPORTIVA GIRARDOT FÚTBOL CLUB, posteriormente denominada CORPORACIÓN SOCIAL DEPORTES PALMIRA FÚTBOL CLUB.

4.1. Que se declare que, como consecuencia, bien del incumplimiento del [IMDER] o bien de la ocurrencia de situaciones imprevistas, fue imposible la ejecución total del Convenio (...).

4.2. Que se declare que el MUNICIPIO DE PALMIRA y EL (...) IMDER deben restablecer plenamente los derechos a la CORPORACIÓN SOCIAL DEPORTES PALMIRA FÚTBOL CLUB, y deben resarcir los perjuicios y sobrecostos de todo orden sufridos por el demandante por razón del incumplimiento del convenio por parte de los demandados, los cuales tienen un valor estimativo de QUINIENTOS MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL DIECISÉIS PESOS M/CTE (\$500.129.016,76) (sic) de la siguiente manera:

A) Por frente (sic) del valor estimativo a título de pérdidas sufridas por la CORPORACIÓN SOCIAL DEPORTES PALMIRA FUTBOL CLUB, se ordene pagar la suma de DOSCIENTOS MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL DIECISÉIS PESOS M/CTE (\$200.129.016).

B) Por concepto del valor que se pactó en el Convenio Interinstitucional para el Fomento de la Actividad Deportiva Competitiva y Recreativa en el Municipio de Palmira hasta el 31 de diciembre de 2009, en razón a los pagos que realizó la CORPORACIÓN SOCIAL DEPORTES PALMIRA FÚTBOL CLUB, en cumplimiento del precitado Convenio, la suma de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$300.000.000).

Estas sumas de dinero y sus intereses (...) deberán ser actualizados (...).

5. A la sentencia que le ponga fin al proceso se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

*6. Que el (...) IMDER y el MUNICIPIO DE PALMIRA deben pagar las costas y agencias de la presente demanda (...)*⁶.

⁴ Folios 55 a 65 del cuaderno 1.

⁵ Folios 132 a 137 del cuaderno 1.

⁶ Folios 55 y 56 del cuaderno 1. Las pretensiones 3, 4, 4.1 y 4.2 obran a folios 132 y 133 del cuaderno 1.



3. Las pretensiones se basaron en las siguientes afirmaciones de los demandantes:

3.1. El 2 de enero de 2009, el IMDER y el demandante celebraron un convenio para fomentar la actividad deportiva, competitiva y recreativa en Palmira (Valle del Cauca), en el marco del cual acordaron que la parte actora trasladaría su equipo de fútbol profesional de Girardot (Cundinamarca) al mencionado Municipio.

3.2. De acuerdo con el convenio, una de las obligaciones del IMDER consistió en realizar gestiones para transferirle al demandante “un aporte económico (...) por valor de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS MONEDA LEGAL COLOMBIANA (\$300.000.000)”⁷.

3.3. El IMDER incumplió el convenio porque “no hizo pago alguno”⁸, lo cual conllevó que, en el año 2009, el club reportara pérdidas por doscientos millones ciento veintinueve mil dieciséis pesos (\$200.129.016)⁹.

4. Con base en los anteriores fundamentos fácticos, la parte actora solicita que se declare (i) el incumplimiento del convenio por parte del Municipio de Palmira y del IMDER o (ii) que hubo un rompimiento del equilibrio económico del convenio.

B. Posición de la parte demandada

5. El IMDER no se pronunció sobre la demanda ni su adición.

6. El Municipio de Palmira solo contestó la demanda inicial¹⁰, oportunidad en la que se opuso a la prosperidad de las pretensiones y adujo las siguientes excepciones:

6.1. “Indebida representación”, en la medida en que la parte actora otorgó a un profesional en derecho poder para incoar una “DEMANDA EJECUTIVO CONTRACTUAL”¹¹ y no una acción de controversias contractuales.

6.2. “Caducidad”, puesto que el término para presentar la acción de controversias contractuales debe contarse desde los motivos de hecho y derecho. Esto implica que el término para demandar transcurrió desde el 31 de diciembre de 2009, fecha del incumplimiento alegado, motivo por el cual la demanda se presentó extemporáneamente el 29 de febrero de 2012.

⁷ Folio 56 del cuaderno 1.

⁸ Folio 58 del cuaderno 1.

⁹ La Sala aclara que el demandante también sostuvo que el IMDER incumplió tres obligaciones, a saber: (i) dar espacios internos en el estadio municipal para el desarrollo de estrategias publicitarias del club, (ii) garantizar la logística exigida por División Mayor del Fútbol Colombiano (DIMAYOR) para el normal desarrollo de los partidos de fútbol profesional y (iii) entregar un espacio donde funcionarían las oficinas administrativas del demandante. No obstante, estos incumplimientos no serán analizados debido a que el juez de primera instancia negó las pretensiones de la demanda y la parte actora no formuló reparo concreto en el recurso de apelación sobre el incumplimiento de las obligaciones mencionadas.

¹⁰ Folios 122 a 131 del cuaderno 1.

¹¹ Folio 126 del cuaderno 1.



6.3. “Falta de legitimación por pasiva”, pues, el Municipio no suscribió el convenio, sino que, lo hizo el IMDER, entidad que tiene la naturaleza jurídica de establecimiento público y, por ende, personería jurídica propia.

6.4. “Ineptitud en la formulación de la demanda e inexistencia de prueba de los perjuicios”, porque el demandante no explicó claramente en qué consisten los incumplimientos del convenio ni demostró que se le causaron los perjuicios solicitados en el escrito de demanda.

C. Trámite procesal de primera instancia

7. El 11 de junio de 2019, por providencia de ponente, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó remitir el proceso por descongestión¹². La decisión fue cumplida por la secretaría del tribunal el 17 de junio de 2019, fecha en la que envió el expediente al Tribunal Administrativo del Quindío¹³.

D. La sentencia apelada y la solicitud de adición

8. El 1º de agosto de 2019, la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío desestimó las excepciones de caducidad e indebida representación, declaró la falta de legitimación por pasiva del Municipio de Palmira, negó las pretensiones de la demanda y ordenó devolver el proceso al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹⁴. El fundamento de la decisión fue el siguiente:

8.1. No operó la caducidad de la acción, pues, el término previsto en el artículo 136 del CCA se computa desde la terminación del convenio y no desde el incumplimiento alegado. Tampoco se configuró la indebida representación, en la medida en que la parte demandante subsanó el poder aportado inicialmente¹⁵.

8.2. Declaró la falta de legitimación por pasiva porque el Municipio de Palmira (Valle del Cauca) no firmó el convenio. Además, se aportó el Acuerdo 072 de 1996 expedido por el Concejo Municipal de Palmira, documento que acredita que el IMDER es un establecimiento público del orden municipal que tiene personería jurídica propia.

8.3. Se niegan las pretensiones de incumplimiento del IMDER porque el convenio era ilegal, puesto que no fue firmado entre “entidades oficiales”¹⁶ sino entre una entidad pública y un particular. Adicionalmente, el demandante se limitó “a centrar sus argumentos en la ausencia del pago del aporte de trescientos millones de pesos”¹⁷, pero dicho pago estaba condicionado a que el equipo de fútbol profesional jugara en el torneo de la DIMAYOR en el Municipio, y este hecho no se demostró.

¹² Folio 493 del cuaderno 3.

¹³ Folio 494 del cuaderno 3.

¹⁴ Folios 512 a 527 del cuaderno principal.

¹⁵ El poder corregido obra a folio 70 del cuaderno 1.

¹⁶ Reverso del folio 521 del cuaderno principal.

¹⁷ Reverso del folio 524 del cuaderno principal.



8.4. Se ordenó que el expediente volviera al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, lo cual fue realizado el 2 de agosto de 2019¹⁸.

9. Oportunamente, el demandante presentó solicitud de adición de la sentencia, porque el tribunal omitió pronunciarse sobre el incumplimiento del IMDER¹⁹. Dicha petición fue negada por la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en providencia del 29 de septiembre de 2021, porque es claro que en la sentencia se negaron las pretensiones de incumplimiento del convenio²⁰.

E. Recurso de apelación

10. El club demandante presentó recurso de apelación en el que formuló los siguientes reparos²¹:

10.1. El convenio es legal porque se celebró en el marco del inciso segundo del artículo 355 constitucional²².

10.2. El tribunal no tuvo en cuenta que la propia DIMAYOR certificó que el club jugó el torneo fútbol de 2009 en Palmira, e ignoró que el IMDER incumplió otras obligaciones contractuales, dado que no coadyuvó en el cumplimiento del convenio, no le dio apoyo mediático al club y no lo exoneró de los impuestos municipales.

10.3. Si en gracia de discusión no se encuentra probado el incumplimiento, el tribunal no estudió el rompimiento del “equilibrio económico”²³ del convenio, el cual fue acreditado, pues, en el año 2008, anterior a la firma del negocio jurídico, el club de fútbol obtuvo ganancias por cerca de setenta y cinco millones de pesos (\$75.000.000) y, por el contrario, en el año 2009, tuvo pérdidas de aproximadamente doscientos millones de pesos (\$200.000.000)²⁴.

F. El trámite en la segunda instancia

11. El 14 de diciembre de 2021, por auto de ponente, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca concedió el recurso de apelación²⁵, el cual fue admitido el 18 de julio de 2022²⁶. El 21 de octubre de 2022, se corrió traslado para que las partes presentaran alegaciones de conclusión y, vencido el término, el Ministerio Público conceptuara²⁷. Dentro de estas oportunidades, las partes realizaron las siguientes actuaciones:

¹⁸ Folio 528 del cuaderno principal.

¹⁹ Folios 530 y 531 del cuaderno principal.

²⁰ Folios 546 a 548 del cuaderno principal.

²¹ Folios 532 a 543 del cuaderno principal.

²² “El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

²³ Folio 543 del cuaderno principal.

²⁴ Se advierte que la parte actora insiste en que la sentencia no decidió sobre el IMDER, lo cual no es cierto porque el tribunal expresamente negó las pretensiones de la demanda.

²⁵ Folio 550 del cuaderno principal.

²⁶ Índice 3 de Samai.

²⁷ Índice 11 de Samai.



11.1. El demandante insistió en que (i) el convenio se celebró con base en el artículo 355 constitucional; (ii) el IMDER incumplió el convenio puesto que no realizó el aporte acordado; (iii) la parte actora acreditó su participación en el torneo de la DIMAYOR con la certificación que fue omitida por el tribunal; y (iv) la primera instancia no analizó el rompimiento del equilibrio económico del contrato, pese a que en el expediente obraban pruebas que lo acreditaban²⁸.

11.2. El Municipio de Palmira adujo tres asuntos²⁹: en primer lugar, reiteró no tener legitimación en la causa por pasiva por cuanto no celebró el convenio; en segundo término, sostuvo que se configuró la excepción de contrato no cumplido, puesto que el club demandante no demostró haber capacitado a los entrenadores de las escuelas de formación que estuvieran en el área urbana del Municipio; y en tercer orden, manifestó el contrato es inexistente por “falta de objeto”³⁰, porque no se determinó con claridad ese elemento del convenio y “solo tiene por objeto la utilidad de una de las partes”³¹.

11.3. El IMDER sostuvo que debe confirmarse la sentencia, por cuanto el demandante no demostró haber participado en torneos de la DIMAYOR en representación de Palmira, ni que se hubiera expedido registro presupuestal que respaldara las obligaciones pecuniarias asumidas por el establecimiento público demandado³².

11.4. El Ministerio Público guardó silencio.

12. El 16 de septiembre de 2024, el Consejero de Estado Alberto Montaña Plata remitió el proceso a este despacho, porque el proyecto por él sometido a consideración de la Sala de Decisión no obtuvo la mayoría requerida para ser aprobado³³.

II. CONSIDERACIONES

G. Sentido de la decisión y plan de exposición

13. La Sala confirmará la decisión de negar las pretensiones de la demanda. Para tales efectos, la Sala inicialmente abordará dos asuntos procesales: indicará que no operó la caducidad y se referirá a los límites de la competencia del superior. Posteriormente, señalará que la parte demandante no demostró el incumplimiento del IMDER y que la institución del rompimiento del equilibrio económico del contrato no es aplicable a los convenios de apoyo.

²⁸ Índice 19 de Samai.

²⁹ Índice 18 de Samai.

³⁰ Folio 6 del índice 18 de Samai.

³¹ Folio 9 del índice 18 de Samai.

³² Índices 21 y 22 de Samai.

³³ Índice 28 de Samai.



H. Asuntos procesales

14. No operó la caducidad en este caso. El presente proceso se rige por el CCA, si se tiene en cuenta que la demanda se presentó 28 de febrero de 2012³⁴. En ese sentido, el literal b) del numeral 10 del artículo 136 del CCA preceptúa que la demanda debe interponerse dentro de los dos años siguientes a la “terminación del contrato”. Y la parte actora aduce que, por el incumplimiento del IMDER, el convenio se terminó anticipadamente “el 31 de diciembre de 2011”³⁵. En ese sentido, la demanda y su adición fueron presentadas oportunamente el 28 de febrero de 2012 y el 21 de junio de 2013. Esto, sin tener en cuenta que, además, el término estuvo suspendido entre el 13 de enero de 2012 y el 27 de febrero de 2012, porque la parte actora agotó el requisito de procedibilidad³⁶.

15. Adicionalmente, la Sala se limitará a pronunciarse sobre los reparos concretos del recurso de apelación, en virtud de los artículos 320³⁷ y 328 del CGP³⁸, normas aplicables por la remisión del 267 del CCA³⁹ y debido a que el recurso de apelación se presentó luego de la entrada en vigencia de dicho estatuto procesal civil⁴⁰. Así las cosas, la Subsección no se pronunciará sobre los siguientes asuntos:

15.1. La falta de legitimación en la causa por pasiva del Municipio de Palmira que fue declarada en la sentencia de primera instancia, porque el demandante no recurrió esa decisión.

15.2. Los supuestos incumplimientos del IMDER del convenio relativos a no coadyuvar en el cumplimiento del convenio, no proveer apoyo mediático al club y no exonerarlo de los

³⁴ Folio 65 cuaderno 1. Esto es, antes de la entrada en vigencia del CPACA. En efecto, el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula el “ RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. **El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.**

Este Código solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como **las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.**” (resalta la Sala).

³⁵ Folio 132 cuaderno 1.

³⁶ Folio 50 cuaderno 1. En este apartado del expediente obra la constancia emitida por el Procurador 165 Judicial II Administrativo, según la cual la solicitud de conciliación se radicó el 13 de enero de 2012 y el 27 de febrero de 2012 se llevó a cabo la audiencia de conciliación que se declaró fallida. Ese mismo día, el 27 de febrero de 2012, el agente del Ministerio Público expidió la constancia.

³⁷ “ARTÍCULO 320. FINES DE LA APELACIÓN. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión.”.

³⁸ “ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”.

³⁹ “Artículo 267. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.”.

⁴⁰ El inciso segundo del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP, establece que “(...) los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.”.



impuestos municipales, puesto que no fueron alegados en la demanda y el recurso de apelación no puede modificar la *causa petendi*⁴¹.

16. Ahora bien, previo a indicar que no se demostró el incumplimiento y que el equilibrio económico del contrato no es aplicable a esta clase de convenios, la Sala advierte que no se observa que el negocio jurídico sea nulo si se tiene en cuenta la naturaleza de los convenios de apoyo, también denominados convenios de fomento.

17. La primera instancia consideró que el convenio era ilegal porque no fue celebrado por entidades públicas. Sin embargo, ello significa que el tribunal aplicó indebidamente el artículo 95 de la Ley 489 de 1998 que se refiere a los convenios interadministrativos⁴². Esta norma no era aplica porque el IMDER y el demandante celebraron un convenio de apoyo, cuya regulación se encuentra en el artículo 355 constitucional, así:

Artículo 355. Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

17.1. Para el momento de la celebración del convenio objeto de este proceso dicha figura estaba regulada por los Decretos 777 de 1993, 1403 de 1992 y 2459 de 1993, reglamentos autónomos constitucionales.

17.2. Con base en las anteriores normas, esta Subsección ha caracterizado estos convenios de la siguiente manera:

(...) el artículo 355 superior previó que el gobierno –nacional, departamental, distrital o municipal– podía celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad para impulsar programas y actividades de interés público que estuvieran acordes con su plan de desarrollo.

19. De esta forma, el artículo 355 diseñó un contrato para poder continuar con las labores de beneficencia bajo los siguientes requisitos: (i) el gobierno, en sus distintos órdenes, solo puede contratar con fundaciones, corporaciones y asociaciones privadas, sin ánimo

⁴¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 7 de noviembre de 2024, expediente 47001-23-31-000-2012-00036-01 (65337), C. P. Alberto Montaña Plata. En esta providencia se indicó que “de conformidad con el artículo 305 del CPC, aplicable por el momento de presentación de la demanda, “la sentencia deberá estar en consonancia con los hechos y las pretensiones aducidos en la demanda (...) No podrá condenarse al demandado (...) por causa diferente a la invocada en esta (...)”. Por tanto, tal como lo ha reiterado esta Corporación, ante la variación de la causa petendi en la apelación, el principio de congruencia impide que el juez de segunda se pronuncie sobre “(...) nuevos cargos y hechos que no fueron aducidos en el libelo introductorio, no se discutieron en el proceso ni la parte demandada tuvo la oportunidad de controvertirlos, de modo que tenerlos en cuenta en esta instancia, se traduciría en una vulneración del debido proceso, en cuanto ello comporta una variación de la causa petendi (...) so pena de la vulneración de la regla de la congruencia consagrada en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil”.”.

⁴² “ARTÍCULO 95. ASOCIACIÓN ENTRE ENTIDADES PÚBLICAS. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”.



de lucro⁴³ y de reconocida idoneidad⁴⁴; (...); (iii) el contrato debe tener como finalidad impulsar los programas y actividades de interés público que desarrollen los particulares⁴⁵; (iv) estos programas y actividades deben estar en consonancia con el respectivo plan de desarrollo⁴⁶ y (v) el contrato debe seguir el régimen que le señale el reglamento del Gobierno Nacional.

26. Vale aclarar que los numerales [del artículo 2º del Decreto 777 de 1992, autónomo constitucional que reglamentó los convenios de apoyo] prevén exclusiones (...).

27. Así, el numeral primero impide que los contratos que conlleven una contraprestación directa a favor de la entidad puedan encausarse por esta tipología contractual. (...) El numeral quinto excluye aquellos contratos que tengan por objeto la ejecución de un proyecto bajo las instrucciones dictadas por la administración. El primer y quinto supuesto permiten perfilar con mayor precisión la finalidad y limitantes de estos contratos.

28. En efecto, el numeral en comento deja de lado aquellos contratos que conlleven una contraprestación directa⁴⁷ a favor de la entidad y que por ello podrían celebrarse con otra persona conforme las normas de contratación vigentes. Por la dificultad que supone la vaguedad del lenguaje empleado, esta Corporación se ha encargado de darle alcance bajo tres criterios.

29. En primera medida se ha establecido aquello que debe entenderse por contraprestación directa⁴⁸. Esta se da cuando el bien, obra o servicio que proporciona, elabora o ejecuta la entidad sin ánimo de lucro, por virtud de los recursos entregados en el marco del contrato, tiene como beneficiaria inmediata a la administración y no a la comunidad. La Sección Primera así lo concluyó cuando estudió la legalidad de dicha disposición⁴⁹:

(...)

31. En segundo lugar, se ha precisado que por virtud de estos contratos no es posible pactar una relación conmutativa que signifique un intercambio de bienes y servicios que resulten equivalentes a los recursos públicos aportados. En efecto, “no podría darse un contrato conmutativo, en el cual se advierta un intercambio o venta de bienes o servicios, sino un convenio para colaborar en el cumplimiento de sus misiones, lo que se permite

⁴³ [Cita del original] La Corte Constitucional precisó: “[E]l ánimo de lucro no se relaciona con las utilidades obtenidas, sino con la destinación que se les otorgue, de manera que lo que diferencia a una entidad sin ánimo de lucro de una que sí lo tiene, es que las utilidades no pueden ser repartidas a sus miembros cuando se retiran, ni al final de cada ejercicio contable, ni cuando la entidad se liquida (...). Corte Constitucional, sentencia C-287 del 18 de abril de 2012, exp. D-8642, M.P. María Victoria Calle Correa. Reiterada en: Corte Constitucional C-284 del 3 de mayo de 2017, exp. D-11681, M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

⁴⁴ [Cita del original] El requisito en comento fue reglamentado por el artículo 1º del Decreto 777 de 1992, así: “Se entiende por reconocida idoneidad la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato. La entidad facultada para celebrar el respectivo contrato deberá evaluar dicha calidad por escrito debidamente motivado”.

⁴⁵ [Cita del original] La Corte Constitucional precisó que, con este tipo de contrato, “se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución Política, art. 38), buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas”. Corte Constitucional, sentencia C-543 del 23 de mayo de 2001, exp. D-3163, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁶ [Cita del original] El artículo 339 de la Constitución Política prevé la existencia del plan nacional de desarrollo, (...) también dispone que las entidades territoriales deberán adoptar un plan de ese tipo. (...)

⁴⁷ [Cita del original] La doctrina se ha planteado el interrogante: “¿Qué es una contraprestación directa? Ello ocurre cuando la entidad recibe un bien o se ve liberado de una obligación. Así por ejemplo, cuando compra un bien, o cuando la entidad pública debe hacer un examen a una determinada persona y contrata a un particular para que lo haga”. CÁRDENAS, Juan. Comentarios al nuevo régimen de contratación administrativa. 2 ed., Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1995, p. 295.

⁴⁸ [Cita del original] Sobre el particular resulta ilustrativo las conclusiones de la Sala de Consulta y Servicio Civil: “El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la palabra ‘contraprestación’ como ‘prestación que debe una parte contratante por razón de la que ha recibido o debe recibir de la otra’ y ‘prestación’ como ‘cosa o servicio que alguien recibe o debe recibir de otra persona en virtud de un contrato o de una obligación legal’, de manera que una contraprestación directa en este caso, es el bien, obra o servicio que recibe directamente la entidad pública por causa de un contrato celebrado con una persona privada sin ánimo de lucro, lo cual significa que dicho contrato se encuentra excluido del régimen de los contratos de apoyo establecido por el inciso segundo del artículo 355 de la Constitución y reglamentado por el Decreto 777 de 1992 y sus decretos modificatorios”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 30 de mayo de 2017, exp. 2319, C.P. Édgar González López.

⁴⁹ [Cita del original] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de febrero de 1993, exp. 2073, C.P. Yesid Rojas Serrano.



*al coincidir el objeto social del privado que actúe sin ánimo de lucro con la actividad que el Estado quiere impulsar*⁵⁰.

(...)

34. En tercera medida, se ha precisado que el contrato de fomento no podrá significar la elusión de normas de contratación, pues “cuando lo que el Estado busca es la adquisición de bienes y servicios para programas o actividades de interés general, se está en presencia de la excepción contemplada en el numeral primero del artículo 2º del decreto 777 de 1992 y se debe contratar en condiciones normales, esto es la ley 80 de 1993 y sus reformas”⁵¹.

(...) En esos casos, habrá de verificarse si el contrato encierra una relación sinalagmática que deja de lado la finalidad benéfica que se supone tienen estos contratos. Así pues, si el contrato representa una operación económica para establecer un equilibrio entre los sacrificios y beneficios de cada parte, habrá de entenderse que la donación perdió su razón de ser, por lo que el contrato debe ser excluido del régimen de fomento⁵².

17.2. La anterior caracterización ha sido reiterada por las demás subsecciones de la Sección Tercera del Consejo de Estado. La Subsección A ha considerado lo siguiente:

33.1. Con base en lo previsto en el artículo 355 constitucional y en los Decretos 777 y 1403 de 1992, así como con fundamento en el contenido del artículo 96 de la Ley 489 de 1998, se han identificado las características que identifican y, a la vez, distinguen a los contratos de fomento a los que hace alusión el referido artículo 355 ibídem de los convenios de asociación a los que se refiere el mencionado artículo 96. Con ese propósito se han destacado, principalmente, los siguientes rasgos característicos de cada uno de estos convenios⁵³. (...)

i. **En relación con su objeto y finalidad.** El objeto de los contratos de fomento está dirigido al impulso o apoyo de “programas y actividades de interés público [...] acordes con el plan nacional o los planes seccionales de desarrollo” adelantados por entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, mientras que los convenios de asociación se celebran “para el desarrollo conjunto de actividades en relación con los cometidos y funciones” que la ley les asigna a las entidades públicas. En segundo lugar, los convenios de fomento tienen por finalidad apoyar actividades que, siendo de un particular, son de interés público⁵⁴ (...).

ii. Las mencionadas que son, tal vez, sus características más distintivas, encuentran su razón de ser en la motivación que dio origen a la creación de ambos negocios jurídicos. Los contratos de fomento fueron creados por la Asamblea Nacional Constituyente con el ánimo de erradicar los denominados “auxilios parlamentarios”, sin que ello comportara eliminar o impedir el desarrollo de la función benéfica que le es propia a un Estado Social

⁵⁰ [Cita del original] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 30 de mayo de 2017, exp. 2319, C.P. Édgar González López.

⁵¹ [Cita del original] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 30 de mayo de 2017, exp. 2319, C.P. Édgar González López.

⁵² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia 3 de abril de 2020, radicación: 20001-23-31-000-2009-00170-01(46963), C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁵³ [Cita del original] En la sentencia del 3 de abril de 2020 (C.P. Ramiro Pazos Guerrero, Exp. 46.963) esta Corporación identificó las diferencias sustanciales entre contratos de fomento y convenios de asociación, en punto a sus objetos, sujetos contratantes, entre otros aspectos. En ese mismo sentido, el tratadista Augusto Ramón Chávez concuerda en que se trata de dos tipos negociales diferentes y los identifica, en lo sustancial, por las mismas características destacadas en la mencionada providencia. (“Los convenios de la administración entre la gestión pública y la actividad contractual”, Cuarta edición, Temis, Bogotá).

⁵⁴ [Cita del original] En sentencia C-254 de 1996, la Corte Constitucional precisó que: “La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los “auxilios parlamentarios”, y en buena medida explica su alcance. La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad.” En sentencia C-543 de 2001, señaló que a través de los convenios de fomentos a los que se refiere el art. 355 constitucional “se trata de apoyar la acción de organizaciones de origen privado, que en ejercicio de la autonomía de iniciativa para el desarrollo de las más variadas actividades que las personas realizan en sociedad (Constitución Política, art. 38), buscan la satisfacción de finalidades no simplemente lucrativas”.



de Derecho⁵⁵. De ahí que se entienda que su objeto consiste en apoyar programas y actividades que, aun cuando son de iniciativa privada, se ejecutan en beneficio del interés público, bajo las condiciones que quedaron definidas en el ya mencionado artículo 355 constitucional⁵⁶ (...)

iii. **En relación con los sujetos.** El artículo 355 establece que los convenios de fomento los pueden celebrar el “[g]obierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal” —el Decreto 777 de 1992 señalaba que también los podían celebrar “la Nación, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado o las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de dichas empresa”, previa autorización expresa del representante legal de la Nación o de la entidad territorial correspondiente⁵⁷—, con “entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad”⁵⁸. El inciso 1º del artículo 96 dispone que los convenios de asociación pueden ser celebrados por las entidades estatales, cualquiera sea su naturaleza y orden administrativo, con “personas jurídicas particulares” (...).

vi. **En relación con la participación de la entidad pública en la ejecución de los convenios y la autonomía del particular.** Por su objeto y finalidad, en los convenios de fomento el particular desarrolla el objeto convenido y conserva la autonomía en su ejecución, mientras que la participación de la entidad pública se circunscribe a aportar unos recursos, cuya ejecución e inversión debe vigilar (...).

(...) es pertinente destacar que, si bien existen diferencias que permiten distinguir a los contratos de fomento de los convenios de asociación, éstos también comparten, entre otras, una característica esencial: **se trata de negocios jurídicos que no generan una relación conmutativa⁵⁹, en la forma que se entiende bajo el derecho común.** En efecto, no son negocios en los cuales la entidad estatal contrata un bien o la prestación de un servicio a cambio de un precio⁶⁰, pues persiguen un fin distinto: en el contrato de fomento, el impulso de programas que, aunque tienen origen en la iniciativa privada, redundan en el beneficio del interés público (...).

34.8. Por lo anterior, si un contrato genera una relación conmutativa de tipo patrimonial, no podrá ser calificado como un contrato de fomento o como un convenio de asociación, sino que se deberá analizar su naturaleza en otra figura contractual, aún en las hipótesis en que las partes hagan aportes, pues los mismos no tienen por fin satisfacer una necesidad patrimonial o presupuestal de una de las partes, sino de redundar en beneficio del objeto del convenio. De hecho, de conformidad con lo dispuesto en el hoy derogado Decreto 777 de 1992 (artículo 2º), estaban excluidos de su aplicación, entre otros, los contratos que celebraran las entidades públicas con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando implicaran una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que,

⁵⁵ [Cita del original] En sentencia C-256 de 1996, La Corte Constitucional expresó que la prohibición de conferir auxilios parlamentarios no condujo a “la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad”.

⁵⁶ [Cita del original] La Asamblea Nacional Constituyente en la discusión sobre el presupuesto indicó: “La presupuestal es una materia lo suficientemente árida y técnica como para no necesitar ni permitir devaneos retóricos ni justificar disquisiciones filosóficas. Al presente el tema en la Comisión V decíamos: (...) 5. Radicación del gasto en las personas de derecho público: al proscribirse los auxilios parlamentarios, es lo más sensato prohibir también a las demás ramas la traslación de recursos públicos a personas de derecho privado. (...) Artículo J: Ninguna de las ramas del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Presupuesto. En: Gaceta Constitucional. Junio, 1991, n.º 92. p. 4-5.

⁵⁷ [Cita del original] Artículo 4º del Decreto 777 de 1992.

⁵⁸ [Cita del original] Artículo 1º, Decreto 777 de 1992.

⁵⁹ [Cita del original] El artículo 1498 del Código Civil la define así: “El contrato oneroso es conmutativo, cuando cada una de las partes se obliga a dar o hacer una cosa que se mira como equivalente a lo que la otra parte debe dar o hacer a su vez”.

⁶⁰ [Cita del original] La doctrina se ha planteado el interrogante: “¿Qué es una contraprestación directa? Ello ocurre cuando la entidad recibe un bien o se ve liberado de una obligación. Así por ejemplo, cuando compra un bien, o cuando la entidad pública debe hacer un examen a una determinada persona y contrata a un particular para que lo haga”. CÁRDENAS, Juan. Comentarios al nuevo régimen de contratación administrativa. 2 ed., Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1995, p. 295.



por tanto, podían ser celebrados con personas naturales o jurídicas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas generales de contratación^{61, 62}.

17.3. En el mismo sentido, Subsección C ha precisado lo siguiente:

6.1. Como lo ha precisado la jurisprudencia, el primer inciso del artículo 355 de la Constitución expresa una prohibición y el segundo una excepción a dicha prohibición. Esta restricción constitucional, con trasfondo histórico en la degradación del uso de los denominados “auxilios parlamentarios”, busca garantizar el uso adecuado del erario⁶³. Mientras, la posibilidad de celebrar negocios jurídicos con entidades sin ánimo de lucro, que prevé el inciso segundo de la norma, se explica por la voluntad del constituyente de mantener el apoyo a programas y actividades benéficas desarrolladas por particulares, de acuerdo con los fines del Estado, a través de esquemas “de apoyo a actividades benéficas”⁶⁴, con el estricto cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma superior y en sus desarrollos reglamentarios autónomos, que para la fecha de celebración del contrato objeto de estudio en este proceso lo era el Decreto 777 de 1992, con sus modificaciones (Decreto 1403 de 1992) y desarrollos reglamentarios (Decreto 2459 de 1993).

6.1.1. La jurisprudencia ha denominado a estos negocios jurídicos como “contratos de fomento”⁶⁵, los cuales se caracterizan porque:

6.1.1.1. Son celebrados entre dos sujetos cualificados: Por un lado, las entidades estatales que conforman el Gobierno en sus niveles nacional y territorial; y por el otro, entidades sin ánimo de lucro⁶⁶ de reconocida idoneidad, bien sean privadas o públicas⁶⁷. Según la normativa vigente para la época, por “reconocida idoneidad” se entendía “la experiencia con resultados satisfactorios que acreditan la capacidad técnica y administrativa de las entidades sin ánimo de lucro para realizar el objeto del contrato”; idoneidad que debía ser evaluada por la misma entidad que suscribiría el contrato.

6.1.1.2. Su finalidad, definida por la norma constitucional, que se traduce en el impulso de programas y actividades de interés público acordes con los planes de desarrollo⁶⁸.

⁶¹ [Cita del original] En la actualidad el artículo 2º del Decreto 092 de 2017 dispone, en ese mismo sentido, que “Las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y del presente decreto, siempre que el Proceso de Contratación reúna las siguientes condiciones: [...] b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato”.

⁶² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia 30 de julio de 2021, radicación: 85001-23-31-000-2011-10099-01(48957), C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁶³ [Cita del original] Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-374 del 25 de agosto de 1994.

⁶⁴ [Cita del original] CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia C-324 del 13 de mayo de 2009.

⁶⁵ [Cita del original] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 30 de julio de 2021. Rad. 85001-23-31-000-2011-10099-01(48957); y Subsección B. Sentencia del 3 de abril de 2020. Rad. 20001-23-31-000-2009-00170-01(46963).

⁶⁶ [Cita del original] Detalladas por la jurisprudencia de la Corporación como “(...) El elemento fundamental de las entidades sin ánimo de lucro es su misma finalidad, razón por la cual es necesario, para determinar el ánimo de lucro, tener en cuenta: // 1. La obtención de ganancias no está relacionada con la distribución de éstas, las ganancias tienen fines propios. // 2. No existe distribución de utilidades entre sus miembros. // 3. Los aportes de los miembros nunca se reembolsan al retiro del miembro, ni a la liquidación de la sociedad, evento en el cual el excedente, si lo hubiere, se traslada a otra entidad con finalidades similares.”: CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 9 de agosto de 2012. Rad. 25000-23-27-000-2008-00179-01(18128).

⁶⁷ [Cita del original] Según la Corte Constitucional, “el inciso segundo (del artículo 355) no establece ninguna discriminación en tal sentido, lo cual entraña un control previo derivado del proceso de selección y un control posterior a la entrega de los recursos públicos”. Sent. C-324-09.

⁶⁸ [Cita del original] Al respecto, la Corte Constitucional consideró que “el ámbito propio del artículo 355, en sus dos incisos, el primero en cuanto prohíbe explícitamente las donaciones y auxilios y el segundo que permite la celebración de contratos para el cumplimiento de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, con personas jurídicas privadas, sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, es el de la acción benéfica del Estado, de las actividades de fomento que dentro de un Estado social de Derecho corresponden como función propia, insoslayable, de la organización estatal. (...) || Por ello, la norma constitucional, cuando en el segundo inciso alude a la celebración de contratos hace énfasis en que el objeto de los mismos es el desarrollo de actividades de interés público, acordes con los planes de desarrollo, y para asegurar que la acción de fomento (benéfica como la ha denominado la jurisprudencia de la Corporación) se cumpla adecuadamente exige que las instituciones privadas con las cuales se



(...)

[En todo caso,] el artículo 2° del Decreto 777 de 1992 —modificado y adicionado, respectivamente, por los artículos 3 y 4 del Decreto 1403 de 1992— (...) excluía la aplicación de este régimen especial para:

“1. Los contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que por lo tanto podrían celebrarse con personas naturales o jurídicas privadas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas sobre contratación vigentes”.

Como lo ha precisado la jurisprudencia, esta exclusión no hace más que ratificar el carácter no conmutativo, tanto del contrato de fomento como del convenio de asociación, toda vez que “por la finalidad que persiguen, no puede darse un intercambio o venta de bienes o servicios”^{69 70}.

18. En el caso concreto, se observan los elementos centrales destacados por el artículo 355 constitucional, el Decreto 777 de 1992⁷¹ y la jurisprudencia mencionada. En efecto, hay tres asuntos para permitir determinar que en este caso sí se está en presencia de un convenio de fomento:

18.1. Los convenios de apoyo deben celebrarse con entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad, lo cual se cumple en este caso. Por una parte, está probado que, para el momento de suscripción del convenio, la demandante tenía el carácter de entidad sin ánimo de lucro y era uno de los clubes afiliados a la División Mayor del Fútbol Colombiano (DIMAYOR)⁷².

18.2. La actividad privada apoyada puede ser considerada de interés público cuando sea acorde con el plan de desarrollo. En el caso *sub examine*, en la consideración de la letra b) del convenio se señaló que “dentro de las políticas trazadas por el gobierno municipal en su Plan de Desarrollo, tiene un espacio relevante la recreación y el deporte, especialmente en los niños y jóvenes del Municipio de Palmira”⁷³.

hayan de celebrar sean precisamente de aquellas que conforme a la ley tengan el carácter de instituciones sin ánimo o fin lucrativo (las personas jurídicas, fundaciones y asociaciones, reguladas por el Código Civil - Título XXXVI- y disposiciones complementarias) que además tengan reconocida idoneidad en el ámbito donde conforme a sus respectivas reglas estatutarias desarrollan las actividades de beneficio común”: CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-543 del 23 de mayo de 2001.

⁶⁹ [Cita del original] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de julio de 2018. Rad. 20001-23-31-000-2010-00478-01(AP).

⁷⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia 13 de marzo de 2024, radicación: 85001-23-33-000-2014-00232-01 (55596), C.P. Jaime Rodríguez Navas.

⁷¹ El artículo 2° del Decreto 777 de 1993 determina que no son convenios de apoyo los “contratos que las entidades públicas celebren con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando los mismos impliquen una contraprestación directa a favor de la entidad pública (...)”.

⁷² En el expediente obran las resoluciones 249 del 13 de abril de 2009 (folio 416 del cuaderno 3) y la Resolución 352 del 19 de mayo de 2009 (folio 417 del cuaderno 3). En el primero de los actos administrativos, el entonces Instituto Colombia del Deporte (Coldeportes) aprobó la reforma de los estatutos del organismo deportivo denominado Corporación Deportiva y Social Girardot Fútbol Club a la Corporación Social Deportes Palmira Fútbol Club. Por su parte, en la Resolución 352 de 2009, Coldeportes modificó la Resolución 122 de 2007, en la que la Corporación Deportiva y Social Girardot Fútbol Club había renovado el reconocimiento deportivo. De hecho, el objeto de este último acto administrativo consistió en que el “reemplazar el nombre del Organismo Deportivo CORPORACIÓN DEPORTIVA Y SOCIAL GIRARDOT FÚTBOL CLUB, por CORPORACIÓN SOCIAL DEPORTES PALMIRA FÚTBOL CLUB, conservando la vigencia del reconocimiento deportivo hasta el año 2012” (folio 417 del cuaderno 3).

Igualmente, como se indicará posteriormente, el Secretario General de la DIMAYOR certificó que autorizó el cambio de sede de la Corporación Deportiva y Social Girardot Fútbol Club a la ciudad de Palmira. Y que dicha entidad fue representada “en los certámenes organizados por DIMAYOR Copa Premier de ascenso 2009 y la Copa Postobón 2009” (folio 36 del cuaderno 6).

⁷³ Folio 5 del cuaderno 1.



En el mismo sentido, obra la Resolución 10 del 29 de enero de 2009 proferida por el gerente del IMDER, la cual señala que “de conformidad con el programa de Gobierno del señor Alcalde del Municipio de Palmira y el Plan de Desarrollo, el Imder tiene en sus metas el apoyo para la conformación de un equipo de Primera B y un equipo de primera C”⁷⁴.

18.3. El convenio no conlleva una contraprestación directa en favor del municipio. Es cierto que una de las obligaciones del club deportivo consistió en que cambiara su sede de Girardot a Palmira⁷⁵, conforme a la cláusula primera:

PRIMERA: OBLIGACIONES DE LA CORPORACIÓN GIRARDOT FÚTBOL CLUB: (...) B) Establecer como domicilio deportivo de la institución en el MUNICIPIO DE PALMIRA — VALLE y en adelante utilizar el nombre de DEPORTES PALMIRA. C) Tramitar ante la DIVISION MAYOR DEL FUTBOL COLOMBIANO (DIMAYOR), el cambio de sede deportiva al MUNICIPIO DE PALMIRA, para oficiar como local en el campeonato profesional de fútbol en la categoría “B” del fútbol colombiano en el estadio municipal FRANCISCO RIVERA ESCOBAR de Palmira — Valle.

18.3.1. Sin embargo, este cambio de domicilio simplemente buscó promocionar el deporte y la recreación en la entidad territorial. En efecto, en la parte considerativa del convenio se señaló lo siguiente:

c) Que en la actualidad existe una deficiencia en la prestación de los servicios de los Entes Deportivos de Alto Nivel competitivo para que apoyen mediante capacitaciones, talleres o cursos especiales a técnicos, docentes de educación física, fortaleciendo su formación deportiva con énfasis en la niñez y juventud palmirana; el deporte en todas sus expresiones mejora la calidad de los palmiranos; d) A través de la recreación y la actividad deportiva de alta competición existe la posibilidad de mejorar ostensiblemente el tejido social de los habitantes del municipio (...)

18.3.2. En el mismo sentido, las obligaciones del demandante no se limitaron al cambio de sede. Como se puede observar en la misma cláusula primera del convenio, las partes estipularon lo siguiente:

PRIMERA: OBLIGACIONES DE LA CORPORACIÓN GIRARDOT FÚTBOL CLUB: A) Coadyuvará en la parte técnica a la capacitación de los monitores y entrenadores que dirigen las escuelas de formación en el área urbana y rural, con el propósito de lograr un mejor desempeño en esta actividad (...) G) Brindar apoyo de promoción y motivación a las instituciones educativas del MUNICIPIO DE PALMIRA a través de los entrenadores y profesionales del cuerpo técnico y jugadores de la CORPORACIÓN GIRARDOT FÚTBOL CLUB, en adelante DEPORTES PALMIRA, para vincular a la niñez y adolescencia al desarrollo deportivo del municipio (...) I) Dar prioridad a los deportistas del departamento y nativos del Municipio de Palmira, en especial aquellos que provengan de las escuelas de formación deportiva del IMDER PALMIRA y que sean aptos para la competencia profesional.

18.3.3. Así las cosas, una lectura integral del convenio permite constatar que la obligación de tener la sede en el municipio no comportaba que el IMDER, que es la entidad con la

⁷⁴ Folio 10 del cuaderno 1.

⁷⁵ Esto implica que, contrario a lo alegado por el Municipio de Palmira en segunda instancia, no es cierto que el objeto del convenio no fuera claro. Es claro que se buscó promover el deporte, apoyando que la actividad realizada por el club deportivo profesional se hiciera en el municipio.



cual se celebró el convenio, recibiera una contraprestación a su favor. Aunque es claro que, en general, la celebración de convenios permite cumplir fines públicos previstos en los respectivos planes de desarrollo territoriales, impulsar el desarrollo del fútbol profesional en una entidad territorial no reportó una prestación directa a favor del establecimiento público municipal⁷⁶.

19. En todo caso, como se indicó anteriormente, los convenios de fomento se “previeron para entregar recursos y continuar con el fomento de programas y actividades de interés público desarrolladas por”⁷⁷ entidades sin ánimo de lucro de reconocida idoneidad. Esto implica que este tipo de convenios conlleva, por naturaleza, que el particular reciba un aporte de la entidad pública para apoyar o fomentar la actividad que realiza, motivo que descarta la consideración según la cual el convenio del caso concreto adolece nulidad por el hecho de generar “utilidad de una de las partes”⁷⁸. Sobre todo, teniendo en cuenta que las entidades sin ánimo de lucro no se caracterizan por la ausencia de producción de utilidades, sino porque estas se reinvierten en el objeto de la entidad⁷⁹.

I. No se demostró el incumplimiento del IMDER y la institución del rompimiento del equilibrio económico del contrato no es aplicable a los convenios de apoyo

20. La Sala confirmará la decisión de primera instancia, en la medida en que el demandante no demostró que el IMDER hubiera incumplido su obligación de realizar gestiones para transferir un aporte económico, y porque en los convenios de fomento no se aplica el rompimiento del equilibrio económico del contrato.

21. Por una parte, es cierto que se probó que el club jugó en Palmira el torneo de fútbol profesional de la DIMAYOR durante el año 2009⁸⁰. No obstante, el demandante no demostró el incumplimiento del convenio, si se tiene en cuenta que la obligación fue pactada en los siguientes términos:

D) El IMDER PALMIRA, realizará las gestiones pertinentes para transferir un aporte económico para la CORPORACION GIRARDOT FUTBOL CLUB, en adelante DEPORTES PALMIRA, por la suma de trescientos millones de pesos m/cte. (\$300.000.000) pagaderos en diez cuotas mensuales iguales. Este valor tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009 y se extenderá como mínimo por tres (3) años con un incremento del 10% a partir del segundo año. Estos recursos serán dispuestos por el IMDER PALMIRA, de acuerdo a los ingresos percibidos por los aportes del sector privado y/o público. Este aporte se realizará siempre y cuando participe en representación de Palmira en los torneos de la DIMAYOR⁸¹. (negritas fuera del texto).

⁷⁶ Se advierte que, además, se pactó que (i) la denominación del club pasara a ser Deportes Palmira, (ii) participara en representación de Palmira en los torneos la DIMAYOR y (iii) oficiara como local en dicho campeonato de fútbol profesional; estas actividades tampoco conllevan una contraprestación directa a favor del IMDER, pues, se enmarcan en el objetivo de promover el deporte en el respectivo ente territorial.

⁷⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia 3 de abril de 2020, radicación: 20001-23-31-000-2009-00170-01(46963), C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁷⁸ Índice 18 de Samai.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia 13 de marzo de 2024, radicación: 85001-23-33-000-2014-00232-01 (55596), C.P. Jaime Rodríguez Navas.

⁸⁰ En efecto, la certificación expedida por el secretario general de la DIMAYOR señala que el club cambió su “sede deportiva a Palmira, ciudad que representó en los certámenes organizados por Dimayor Copa Primera ascenso 2009 y la Copa Postobón 2009” (fl. 36 del cdno. 6).

⁸¹ Folio 7 del cuaderno 1.



21.1. En primer lugar, una interpretación literal permite constatar que el IMDER no se obligó a transferir trescientos millones de pesos (\$300.000.000). Sobre el criterio de interpretación literal, debe tenerse en cuenta que el deudor de una obligación contractual la cumple cuando su conducta o comportamiento constituye “la prestación de lo que se debe” (artículo 1626, Código Civil), “en conformidad al tenor de la obligación” (artículo 1627, Código Civil).

21.1.1. En relación con el texto contractual, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha considerado lo siguiente:

El primer instrumento que debe utilizarse en el proceso de desentrañar la intención del autor de cualquier objeto jurídico –ley, contrato, acto administrativo, sentencia, etc.– es la materia sobre la cual se exteriorizó su voluntad, es decir, el texto respectivo. Diferentes fuentes de la tradición jurídica romana [“cum in verbis nulla ambiguitas est, non debet admitti voluntatis quaestio”] y medieval [“in claris non fit interpretatio”], incorporadas ampliamente dentro de nuestro ordenamiento jurídico [“Artículo 27.- Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu...”] “Artículo 1618.- Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse más a ella que a lo literal de las palabras.”] guían al intérprete judicial en el sentido señalado, al poner de presente cuán importante es lo literal para interpretar un objeto, como punto de partida del trabajo respectivo. Si bien es cierto que el artículo 1618 establece que la intención de los contratantes prevalece sobre el sentido gramatical, también lo es que, de manera armónica con el artículo 1627 [“El pago se hará bajo todos respectos en conformidad al tenor de la obligación...”], impone al intérprete tomar el texto como primer elemento, pues se entiende que la voluntad del autor reside en su declaración final, salvo que se conozca claramente y que se acredite en el proceso judicial, que su intención era diferente a la que aparece en el texto⁸².

21.1.2. Lo anterior significa que el primer instrumento sobre el cual el intérprete debe fijar su atención para determinar la finalidad práctica y concreta de las partes, o su común intención, es el texto contractual, que, en la medida en que sea claro y contundente, prevalece sobre otras evidencias que pudieran invocarse para atribuirle un sentido diferente.

21.1.3. En el presente caso, este criterio atribuye un sentido específico: la redacción literal de la obligación no consistió en que el IMDER *transfiriera* el aporte económico a la entidad. Por el contrario, se limitó a indicar que se encargaría de hacer “gestiones pertinentes” para hacer la transferencia. Así, no se estaba en presencia de una obligación de dar, sino de hacer⁸³. Al respecto, el doctor Fernando Hinestrosa precisa lo siguiente:

⁸² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de mayo de 2013, radicación: 25000-23-26-000-2000-00634-01(24221), C.P. Danilo Rojas Betancourth.

⁸³ La Subsección B consideró que, una obligación con una redacción similar, se trataba de una obligación de medio. En dicho caso una asociación de municipios demandada se comprometió a “adelantar las gestiones correspondientes para” que se le giraran unos subsidios a un contratista. En el mismo sentido, pactó que efectuaría “las gestiones necesarias ante los municipios para que realicen las adiciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a los subsidios previstos”. En el caso, la Sala consideró que la “obligación que contrajo ASOSANJORGE en el contrato era de medios y no de resultado, y la demandante no probó que la citada asociación no hubiera realizado las gestiones necesarias para que el Municipio de Planeta Rica efectuara los pagos”. En el mismo sentido, señaló que “ASOSANJORGE no tenía la obligación de efectuar el pago de las transferencias para cubrir los subsidios a los que hace referencia la demandante en sus pretensiones, sino que simplemente tenía el deber de mediar ante el municipio para que éste efectuara los pagos. En todo caso, está probado en el expediente que ASOSANJORGE sí hizo diligencias para la transferencia de los pagos (...)”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de marzo de 2022, expediente 23001-23-31-000-2010-00515-01 (49184), C.P. Martín Bermúdez Muñoz.



48. Obligaciones de “dare”, “facere”, “non facere”, “praestare”

Esta clasificación de las obligaciones en razón de la naturaleza de la prestación es de la mayor antigüedad y la más usada, fuera de ser la acogida por los distintos ordenamientos (arts. 1495, 1605, 1610 y 1612 c. c.; 498 a 502 c. de p. c.). **Las prestaciones pueden ser, valga repetirlo, ya positivas, ya negativas: las primeras pueden consistir, ora en la dación o la entrega de un bien, ora en la sola conducta del obligado, de donde se derivan las expresiones de dar y de hacer; las segundas consisten en la abstención de un determinado comportamiento. Así se describe globalmente la conducta constitutiva de la aspiración y el interés del acreedor, que el deudor debe realizar, señalando el aspecto o el momento sobresaliente de ella, sin que esto quiera decir que el fin u objetivo de la relación crediticia se circunscriba, según el caso, a un dar, a un hacer o a un no hacer, exclusivamente, pues es bien sabido y elemental que cada cual de esos procederes implica algo de uno o varios de los restantes. (...).**

(...)

VII. Obligaciones de dar

(...)

50. Dar en sentido estricto y en sentido genérico

En sentido estricto, la obligación de dar corresponde a la categoría romana de dare rem y, por lo mismo, consiste, técnicamente, **en el deber de transferir el dominio total o parcial de una cosa o de constituir un derecho real sobre ella (art. 740 c. c.); sin embargo, ha de recordarse que en el propio derecho romano “el dare indicaba [también] la entrega de un objeto a cualquier título, incluso sin transferir un derecho sobre él”, como también ha de tenerse presente que en el sentir y el hablar general de las gentes hay una sinonimia entre dar y entregar, de suerte que no resulta descabellado señalar que la prestación de dar comprende el “transferir, restituir o entregar” una cosa, actuaciones que abarcan toda la gama de posibilidades de conducta del obligado relativa a un objeto, corporal o incorporal, respecto del acreedor, pero teniendo bien presente que la transferencia o la constitución del derecho real, así llegue a realizarse mediante la sola entrega de la cosa o exija dicha entrega (art. 922 c. co.), no se confunde con esta, y que en rigor, conceptual y práctico, la obligación de dar y la de entregar tienen caracteres, funciones y efectos diferentes (arts. 740 y ss., 754 y s., 756 y ss. c. c.).**

(...)

XII. Obligaciones de hacer

108. Obligaciones de hacer*

Son aquellas cuyo objeto **consiste en una actividad del deudor, material (arts. 2053 y ss. c. c.) o intelectual (arts. 2063 y ss. c. c.), ora tomada como labor, ora considerada en su resultado (opera, opus).**

109. Importancia actual de las obligaciones de hacer

Antiguamente la importancia y la frecuencia de la obligación de hacer era marginal en comparación con las prestaciones de dar-entregar; los ejemplos se reducían a la obligación del mandatario y a la del arrendatario de transporte, con extensión a las obligaciones del artífice, del depositario y del vendedor en cuanto a la conservación de la cosa, e incluso a la del arrendador, en cuanto al mantenimiento del arrendatario en el goce de la cosa. **Por el contrario, en el presente, dadas su ocurrencia y su complejidad, el interés y la atención respecto de ellas son cada día mayores, a medida que se incrementan la consideración y el valor sociales y económicos de los servicios comparativamente con los de las cosas, y proporcionalmente a la división social del trabajo, cuya disciplina tiende a especializar la regla cuando la relación es inherente al ejercicio de una actividad profesional o, más singularmente, a una actividad de empresa, y pensando en el peso que en la vida contemporánea tiene la cooperación calificada: asistencia técnica, “promoción”, construcción, revisión, mantenimiento, reparación, asesoría, que exigen preparación técnica y profesional, habilidades y destrezas, y que en**

Es importante advertir que el Consejero de Estado Alberto Montaña Plata aclaró el voto porque “las gestiones para realizar las adiciones presupuestales no implican, como lo hacen las obligaciones de medio, una aleatoriedad en el resultado esperado, sino que forman parte de las prestaciones debidas por la entidad y su inejecución implica directamente un incumplimiento de estas”. Al margen de la calificación jurídica de la obligación de medio, el doctor Montaña compartió que el demandado no se comprometió con una obligación de dar.



*oportunidades dependen de la posesión de manuales de procedimientos, herramientas, piezas, repuestos de uso restringido y a veces secreto o confidencial. (...). **Aquí está incluida toda prestación de trabajo, tanto el subordinado como el autónomo, en íntegra su complejidad y trascendencia, de solo servicio o proyectado en una obra, material o inmaterial**, y, por lo mismo, la disponibilidad de la iniciativa y la actividad de cada cual, sometida a tutela estatal con miras a asegurar el equilibrio de las relaciones en medio de las desigualdades evidentes de las partes. Así mismo, y por dichos motivos, las obligaciones de hacer, como también las de no hacer, están remitidas al tiempo en forma más estricta, ora para su duración mínima, ora para la máxima (p. ej.: “El contrato de trabajo a término fijo [...] no debe ser inferior a un año, ni superior a tres, pero es renovable indefinidamente” —art. 4.º Dcto. 23 51 de 1965—)⁸⁴ (destacado fuera del texto).*

21.1.4. Como se puede ver, entonces, la realización de “gestiones” no puede ser equiparada a la transferencia del recurso. En esta expresión, la entidad asumió una obligación de hacer con miras a buscar obtener un máximo de recursos a favor del club deportivo.

21.2. La interpretación planteada también es acorde con una lectura sistemática del convenio. En cuanto hace referencia a la interpretación sistemática, armónica o coherente, contenida, en relación con los contratos, en el inciso primero del artículo 1622 del Código Civil establece que las “cláusulas de un contrato se interpretarán unas por otras, dándosele a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad”.

21.2.1. Así, la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado ha caracterizado este criterio de interpretación en los siguientes términos:

Existe una regla de interpretación de los objetos jurídicos, consagrada en diferentes artículos de nuestro ordenamiento jurídico [artículos 30 y 1622 del Código Civil], que se denomina interpretación sistemática o coherente, la cual pone de presente la correlación que existe entre las partes constitutivas del discurso, como de cada manifestación del pensamiento, y su referencia común al todo del que hacen parte; correlación y referencia que hacen posible la iluminación recíproca del significado entre el todo y los elementos constitutivos [...] es decir, que en presencia de una o varias partes dentro de un laudo arbitral; de una o varias cláusulas, dentro de un contrato; de uno o varios artículos, dentro de una ley; de una o varias leyes dentro del ordenamiento jurídico; se debe considerar que hacen parte de un todo y es por medio de la luz de cuanto emerge del conjunto del texto entero, que se determina el sentido jurídico propio del objeto interpretado. Sobre el plano práctico, este criterio se impone como un instrumento útil que, además de contribuir al esclarecimiento del sentido del texto, permite valorar de forma negativa y rechazar las interpretaciones que pretenden aislar una parte del conjunto⁸⁵.

21.2.2. En el presente caso, otro apartado de la cláusula consagrada en la letra d) permite entender por qué el IMDER se obligó únicamente a gestionar la transferencia. En efecto, la terminología usada en el convenio no empleó la expresión *transferir* sino *realizar* gestiones, porque los recursos que serían “dispuestos” por el IMDER dependían de “los ingresos percibidos por los aportes del sector privado y/o público” del Municipio de Palmira.

⁸⁴ F Hinestrosa. Tratado de las Obligaciones, Tomo I: concepto, estructura y vicisitudes. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 118, 119, 122, 209 y 210.

⁸⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 26 de julio de 2012, radicación: 25000-23-26-000-1998-01474-01(22756), C.P. Danilo Rojas Betancourth.



21.2.3. Adicionalmente, la obligación de realizar “gestiones pertinentes para transferir un aporte económico” debe leerse en concordancia con la letra j) de la cláusula primera, de acuerdo con la cual una de las obligaciones del demandante consistió en “Propender por un manejo publicitario en el cual se dé posicionamiento a la imagen deportiva [de] las entidades comerciales y/o públicas que respalden este proyecto”⁸⁶.

21.2.4. Así, se tiene que el IMDER realizaría gestiones para que actores del sector público y privado del municipio apoyaran la actividad del club deportivo. Esto implicaría que percibiría los ingresos de esos aportes y, luego de hacerlo, los transferiría al club de fútbol. Por su parte, este se encargaría de posicionar la “imagen deportiva” de los aportantes, en la medida en que se consiguieran que el sector público o privado realizara aportes al IMDER.

21.2.5. Cabe indicar que esta lectura es la que privilegia que las estipulaciones produjeran efectos en los términos del artículo 1620 del Código Civil⁸⁷. Una lectura según la cual el IMDER se comprometió a girar los recursos implicaría que fuera inane la estipulación según la cual los “recursos serán dispuestos por el IMDER PALMIRA, de acuerdo a los ingresos percibidos por los aportes del sector privado y/o público”.

21.2.6. Así las cosas, una interpretación literal y sistemática del convenio permite concluir que la entidad demandada no se obligó a transferir un dinero, sino a realizar las gestiones necesarias para hacerlo, pues dependía de los aportes que se consiguieran del sector público y privado.

21.3. Es importante aclarar que esto también permite constatar que del contrato surgió una obligación de hacer, la cual además era de medio y no de resultado. Debe considerarse que las obligaciones de resultado tienen identidad propia y clarísima definición dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

21.3.1. Así, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en una de las sentencias fundamentales sobre el asunto, dispuso:

La obligación puede tener por objeto un hecho o un resultado determinado y entonces obliga al deudor a realizar ese hecho o a obtener ese resultado deseado por el acreedor. El hecho prometido por el deudor o la abstención a que él se ha comprometido tienen las características de ser claros, precisos y de contornos definidos. Es deber del deudor obtener con su actividad ese hecho, tal resultado. En cambio, en las obligaciones de medios, el deudor únicamente consiente en aportar toda la diligencia posible a fin de procurar obtener el resultado que pretende el acreedor. El deudor solo promete consagrar al logro de un resultado determinado su actividad, sus esfuerzos y su diligencia, pero no a que ésta se alcance⁸⁸.

21.3.2. La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, aportó fundamentos valiosos para establecer en qué casos se presentan obligaciones de resultado y de medio, así:

⁸⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 2 de marzo de 2022, expediente 49184, MP Martín Bermúdez Muñoz.

⁸⁷ “Artículo 1620. El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno”.

⁸⁸ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 31 de mayo de 1938, M.P. Juan Francisco Mújica.



En suma, el deudor asume una obligación de medios cuando se compromete a poner a disposición su capacidad y habilidades para lograr un desenlace, el cual no se encuentra bajo su dirección exclusiva por existir variables fuera de su mando; será de resultado cuando el obligado dirige los medios requeridos para alcanzar un efecto determinado, al cual se obliga. [Los criterios para diferenciar obligaciones de resultado y de medio serían] (...)

(i) La literalidad, en tanto el continente de la obligación permite dilucidar si el deudor se encuentra constreñido a alcanzar una consecuencia precisa, o únicamente a realizar las actividades que permitan su satisfacción. Expresiones como mejor esfuerzo, actuación diligente o gestión profesional, son indicadoras del grupo inicial, mientras que cuando se exija un estado de cosas material se estará frente a una prestación de resultado.

(ii) El contexto de la obligación, valga decirlo, la interrelación de las distintas prestaciones entre sí ilustrará sobre el comportamiento que razonablemente se espera del deudor⁸⁹.

21.3.3. En el caso bajo examen, es claro que (i) la obligación no consistió en alcanzar una consecuencia precisa, pues se indicó que se realizarían las “gestiones pertinentes” para transferir el dinero acordado; y (ii) una interpretación de las otras prestaciones esperadas permite ver que no había certeza del resultado a obtener porque dependía de los ingresos obtenidos por “los aportes del sector privado y/o público”, al punto que la parte demandante se obligó a posicionar la “imagen deportiva” de los aportantes.

21.3.4. Ahora bien, podría pensarse que esta lectura implicaría desconocer la relación sinalagmática que caracteriza los contratos. De esta manera, no se interpretaría que en el convenio el IMDER buscó apoyar la labor que realizaba el particular para promocionar el deporte en Palmira, sino que simplemente le pagó una contraprestación al particular para que se trasladara al municipio. Sin embargo, justamente, esta lectura sería contraria a la naturaleza de los convenios de fomento. Al respecto, las tres subsecciones de la Sección Tercera del Consejo en sendas providencias han sostenido lo siguiente:

(...) En esos casos, habrá de verificarse si el contrato encierra una relación sinalagmática que deja de lado la finalidad benéfica que se supone tienen estos contratos. Así pues, si el contrato representa una operación económica para establecer un equilibrio entre los sacrificios y beneficios de cada parte, habrá de entenderse que la donación perdió su razón de ser, por lo que el contrato debe ser excluido del régimen de fomento⁹⁰.

(...) si un contrato genera una relación conmutativa de tipo patrimonial, no podrá ser calificado como un contrato de fomento o como un convenio de asociación, sino que se deberá analizar su naturaleza en otra figura contractual, aún en las hipótesis en que las partes hagan aportes, pues los mismos no tienen por fin satisfacer una necesidad patrimonial o presupuestal de una de las partes, sino de redundar en beneficio del objeto del convenio. De hecho, de conformidad con lo dispuesto en el hoy derogado Decreto 777 de 1992 (artículo 2º), estaban excluidos de su aplicación, entre otros, los contratos que celebraran las entidades públicas con personas privadas sin ánimo de lucro, cuando implicaran una contraprestación directa a favor de la entidad pública y que, por tanto,

⁸⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia SC4786-2020 del 7 de diciembre de 2020, Radicación: 20001-31-03-003-2001-00942-01, M.P. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

⁹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia 3 de abril de 2020, radicación: 20001-23-31-000-2009-00170-01(46963), C.P. Ramiro Pazos Guerrero.



podían ser celebrados con personas naturales o jurídicas con ánimo de lucro, de acuerdo con las normas generales de contratación⁹¹.⁹².

Como lo ha precisado la jurisprudencia, esta exclusión no hace más que ratificar el carácter no conmutativo, tanto del contrato de fomento como del convenio de asociación, toda vez que “por la finalidad que persiguen, no puede darse un intercambio o venta de bienes o servicios”⁹³.⁹⁴.

21.4. Así las cosas, si se tiene en cuenta el alcance de la obligación, es claro que el demandante no alegó que el IMDER se abstuviera de realizar las gestiones para conseguir los recursos. Por el contrario, en la demanda, la parte actora se limitó a sostener que el IMDER “no hizo pago alguno”⁹⁵, lo que conllevaría a negar las pretensiones. Lo anterior, porque no podría estudiarse una *causa petendi* diferente a la formulada en la acción de controversias contractuales.

21.5. Ahora bien, si en gracia de discusión se interpretara la demanda y se indicara que el demandante alegó que no se realizaron las gestiones para transferir el dinero, lo cierto es que la propia parte demandante probó que el IMDER sí realizó gestiones para la transferencia de recursos económicos al club durante el año 2009. De acuerdo con las notas de los estados financieros de esa anualidad aportadas por la propia parte actora, el club recibió cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) provenientes de gestiones del IMDER⁹⁶:

NOTA 2. PUBLICIDAD		
	2009	2008
Imder Palmira	50.000.000,00	0,00
Empresa De Energía De Cundinamarca	0,00	80.000.000,00
Bavaria	0,00	3.588.000,00
Del Diversos		
Total Publicidad	50.000.000,00	83.588.000,00

21.5.1. De acuerdo con lo anterior, es claro que el IMDER Palmira sí realizó gestiones producto de las cuales le transfirió cincuenta millones de pesos (\$50.000.000) al club demandante. Otro asunto es que esas gestiones no hayan garantizado la consecución de trescientos millones de pesos (\$300.000.000). Sin embargo, esa interpretación de la cláusula equipararía la obligación de hacer con una de dar. Además, se desconocería que se está en presencia de una obligación de medio, y no de resultado, como se indicó previamente.

⁹¹ [Cita del original] En la actualidad el artículo 2º del Decreto 092 de 2017 dispone, en ese mismo sentido, que “Las Entidades Estatales del Gobierno nacional, departamental, distrital y municipal pueden contratar con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad en los términos del artículo 355 de la Constitución Política y del presente decreto, siempre que el Proceso de Contratación reúna las siguientes condiciones: [...] b) Que el contrato no comporte una relación conmutativa en el cual haya una contraprestación directa a favor de la Entidad Estatal, ni instrucciones precisas dadas por esta al contratista para cumplir con el objeto del contrato”.

⁹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia 30 de julio de 2021, radicación: 85001-23-31-000-2011-10099-01(48957), C.P. José Roberto SÁCHICA MÉNDEZ.

⁹³ [Cita del original] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de julio de 2018. Rad. 20001-23-31-000-2010-00478-01(AP).

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia 13 de marzo de 2024, radicación: 85001-23-33-000-2014-00232-01 (55596), C.P. Jaime Rodríguez Navas.

⁹⁵ Folio 58 del cuaderno 1.

⁹⁶ Folio 149 del cuaderno 1.



21.5.2. Además, teniendo en cuenta que el IMDER realizó algunas gestiones que conllevaron a transferir dinero al club deportivo, lo cierto es que para demostrar el incumplimiento, el demandante tenía la carga de indicar cuáles fueron las labores adicionales que debía hacer la entidad demandada o por qué las realizadas fueron insuficientes para cumplir con la obligación contractual.

22. Por otro lado, la institución del rompimiento del equilibrio económico no es aplicable a los convenios de apoyo, dado que está prevista para los contratos regidos por la Ley 80 de 1993 y esta Subsección ha precisado que los convenios de apoyo en principio se rigen por “los requisitos y formalidades exigibles a la contratación entre particulares”⁹⁷.

22.1. Además, el equilibrio económico del contrato y la teoría de la imprevisión del artículo 868 del Código de Comercio suponen que existen contraprestaciones recíprocas entre las partes, asunto sobre el cual debe precisarse lo siguiente:

22.2. En relación con la primera figura, el ordinal 1º del artículo 5º de la Ley 80 de 1993 señala que el deber de restablecer el equilibrio del contrato es una “consecuencia” del derecho del contratista de “recibir oportunamente la **remuneración pactada** y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato” (negritas adicionales).

22.3. Acerca de la segunda figura, el artículo 868 del Código de Comercio dispone que procede ante “circunstancias extraordinarias, imprevistas o imprevisibles, posteriores a la celebración de un contrato [que] alteren o agraven la **prestación** de futuro cumplimiento a cargo de una de las partes” (resalta la Sala).

22.4. A diferencia de lo anterior, en el caso de los convenios de fomento, como se indicó previamente, la entidad sin ánimo de lucro no realiza una contraprestación directa en favor de la entidad pública. Por el contrario, el fisco apoya una labor que el particular adelanta por su cuenta. Esto es tan claro que en la cláusula tercera del convenio se acordó que la “CORPORACIÓN GIRARDOT FÚTBOL, en adelante DEPORTES PALMIRA, conservará su independencia deportiva, administrativa, regida por sus estatutos y su actual comité ejecutivo”⁹⁸.

22.5. En todo caso, la Sala destaca que el demandante no alegó ningún hecho exógeno, puesto que el fundamento del “rompimiento del equilibrio económico” fue el incumplimiento del pago del IMDER.

J. Costas

23. El artículo 171 del CCA, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, establece que “el Juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en

⁹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia 3 de abril de 2020, radicación: 20001-23-31-000-2009-00170-01(46963), C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

⁹⁸ Folio 8 del cuaderno 1.



costas a la vencida en el proceso”. En este caso, no se evidencia actuación temeraria de la parte vencida en el proceso, razón por la cual no la condenará en costas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFÍRMASE sentencia del 1º de agosto de 2019 proferida por la Sala Quinta de Decisión del Tribunal Administrativo del Quindío que negó las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. SIN CONDENA en costas.

TERCERO. En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen, previas las constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Salva voto

Con firma electrónica
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

Con firma electrónica
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado