

**RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO - Ley 115 de 1994 - Régimen privado – Contrato de prestación de servicio educativo suscrito con iglesias o confesiones religiosas - Actos contractuales emitidos por la entidad no puede reputarse como ejercicio de potestades administrativas**

[...] se debe tener en cuenta que la Ley 115 de 1994 -*Ley General de Educación*- en su artículo 200 previó que, en los contratos que el Estado suscriba con iglesias o confesiones religiosas para que presten servicios de educación, los requisitos “*no serán distintos de los exigidos para la contratación entre particulares*”, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 60 de 1993. Dicho de otro modo, la norma excluyó a este tipo de negocios de la aplicación de las reglas generales de contratación pública, al establecer que no podría tenerse en consideración ninguna exigencia diferente a la que aplica para los privados.

Con fundamento en el contexto descrito, se constata que el legislador estableció un régimen jurídico especial para los contratos de prestación del servicio educativo suscritos con las iglesias o confesiones religiosas, los cuales están sometidos, por regla general, a las mismas condiciones establecidas para la contratación entre particulares, salvo los aspectos concretamente regulados por las normas enunciadas en precedencia (en materia, por ejemplo, de la idoneidad del prestador del servicio, el cálculo de su remuneración y la realización de estudios previos, entre otros). Comoquiera que la última disposición citada fue reglamentada por el Decreto 2355 de 2009, en el que se señaló que la administración del servicio educativo con las iglesias y confesiones religiosas es una de las modalidades de contratación que las entidades territoriales pueden emplear en esta materia, dicha tipología debe entenderse comprendida en el régimen contractual previsto en el artículo 200 de la Ley 115 de 1994.

**RÉGIMEN PRIVADO DE CONTRATACIÓN – Actos contractuales – No son actos administrativos - Acuerdo entre las partes**

[...] Para tal efecto, se destaca que, tratándose de contratos estatales sometidos a las normas de derecho privado, la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera ha precisado que los actos contractuales emitidos por la respectiva entidad pública en el desarrollo negocial no pueden reputarse como el ejercicio de potestades administrativas, comoquiera que los contratantes se encuentran en un plano de igualdad que impide la aplicación de tratos diferenciados o prerrogativas a favor del organismo estatal. En ese sentido, se ha concluido que dichas manifestaciones no pueden analizarse como actos administrativos, y ellos no pueden adolecer de los vicios que se predicen de una manifestación de la voluntad de la administración.

**RÉGIMEN JURÍDICO DE CONTRATACIÓN – Liquidación - Autonomía de la voluntad**

Sin embargo, también se ha precisado que es posible que los contratantes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, convengan una etapa de liquidación del negocio como un mecanismo para definir los reajustes, revisiones o reconocimientos a que haya lugar, con el fin de declararse a paz y salvo. Inclusive, nada obsta para que se otorgue dicha facultad a la entidad pública contratante, para que sea ésta la encargada de realizar el balance final de cuentas de manera unilateral del vínculo contractual, siempre y cuando la autorregulación de sus intereses se encuentre dentro de los límites que impone la ley, el orden público y las buenas costumbres.

Para el caso del contrato [...] la facultad para realizar el balance final de cuentas unilateralmente se pactó en la cláusula decimoquinta del negocio, en la que las partes acordaron de manera expresa, y sin lugar a equívocos, acudir a la etapa de liquidación de manera bilateral, en un término de 4 meses posteriores a la finalización del plazo contractual y, en caso de no existir acuerdo, autorizaron al departamento de Antioquia para que realizara dicho ejercicio de modo unilateral según los plazos fijados en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

**SISTEMAS DE PRECIOS – Precio global – Remuneración que incluye costos directos e indirectos - Precios unitarios – Valor que resulta de multiplicar unidades totales por el precio unitario convenido**

Con el fin de dilucidar la forma en la que debía calcularse el valor que debió ser pagado, cabe recordar que esta Corporación ha reconocido que existen distintos sistemas de precio que pueden ser empleados en los negocios del Estado independientemente de su régimen jurídico-. Así, por un lado, se ha hecho referencia a los contratos por precio global, en los que se establece una remuneración en favor del contratista que incluirá todos los costos directos e indirectos en que incurrirá para la ejecución de lo pactado, y en virtud de lo cual asumirá la responsabilidad por aquellas actividades requeridas para la satisfacción del objeto contractual, no obstante lo cual dicha responsabilidad no es de carácter absoluto, dado que el ejecutor no está obligado a soportar los riesgos que se encuentren por fuera de su ámbito de control. Por otro, en contraposición a dicha lógica, en el sistema de precios unitarios el contratista se obliga a ejecutar una serie de ítems que en su conjunto satisfacen el objeto contractual, por lo que el pago corresponderá al valor total que resulta de multiplicar las unidades totales por el precio unitario convenido.

**SISTEMAS DE PRECIOS – Determinación del riesgo – Precio global – Asunción de riesgos anormales o imprevisibles – Precios unitarios – Dependerá de la cantidad de actividad**

La diferencia principal entre los dos sistemas de precios referenciados se centra en la determinación del riesgo de la mayor o menor cantidad de actividad que se deba ejecutar para lograr el cumplimiento del objeto contractual. Así, en el precio global, el contratista se compromete a lograr dicha finalidad por el monto acordado en el clausulado, pero no asume riesgos anormales o imprevisibles. Por otra parte, cuando se fijan precios unitarios, se busca que la realización del objeto se ajuste a las cantidades que deben ser desarrolladas, por lo que se estima un valor con mayor o menor grado de certeza en el momento que el negocio queda perfeccionado, no obstante lo cual su determinación final se calculará según la cantidad total ejecutada, por lo que si se realiza menos actividad de la prevista, el monto a reconocer al contratista correlativamente disminuirá y, en contraposición, si es necesario desarrollar mayores actividades el precio aumentará a cargo de la parte que debe la remuneración

**PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO CON ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO – Recursos del Sistema General de Participaciones – Contraprestación no puede superar el monto definido por la nación para cada estudiante – Ley 1294 de 2009 – Decreto 2355 de 2009**

[...] Ley 1294 de 2009 y Decreto 2355 del mismo año-, si bien las entidades territoriales pueden contratar la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, su contraprestación financiada con recursos del sistema general de participaciones no puede superar el monto definido por la Nación para cada estudiante y, además, en la

modalidad de *administración del servicio educativo con las iglesias y las confesiones religiosas*, el valor definitivo del negocio se debe determinar teniendo en cuenta la cantidad de alumnos efectivamente atendidos.

[...]

Esta disposición reglamentaria es concordante con lo previsto en la Ley 1294 de 2009, al señalar que: *"El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación"*. La anterior previsión no es de impacto menor, comoquiera que se inscribe en la regulación de los recursos del SGP instituido en la Ley 715 de 2001, cuya destinación está prevista, justamente, para la financiación del servicio público educativo en el país (junto el sector salud y los recursos para agua potable y saneamiento básico), lo cual impone velar por el correcto cálculo y desembolso de estos conforme a lo previsto por el legislador y lo reglamentado por el Gobierno Nacional.

### **PRECIO DEL CONTRATO – Precios unitarios - Precio dependerá de la población estudiantil efectivamente atendida**

Se constata, del análisis en conjunto de las cláusulas tercera y cuarta del contrato, que las partes previeron que el valor pactado no era definitivo, sino que se determinaría según la población estudiantil efectivamente atendida. De ahí que se sometiera la forma de pago al reporte de aumento y disminución de estudiantes, así como a la relación directa con cada alumno atendido, monto que, como se indicó desde los estudios previos, correspondía al definido por el gobierno nacional, por lo que no era indispensable reiterarlo, nuevamente, en el negocio jurídico.

[...]

Así las cosas, esta Subsección encuentra que las partes, de conformidad con las normas aplicables a los contratos de administración del servicio educativo, delimitaron el monto de la contraprestación conforme a la cláusula cuarta del contrato [...] y establecieron que el valor final del negocio correspondía a un sistema de precio por costo unitario, que dependía de la cantidad de alumnos efectivamente atendidos. En virtud de lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil, las anteriores disposiciones (que, a su vez, se ajustaron a lo establecido en la norma superior) eran de obligatorio cumplimiento para las partes, de forma que la Diócesis debía acatar lo relativo al cálculo de su contraprestación según la variación de la población estudiantil que se evidenciara entre un desembolso y otro.

[...]

De ese modo, es viable concluir que el análisis del a quo fue acertado, al establecer que el valor del contrato fue determinado por el número de estudiantes efectivamente atendidos, conforme a la norma imperativa a la cual debía ceñirse, validando así lo considerado por el departamento de Antioquia en la Resolución No. S201500308189 de 2015, en la que consideró que el valor que debía reconocerse al contratista estaba sujeto a la cantidad de estudiantes que se beneficiaran del servicio de educación. En ese sentido, los problemas jurídicos propuestos deben ser resueltos de manera negativa, comoquiera que el Tribunal no erró al considerar que el sistema de precios del contrato No. 2014-SS-15-0012 correspondió al valor que resultase de multiplicar el monto establecido por estudiante por el número total de alumnos atendidos. En ese sentido, tampoco desacertó al no tener en cuenta en palabras de la libelista- que la reducción del

número de estudiantes no implicó una disminución de los costos fijos, pues normativamente el sistema de pagos en este tipo de acuerdos se encuentra determinado por la operación tantas veces mencionada.



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

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

**Radicación:** 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
**Demandante:** Diócesis de Santa Rosa de Osos  
**Demandado:** Departamento de Antioquia  
**Referencia:** Controversias contractuales

*Temas: SERVICIO EDUCATIVO – Según la Ley 1294 de 2009, su prestación se encuentra a cargo de los departamentos, distritos y municipios certificados, y solamente puede contratarse con entidades sin ánimo de lucro en las zonas donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones del Sistema Educativo Oficial. / CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO CON LAS IGLESIAS Y CONFESIONES RELIGIOSAS – Su régimen jurídico es de carácter especial, y está sometido a las normas de contratación entre particulares. / LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Las partes de un negocio sometido al derecho privado pueden pactarla en favor de alguna de las partes, siempre que se encuentre de forma clara y expresa. / INCUMPLIMIENTO – Las inconformidades respecto del contenido de la decisión que liquidó unilateralmente el negocio sometido al derecho privado deben ser analizadas bajo la responsabilidad contractual. / VALOR DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS – Se determina por el resultado de multiplicar el costo unitario de cada estudiante por el número total de alumnos atendidos, y no se ve alterado por los componentes de la canasta educativa propuesta. / TESTIMONIOS – No son prueba idónea y conducente para acreditar ni desestimar lo exigido por normas superiores ni lo que se encuentra pactado en el contrato.*

1. La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra de la sentencia del 14 de febrero de 2025, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, negó las pretensiones de la demanda.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

2. La Diócesis de Santa Rosa de Osos (*en adelante, la demandante o contratista*) y el departamento de Antioquia (*en lo sucesivo, el demandado o contratante*) celebraron el contrato No. 2014-SS-15-0012 para administrar la prestación del servicio educativo en los establecimientos oficiales de varios municipios de esa entidad territorial. La congregación religiosa impugnó la legalidad de las decisiones por medio de las cuales la contratante liquidó unilateralmente el negocio, por considerar que incurrió en el vicio de falsa motivación. Como consecuencia, pidió que se declare el incumplimiento del negocio y que se cancele el saldo de \$1.105'474.645 que la entidad contratante ordenó reintegrar en el balance final de cuentas.

### **ANTECEDENTES**

#### ***La demanda***

3. El 17 de julio de 2018, la Diócesis de Santa Rosa de Osos<sup>1</sup> presentó demanda de controversias contractuales en contra del departamento de Antioquia, con el fin de

---

<sup>1</sup> Según la certificación emitida por el canciller de dicha entidad, “La **DIÓCESIS DE SANTA ROSA DE OSOS**, tiene existencia jurídica en virtud de la Bula “**QUOD CATHOLICAE**: Del Papa Benedicto XV de fecha 5 de febrero de 1917, que hizo la segregación de esta Diócesis del territorio de Santafé de Antioquia. Por



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

que se declare la nulidad de la Resolución No S201500308189 del 11 de diciembre de 2015, confirmada mediante la Resolución No. S2016060079978 del 6 de octubre de 2016, por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014. Adicionalmente, el demandante pidió que, como consecuencia de la nulidad, se resuelva sobre el incumplimiento por parte de la entidad contratante de la obligación de pagar un monto de \$1.105'474.645.

4. Las pretensiones de la demanda reformada corresponden a las siguientes (se transcriben de forma literal):

*“PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución No S201500308189 del 11 de diciembre de 2015, notificada el 21 de diciembre de 2015, emitida por el Secretario de Educación de Antioquia, y por medio de la cual se liquidó unilateralmente el contrato estatal No. 2014-ss-15-0012, celebrado entre la Diócesis de Santa Rosa de Osos y el Departamento de Antioquia - Secretaría de Educación en el año 2014.*

*SEGUNDA. Que se declare la nulidad de la Resolución No S2016060079978 del 6 de octubre de 2016, notificada el 13 de octubre de 2016, emitida por el Secretario de Educación de Antioquia, y por medio de la cual se confirmó la decisión recurrida oportunamente en reposición.*

*TERCERA: Que se declare en consecuencia el incumplimiento de la obligación de realizar el pago del objeto del contrato a cargo de la entidad demandada.*

*CUARTA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores y a título de restablecimiento del derecho se disponga la obligación a cargo de la entidad demandada de reintegrar a la Diócesis de Santa Rosa de Osos, la suma de \$1.105.474.645.00, que fueron unilateralmente reintegrados desde el 24 de noviembre de 2016, con fundamento en las resoluciones atacadas.*

*QUINTA: Que se disponga la liquidación y pago de los respectivos intereses moratorios ocasionados desde la fecha de la retención del dinero hasta cuando se haga efectiva su devolución.*

*SEXTA: Que se condene a la entidad demandada al pago de las costas y agencias en derecho.*

*SÉPTIMA; Que se dé cumplimiento a la sentencia en los términos de los artículos 192 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, especialmente que se actualice la condena resultante”.*

5. Como fundamentos fácticos, en síntesis, se mencionaron los siguientes:
6. El 16 de enero de 2014, la Diócesis de Santa Rosa de Osos y la Secretaría de Educación de Antioquia celebraron el contrato No. 2014-SS-15-0012, cuyo objeto fue la prestación del servicio educativo en establecimientos oficiales de varios municipios de las Subregiones Norte, Bajo Cauca y Nordeste del departamento<sup>2</sup>. Para el efecto, se fijó que el valor del negocio sería de \$8.899'784.000, pagadero en tres instalamentos.

---

consiguiente, la nueva entidad goza de PERSONERÍA JURÍDICA ECLESIASTICA, que es reconocida por el Estado Colombiano en el artículo IV del Concordato que entró en vigencia el 2 de julio de 1975 como ENTIDAD SIN ÁNIMO DE LUCRO (...) Esta Entidad siempre se ha entendido como ASISTENCIAL SIN ÁNIMO DE LUCRO por sus finalidades de servicio pastoral y religioso”.

<sup>2</sup> Contrato No. SS-15-0012 de 2014, cláusula primera: “Objeto. Administración de la prestación del servicio educativo en establecimientos educativos oficiales de la Subregión de Norte, municipios: Belmira, Don Matías, Santa Rosa de Osos, San Pedro de los Milagros, Valdivia, Ituango, Yarumal. Subregión Bajo Cauca, Municipios: Caucasia, Cáceres, El Bagre, Nechí, Tarazá, Zaragoza. Subregión Nordeste: Segovia, Remedios, Vegachí”. Cláusula segunda: “Alcance del objeto contractual La administración de la prestación del servicio educativo se realiza con la finalidad de atender aquella población que requiere acceso, continuidad y terminación de estudios educativos en subregiones de alta demanda, con insuficiencia en la continuidad en pre[e]scolar, básica y media por falta de plazas docentes y con fuerte presencia de la zona rural de dispersión poblacional”.



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

7. En el mes de junio de 2015, la Contraloría General de la República le comunicó a la entidad territorial que, en virtud de una auditoría realizada a los recursos del Sistema General de Participaciones, se efectuaron algunas observaciones relacionadas con el contrato No. 2014-SS-15-0012 y con una “*posible connotación fiscal*”, debido a que se reconoció el pago por 7.862 estudiantes, superior a la población efectivamente beneficiada, debido a que no se tuvo en cuenta la reducción de la población atendida en razón del fenómeno de deserción estudiantil.
8. A pesar de que el departamento de Antioquia, mediante oficio 2015ER00636402 del 18 de junio de 2015, explicó las particularidades del contrato No. 2014-SS-15-0012, en lo relacionado con el precio, forma de pago y las circunstancias de deserción escolar, el órgano de control fiscal, en informe del 28 de agosto de 2015, reiteró sus hallazgos frente al negocio jurídico.
9. La entidad contratante liquidó unilateralmente el contrato en cuestión mediante Resolución No. S201500308189 del 11 de diciembre de 2015, en la que consideró que la Diócesis de Santa Rosa de Osos debía al departamento la suma de \$1.287'193.504 (saldo que había sido pagado a pesar de no haber prestado el servicio de educación al número total de estudiantes previstos). Sin embargo, como el contratista había reintegrado \$181'718.859, el valor por restituir se disminuyó a \$1.105'474.645. Además, dispuso la compensación del valor adeudado con los recursos destinados a la ejecución del negocio No. 4600002975 de 2015, en el que la demandante también fungió como contratista.
10. Finalmente, esa decisión de liquidar unilateralmente el negocio fue confirmada por el departamento de Antioquia con la Resolución No. S2016060079978 del 6 de octubre de 2016.

### ***Fundamentos de derecho y concepto de violación<sup>3</sup>***

11. La parte demandante indicó que la liquidación unilateral del contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014 desconoció la ley y la realidad contractual del negocio. Puntualmente, consideró vulnerados los artículos 5, numeral 1 (remuneración), 25 (principio de economía) y 27 (ecuación contractual) de la Ley 80 de 1993. Asimismo, en función del artículo 1602 del Código Civil, alegó el desconocimiento de la cláusula 4 (forma de pago) del contrato y las estimaciones de la propuesta económica presentada durante el proceso de selección.
12. Con ocasión de lo anterior, la Diócesis de Santa Rosa de Osos sustentó el concepto de violación en que la Resolución No. S201500308189 del 11 de diciembre de 2015 incurrió en falsa motivación, porque desconoció la realidad de la ejecución contractual. Al respecto, expresó que, si bien el valor de referencia de la propuesta económica se calculó a través de la multiplicación de la población objetivo (7.862 estudiantes) por el costo de atención de cada alumno (\$1'132.000), para un total de \$8.899'784.000, lo cierto es que dicho valor en el contrato se estableció de modo fijo, debido a la existencia de costos como los salarios y prestaciones del recurso humano (docentes y administrativos), que correspondían al 80% del precio ofertado

<sup>3</sup> Se advierte, desde este momento, que la parte actora en su demanda no cuestionó, ni presentó argumentos en contra de la orden de compensación consignada en el acta de liquidación. Únicamente dejó referenciada dicha situación en los hechos de la demanda, donde se refirió al contenido de la resolución por la que se liquidó el contrato.





Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

y que debían garantizarse con independencia de la cantidad de alumnos que acudieran a la institución educativa. Resaltó que esta postura fue adoptada por la propia entidad territorial en sus respuestas a las observaciones formuladas por la Contraloría, al señalar que, aunque se presentó una disminución en el número de alumnos a raíz del fenómeno de deserción, ello *“no condicionó el resto de la canasta en que se incurre al atender un grupo, principalmente cuando se hace referencia al recurso humano”*.

13. Adicionalmente, el demandante consideró que ejecutó correctamente los recursos asignados al negocio con el fin de cumplir cabalmente con el objeto contractual, quedando un saldo en favor del departamento de Antioquia por \$181'718.859, que fue reintegrado a la entidad el 5 de noviembre de 2015.
14. Concluyó que los actos atacados distan de la realidad acontecida en la ejecución del contrato No. 2014-SS-15-2012 y, por ende, las decisiones allí contenidas vulneraron las normas invocadas, debido a que era legítimo recibir el pago (prestación económica) como contribución por parte de la entidad contratante al haberse cumplido con el objeto pactado.

#### **Contestación de la demanda**

15. El departamento de Antioquia se opuso a las pretensiones. Como sustento, alegó que, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación preescolar, básica y media debe ser garantizada en todo el territorio nacional. A partir de esta previsión constitucional, explicó que el contrato se reguló por la normativa especial prevista en la Ley 1294 de 2009 y el Decreto Reglamentario 2355 del mismo año. Además, precisó que la financiación del negocio provino de recursos del Sistema General de Participaciones -SGP, por lo que la Contraloría General de la República tenía la competencia para fiscalizar dichos rubros y hacer las advertencias que considerara pertinentes, las cuales debían ser acogidas por la entidad, como ocurrió durante la ejecución del acuerdo.
16. En relación con el cargo de nulidad argüido por el demandante (falsa motivación), el demandado indicó que el contrato se acogió a lo dispuesto en las normas especiales que regulan la materia. De ese modo, en los documentos previos se estableció que el valor total se calcularía según el monto definido por la Nación y por cada alumno efectivamente atendido.
17. Así, en virtud de lo acordado, indicó que la contraprestación se encontraba ligada a la cantidad de estudiantes beneficiados. Bajo ese supuesto, señaló que la Diócesis de Santa Rosa de Osos interpretó inadecuadamente las cláusulas contractuales, aspecto que fue advertido y corregido en la Resolución No. S201500308189 del 11 de diciembre de 2015, por la cual se liquidó unilateralmente el negocio.
18. Por último, expresó que no se aportaron pruebas al expediente para sostener que la demandante padeció una pérdida económica considerable por la decisión acusada. Formuló las excepciones que denominó *“cumplimiento del deber legal”*, *“pago de lo no debido”*, *“no probarse la pérdida económica alegada”* e *“intervención de autoridad constitucionalmente creada y que sirvió de orientadora para evitar un posible detrimento patrimonial en contra del erario público (sic)”*.





Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

### **Sentencia de primera instancia**

19. El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante fallo del 14 de febrero de 2025, negó las pretensiones de la demanda y decidió no condenar en costas (sin desarrollar ningún argumento sobre esta última determinación).
20. Para sustentar su decisión, partió de la premisa de que la accionante no cuestionó haber atendido menos alumnos de los estimados en los estudios y documentos previos, ni que se presentó la deserción de algunos estudiantes. Así, con el fin de analizar el incumplimiento endilgado a la entidad, el *a quo* analizó la cláusula cuarta del contrato, en la cual se definió la forma de pago y, puntualmente, acudió a lo pactado en los parágrafos 2 y 4 de dicha estipulación, según los cuales el contratista se comprometió a informar a la entidad contratante sobre el aumento o disminución de la población beneficiada y se estableció que la remuneración tendría relación directa con cada alumno efectivamente atendido. De conformidad con tales previsiones, concluyó que el valor definitivo se determinaba según la cantidad de estudiantes beneficiados y que, por ende, la entidad territorial no había incumplido su obligación.
21. Con fundamento en el anterior razonamiento, abordó el cargo de falsa motivación presentado en contra de la Resolución No. S201500308189 de 2015 y consideró que su contenido se ajustó a lo dispuesto en el Decreto 2355 de 2009, “*norma de carácter imperativo*” que regula la administración de la prestación del servicio educativo por organismos distintos a las entidades territoriales y también a lo acontecido durante la ejecución contractual. Por ende, concluyó que no se desvirtuó la presunción de legalidad de la decisión que liquidó unilateralmente el negocio, ni se demostró la responsabilidad contractual del departamento de Antioquia.

### **El recurso de apelación**

22. La Diócesis de Santa Rosa de Osos presentó recurso de apelación en el que cuestionó las conclusiones a las que arribó el Tribunal de primera instancia, pidió que se revoque la providencia impugnada y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes razones:
23. Alegó que la decisión cuestionada no valoró adecuadamente la naturaleza del contrato, ni la forma en que se calculó su valor -*según el método de canasta educativa*-, que se componía de gastos fijos como el recurso humano, los materiales e insumos educativos, el mantenimiento de la planta física y el funcionamiento de los establecimientos. Además, arguyó que la reducción de los estudiantes atendidos obedeció a factores externos no imputables al contratista, como lo fueron las condiciones de orden público de las zonas donde se debía prestar el servicio.
24. Por otra parte, cuestionó que el departamento acogió la postura de la Contraloría General de la República, sin tener en cuenta que la forma de pago del negocio se basó en un modelo de administración bajo la figura de la *canasta educativa* y no mediante un sistema de precio por estudiante atendido, lo que conllevó a desconocer que la deserción estudiantil no implicó una reducción de los costos fijos para la prestación del servicio, ni afectó el cumplimiento del objeto, con lo cual el fallo se apartó del principio del equilibrio económico negocial. Agregó que en la



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

providencia recurrida se omitió reconocer que el contrato se ejecutó en su totalidad, y que no se valoraron los testimonios que evidenciaron la modificación de postura por parte de la entidad contratante debido al requerimiento del órgano de control fiscal, sin que existiera un fundamento contractual que justificara el desconocimiento de las obligaciones pactadas.

### **Trámite relevante en segunda instancia**

25. El recurso de apelación fue admitido mediante auto del 17 de junio de 2025. El departamento de Antioquia pidió que se confirmara la sentencia de primera instancia debido a la legalidad de la Resolución No S201500308189 del 11 de diciembre de 2015 y la ausencia de incumplimiento por parte de la entidad. La demandante y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal<sup>4</sup>.

### **CONSIDERACIONES**

26. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales relativos a la jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda<sup>5</sup>, legitimación por activa y por pasiva, y verificados los requisitos de la demanda en forma, la Subsección procede a decidir la segunda instancia de la presente *litis*<sup>6</sup>.
27. Con ese propósito, se adoptará el siguiente orden metodológico: (i) el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; (ii) el régimen jurídico del contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014 y la naturaleza de las resoluciones demandadas; (iii) la solución a los interrogantes planteados; (iv) las conclusiones; y (v) las costas en segunda instancia.

### ***El objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia***

28. Para resolver el recurso de apelación, se itera, a la Sala le corresponde referirse sobre los reparos específicos presentados en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa, en virtud de lo establecido en el artículo 328 del Código General del Proceso (CGP).

<sup>4</sup> Según constancia secretarial visible en el índice 20 de Samai.

<sup>5</sup> En el presente asunto, al tratarse de un negocio que requirió liquidación (según lo pactado en el contrato SS-15-0012 de 2014), la regla para determinar el cómputo de la caducidad es la contenida en el inciso (iv) del literal (j) del numeral 2 del artículo 164 del CPACA. De ese modo, se destaca que la entidad contratante profirió la Resolución No. S201500308189 del 11 de diciembre de 2015 que liquidó unilateralmente el contrato, decisión que fue confirmada mediante la Resolución No. S2016060079978 del 6 de octubre de 2016, la cual fue notificada al contratista el día 13 del mismo mes y año. Así, el plazo para presentar la demanda inició el 14 de octubre de 2016 y, como la demanda se presentó el 16 de julio de 2018, se evidencia que fue oportuna. Se encuentra igualmente agotado el trámite de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 6 de abril de 2018, expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth. En esta providencia, se indicó: “*si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general (...) desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”.



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

29. En adición a lo anterior, no es viable referirse a las modificaciones a la *causa petendi* que se busquen introducir mediante el recurso de apelación, en virtud del derecho fundamental al debido proceso y el principio de congruencia, que imponen fallar de forma coherente con los hechos y las pretensiones formulados en la demanda, y con las excepciones planteadas en la contestación, con lo que se busca “*impedir que se sorprenda a las partes con decisiones que recaigan sobre aspectos que no fueron objeto de debate en el curso del proceso, salvo los que, de conformidad con la ley, deban ser resueltos de oficio*”<sup>7</sup>.
30. En el presente asunto, la apelante concretó sus motivos de inconformidad con la sentencia de primera instancia en lo siguiente: (i) la decisión cuestionada no valoró adecuadamente la naturaleza del contrato ni la forma en que se estructuró la canasta educativa con el fin de establecer su valor, específicamente, al desestimar el componente del recurso humano que se debía garantizar sin importar el número de estudiantes atendidos; (ii) el Tribunal omitió valorar que la reducción del número de estudiantes no implicó una disminución de los costos fijos, con lo cual desconoció el principio del equilibrio económico del contrato; y (iii) el fallo impugnado omitió reconocer que el contrato se ejecutó en su totalidad, según lo certificado por los alcaldes de la región.
31. En el recurso también se cuestionó que el fallo no hubiese valorado que las razones de la disminución de los alumnos no fueron imputables a la contratista, lo que tornaba ilegítimo que la entidad le trasladara los efectos negativos de ese fenómeno. Sin embargo, este es un argumento novedoso que no fue presentado en el escrito de la demanda, motivo por el cual no es dable referirse al mismo en esta oportunidad, conforme a lo explicado.
32. En atención a lo decidido en la sentencia de primera instancia y el recurso de apelación, la Sala deberá resolver los siguientes interrogantes: (i) ¿el Tribunal erró al valorar que la modalidad de remuneración del contrato No. SS-15-0012 de 2014 correspondió al valor que resultase de multiplicar el monto unitario por el número total de alumnos atendidos, sin tener en cuenta la forma en la que se estructuró la canasta educativa en la propuesta?; (ii) ¿el *a quo* omitió valorar que la reducción del número de estudiantes no implicó una disminución de los costos fijos, con lo cual desconoció el principio del equilibrio económico del contrato?; y (iii) ¿el fallo omitió reconocer que el contrato se ejecutó en su totalidad y, en consecuencia, que el departamento de Antioquia incumplió la obligación de remunerar al contratista la totalidad del valor consignado en la cláusula tercera del negocio?

### ***El régimen jurídico del contrato y la naturaleza de las resoluciones***

33. Previo a resolver los interrogantes planteados, la Sala debe dilucidar cuál es la naturaleza de las Resoluciones S201500308189 del 11 de diciembre de 2015 y S2016060079978 del 6 de octubre de 2016, a través de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato No. SS-15-0012 de 2014, a la luz del régimen normativo de dicho acuerdo de voluntades. Este estudio se torna necesario con el fin de establecer si dichas decisiones son verdaderos actos administrativos (como los calificó la libelista en su demanda y el Tribunal en su fallo), enjuiciables con

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias del 24 de septiembre de 2020, exp. 44707, C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez; y del 12 de julio de 2024, exp. 70692, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

fundamento en el cargo de nulidad de falsa motivación, o si, por el contrario, deben estudiarse plenamente a partir de la pretensión de declaratoria de incumplimiento por parte del departamento.

34. Aunque no se trata de un aspecto que haya sido objeto de litigio por las partes durante el proceso, ni analizado por el Tribunal en primera instancia, la oficiosidad de esta judicatura impone examinar este aspecto como antesala de la discusión de fondo, pues permitirá determinar si aquellas manifestaciones de la voluntad del departamento son pasibles de la anulación que se deprecia, o si deben escudriñarse en función del contenido obligacional derivado del clausulado pactado por las partes.
35. En efecto, importa definir si las decisiones acusadas bajo el cargo de nulidad de falsa motivación, previsto en el artículo 137 del CPACA, correspondieron o no a actos administrativos proferidos por la entidad contratante, debido a que, en caso de tratarse de actos jurídicos contractuales<sup>8</sup>, la fuente del daño deprecado no habría provenido del ejercicio de prerrogativa de poder público y, en ese evento, lo que corresponderá es esclarecer, desde la óptica de la responsabilidad contractual, si el contenido de las decisiones por medio de las cuales el departamento de Antioquia liquidó unilateralmente el acuerdo conllevó o no a un incumplimiento del contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014. Ello, igualmente, se torna necesario con el fin de analizar el cargo de la apelación sustentado en el alegado desconocimiento del principio del equilibrio económico, que la recurrente estimó vulnerado con el fallo de primer grado.
36. El señalado negocio jurídico<sup>9</sup> fue suscrito por el departamento de Antioquia y la Diócesis de Santa Rosa de Osos con el objeto de realizar la *“Administración de la prestación del servicio educativo en establecimientos educativos oficiales de la Subregión del Norte (...) Bajo Cauca (...) Nordeste”*, de conformidad con lo previsto en las normas que permiten a las entidades territoriales garantizar la prestación del servicio educativo a través de instituciones sin ánimo de lucro (Ley 1294 de 2009) y, específicamente, por medio de iglesias y confesiones religiosas (Ley 115 de 1994 y Decreto 2355 de 2009).
37. Examinada la naturaleza de la entidad contratante, se encuentra que ésta, en su actividad contractual, está sometida al régimen general de contratación pública<sup>10</sup> (Ley 80 de 1993 y sus modificaciones). Sin embargo, el contrato que suscitó la controversia en el *sub lite* se suscribió bajo el amparo de lo previsto en la Ley 1294

<sup>8</sup> Según la jurisprudencia vigente de esta Corporación. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de mayo de 2024, exp. 53.962, C.P. José Roberto Sáchica Méndez

<sup>9</sup> Folios 56 a 68 del documento “3\_EXPEDIENTEDIGI\_001DemandaAnexosFls1\_0\_20250508100207474”, expediente digital, visible en el índice 2 del historial de actuaciones de Samai de segunda instancia.

<sup>10</sup> Ley 80 de 1993. Artículo 1. “La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales”.

Artículo 2. “Para los solos efectos de esta ley: 1o. Se denominan entidades estatales:

a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el distrito capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles”.





Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

de 2009<sup>11</sup> que impuso a cargo de los departamentos, distritos y municipios certificados la prestación del servicio público de educación a través del Sistema Educativo Oficial y autorizó que en las zonas donde se demuestre la insuficiencia de este último podrá contratarse -entre otras- a entidades sin ánimo de lucro para tal fin. Dicha norma fue reglamentada con el Decreto 2355 de 2009, puntualmente en lo relativo a *“la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas”*, en el cual se establecieron las clases de contratación que se podrían adoptar para satisfacer las necesidades de dicha actividad. En el caso concreto, el departamento acudió a la modalidad prevista en el literal “c” del artículo 4<sup>12</sup> del mencionado Decreto, denominada de *“administración de establecimientos educativos oficiales mediante la iglesia o confesión religiosa”*.

38. Al respecto, se debe tener en cuenta que la Ley 115 de 1994 -*Ley General de Educación*- en su artículo 200<sup>13</sup> previó que, en los contratos que el Estado suscriba con iglesias o confesiones religiosas para que presten servicios de educación, los requisitos *“no serán distintos de los exigidos para la contratación entre particulares”*, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 60 de 1993<sup>14</sup>. Dicho de otro modo, la norma excluyó a este tipo de negocios de la aplicación de las reglas generales de contratación pública, al establecer que no podría tenerse en consideración ninguna exigencia diferente a la que aplica para los privados.
39. Con fundamento en el contexto descrito, se constata que el legislador estableció un régimen jurídico especial para los contratos de prestación del servicio educativo suscritos con las iglesias o confesiones religiosas, los cuales están sometidos, por regla general, a las mismas condiciones establecidas para la contratación entre particulares, salvo los aspectos concretamente regulados por las normas enunciadas en precedencia<sup>15</sup> (en materia, por ejemplo, de la idoneidad del prestador

<sup>11</sup> Ley 1294 de 2009. “Artículo 1. Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. (...)”.

<sup>12</sup> Decreto 2355 de 2009. Artículo 4. “Modalidades de los contratos. Conforme a lo previsto en el artículo 1° de este decreto, con el fin de hacer más eficientes los recursos disponibles y satisfacer las distintas necesidades del servicio educativo, las entidades territoriales certificadas podrán celebrar contratos en las siguientes modalidades: a) Concesión del servicio educativo. b) Contratación de la prestación del servicio educativo. c) Administración del servicio educativo con las iglesias y confesiones religiosas”.

<sup>13</sup> Ley 115 de 1994. Artículo 200. “El Estado podrá contratar con las iglesias y confesiones religiosas que gocen de personería jurídica, para que presten servicios de educación en los establecimientos educativos. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 60 de 1993, los demás requisitos de estos contratos no serán distintos de los exigidos para la contratación entre particulares.

PARÁGRAFO. Autorízase al Ministerio de Educación Nacional para revisar los contratos vigentes para la prestación del servicio educativo con las iglesias, comunidades religiosas y confesiones religiosas con el fin de ajustarse a las normas de la presente Ley, especialmente en lo relativo a la autonomía para la vinculación de docentes y directivos docentes”.

<sup>14</sup> Artículo 8. “Solamente en donde se demuestre la insuficiencia de instituciones educativas del Estado podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales y siempre que la prestación del servicio se adecue al cobro de derechos académicos establecidos para las instituciones del Estado. Lo anterior sin perjuicio de que puedan permanecer las situaciones contractuales vigentes a la expedición de la presente ley. El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en este artículo”. La Ley 60 de 1993 fue derogada por la Ley 715 de 2001, que retomó y amplió esta previsión en su artículo 27, modificado por el artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, a su vez subrogado por el precitado artículo 1 de la Ley 1294 de 2009.

<sup>15</sup> Esta Corporación ya se ha pronunciado sobre el régimen jurídico de los contratos suscritos por entidades territoriales con comunidades religiosas bajo el amparo de la Ley 1294 de 2009. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1 de junio de 2022, exp. 42.763. C.P. Guillermo Sánchez Luque. En esta providencia se indicó: “Es claro que cuando se cumplieran los requisitos de insuficiencia en las instituciones educativas del Estado establecidas en las citadas disposiciones, los requisitos para contratar los servicios



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

del servicio, el cálculo de su remuneración y la realización de estudios previos, entre otros). Comoquiera que la última disposición citada fue reglamentada por el Decreto 2355 de 2009<sup>16</sup>, en el que se señaló que la *administración* del servicio educativo con las iglesias y confesiones religiosas es una de las modalidades de contratación que las entidades territoriales pueden emplear en esta materia, dicha tipología debe entenderse comprendida en el régimen contractual previsto en el artículo 200 de la Ley 115 de 1994. Por tal motivo, es dable concluir que el contrato 2014-SS-15-0012 no se encontró sometido a las normas de contratación pública, sino a las propias del Código Civil y de Comercio, así como las disposiciones especiales en materia de prestación del servicio educativo (aun cuando en su clausulado se hubiese hecho referencia a algunas del EGCAP).

40. Ahora, una vez precisado el régimen jurídico del contrato No. SS-15-0012 de 2014, es posible indagar por la caracterización de las manifestaciones de voluntad cuestionadas en esta oportunidad (resoluciones S201500308189 de 2015 y S2016060079978 de 2016). Para tal efecto, se destaca que, tratándose de contratos estatales sometidos a las normas de derecho privado, la jurisprudencia unificada de la Sección Tercera<sup>17</sup> ha precisado que los actos contractuales emitidos por la respectiva entidad pública en el desarrollo negocial no pueden reputarse como el ejercicio de potestades administrativas, comoquiera que los contratantes se encuentran en un plano de igualdad que impide la aplicación de tratos diferenciados o prerrogativas a favor del organismo estatal. En ese sentido, se ha concluido que dichas manifestaciones no pueden analizarse como actos administrativos, y ellos no pueden adolecer de los vicios que se predicán de una manifestación de la voluntad de la administración.
41. Sin embargo, también se ha precisado que es posible que los contratantes, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, convengan una etapa de liquidación del negocio como un mecanismo para definir los reajustes, revisiones o reconocimientos a que haya lugar, con el fin de declararse a paz y salvo. Inclusive, nada obsta para que se otorgue dicha facultad a la entidad pública contratante, para que sea ésta la encargada de realizar el balance final de cuentas de manera unilateral del vínculo contractual<sup>18</sup>, siempre y cuando la autorregulación de sus intereses se encuentre dentro de los límites que impone la ley, el orden público y las buenas costumbres<sup>19</sup>.
42. Para el caso del contrato No. 2014-SS-15-0012, la facultad para realizar el balance final de cuentas unilateralmente se pactó en la cláusula decimoquinta<sup>20</sup> del negocio,

---

*educativos con iglesias y confesiones religiosas serían los previstos en el derecho privado y no los establecidos en la Ley 80 de 1993”.*

<sup>16</sup> Esta norma derogó el Decreto 4313 de 2004, que a su vez derogó el Decreto 1286 de 2001, el que originalmente reglamentó el artículo 200 de la Ley 115 de 1994 y preveía que los contratos para la prestación del servicio público educativo, con iglesias y confesiones religiosas podrían tener por objeto, entre otros, la administración del servicio público educativo.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de mayo de 2024, exp. 53.962, C.P. José Roberto Sáchica Méndez. En dicha oportunidad se concluyó, de manera amplia, que “la naturaleza de los actos unilaterales que emite una entidad estatal en desarrollo de contratos regidos por el derecho privado, se afilia a la categoría de actos contractuales y no a la de actos administrativos”.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de mayo de 2025, exp. 71.103. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>19</sup> Op. Cit. Exp. 53.962.

<sup>20</sup> “Cláusula decimoquinta. Liquidación del contrato. Se procederá a la liquidación del contrato de común acuerdo entre las partes dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación. En esta etapa se acordarán los ajustes,



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

en la que las partes acordaron de manera expresa, y sin lugar a equívocos, acudir a la etapa de liquidación de manera bilateral, en un término de 4 meses posteriores a la finalización del plazo contractual y, en caso de no existir acuerdo, autorizaron al departamento de Antioquia para que realizara dicho ejercicio de modo unilateral según los plazos fijados en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007.

43. En el caso *sub examine*, el departamento de Antioquia, en ejercicio de la potestad contractual, profirió las Resoluciones S201500308189 del 11 de diciembre de 2015 y S2016060079978 del 6 de octubre de 2016, a través de las cuales liquidó unilateralmente el contrato No. 2014-SS-15-0012. Sobre estas decisiones, la Sala precisa que, pese a que la demandante y el *a quo* le dieran un tratamiento de actos administrativos, lo cierto es que, de acuerdo con la equivalencia e igualdad en que actuaron las partes según el régimen jurídico aplicable al negocio, aquéllas no gozan de esa condición, por lo que deben ser analizadas como actos jurídicos contractuales<sup>21</sup>.
44. En concordancia con lo expuesto, se advierte que, en aquellos eventos en que las pretensiones de la demanda y los cargos de la apelación se enfilen de modo que se eleven cargos propios de nulidad contra actos administrativos -por ejemplo, falsa motivación-, corresponderá al juzgador garantizar el acceso a la administración de justicia, en aplicación del principio *iura novit curia* y, de ese modo, definir el cauce bajo el cual se logre resolver la controversia planteada entre las partes<sup>22</sup>.
45. En el caso, los reproches concretos del recurso de apelación están dirigidos a que se declare la nulidad de las decisiones por medio de las cuales se liquidó unilateralmente el contrato -bajo el cargo de falsa motivación- y el Tribunal *a quo* resolvió la controversia en primera instancia bajo esa misma lógica. Pese a ello, debido a que la decisión cuestionada no correspondió a un acto administrativo, los argumentos del recurrente se deben interpretar para efectos de abordar la controversia desde la óptica de la responsabilidad contractual, en atención al mandato imperativo derivado de la máxima *iura novit curia*, conforme a la cual corresponde al juez la aplicación correcta del derecho<sup>23</sup>. En un caso en el que se solicitó la anulación de un acto proferido en el marco de un contrato sometido al derecho privado, esta Subsección discurrió de la siguiente forma:

*“De este modo, la extralimitación de funciones y el actuar sin competencia, pregonado en las pretensiones del actor, si bien no pueden ser objeto de nulidad y restablecimiento, dispositivo que sólo se predica de los actos administrativos, sí es susceptible de sanción judicial, pues en aplicación del principio iura novit curia el escrutinio que se realiza bajo el régimen de derecho privado deriva en la declaratoria de incumplimiento del negocio jurídico, comoquiera que lo que se cuestiona es la determinación originada en la actuación de una de las partes, emitida en el acontecer contractual, pero por fuera de las autorizaciones vertidas en el pacto. Así lo ha reconocido esta Corporación, al señalar*

*revisiones, reconocimiento y transacciones a que haya lugar. Las partes firmarán un acta de liquidación o de finiquito en las cual conste la declaratoria de paz y salvo entre sí por las obligaciones adquiridas en desarrollo del contrato. Parágrafo. Si las partes no se presentan a la liquidación o no llegan a un acuerdo sobre el contenido de la misma serán practicadas directa y unilateralmente dentro de dos meses siguientes a la finalización del plazo para la liquidación bilateral por el Departamento, en todo caso dentro de los plazos establecidos por el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011”.*

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 9 de mayo de 2024, exp. 53.962, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>22</sup> Id. En esta providencia se decantó que “En garantía del derecho de acceso a la administración de justicia y la aplicación del principio *iura novit curia*, se debe adecuar e interpretar la demanda y reconducirla para fallarla de fondo, conforme a la presente unificación”.

<sup>23</sup> Vid. sentencia del 12 de diciembre de 2022, exp. 59.832, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.





Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

que estas manifestaciones “con fundamento en las facultades otorgadas por el pacto negocial, cuyo régimen corresponde al derecho privado, esto es, a la autonomía negocial particular, configuran un mero acto contractual que no administrativo, de manera que su control judicial debe darse por vía de incumplimiento contractual y no por vía de nulidad”<sup>24</sup>, tal como será declarado”<sup>25</sup>.

46. Así las cosas, en aplicación de los anteriores mandatos, las decisiones objeto de impugnación serán analizadas con fundamento en la pretensión de incumplimiento que también fue esbozada por la Diócesis de Santa Rosa de Osos.
47. Con sustento en las precisiones realizadas, en el caso *sub examine* se debe analizar el contenido de las Resoluciones S201500308189 del 11 de diciembre de 2015 y S2016060079978 del 6 de octubre de 2016, de cara a sus efectos respecto del contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014, para determinar si aconteció el incumplimiento imputado a la entidad contratante. Lo anterior es igualmente aplicable respecto del reproche fundado en el supuesto desconocimiento del principio del equilibrio económico del contrato -invocado por la actora en su demanda y en su recurso-, instituto que es propio del régimen de contratación pública y, por ende, no está llamado a gobernar el presente asunto. El anterior ejercicio no implica una variación de la *causa petendi*, ni la vulneración del debido proceso de las partes, comoquiera que materialmente se resolverán los argumentos planteados por el recurrente y que se sintetizan en determinar si la entidad contratante no actuó conforme a derecho al decidir que el contratista no debía recibir un monto de \$1.105'474.645, y si el Tribunal desacertó al estimar que tal determinación estuvo ajustada a lo pactado en el contrato.

### ***La determinación de responsabilidad contractual del departamento de Antioquia***

48. A partir de lo probado en el proceso, se encuentra que, en el contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014, el departamento de Antioquia acudió a la modalidad de contratación denominada “*Administración del servicio educativo con las iglesias y confesiones religiosas*”, sobre la cual el Decreto 2355 dispuso que el contratista recibiría como contraprestación una suma fija por alumno atendido, y dejó a la libertad de las partes fijar la forma de pago<sup>26</sup>.
49. Frente al referido negocio, las partes acordaron que la Diócesis de Santa Rosa de Osos cumpliría con las actividades de la “*esencia y naturaleza*”<sup>27</sup> de este tipo de

<sup>24</sup> [Cita del original] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 20 de febrero de 2017, expediente 56562.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 27 de octubre de 2023, expediente 54709. C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>26</sup> “Artículo 17. Mediante esta modalidad la entidad territorial certificada podrá contratar la administración de uno o varios establecimientos educativos oficiales. En desarrollo de estos contratos la entidad territorial podrá aportar infraestructura física, docente y administrativa o alguna de ellas y la iglesia o confesión religiosa contratista por su parte aportará, en cada uno de los establecimientos educativos administrados, su capacidad de administración, dirección, coordinación y organización del servicio educativo y la correspondiente orientación pedagógica, así como los componentes que la entidad territorial no aporte y que sean necesarios para la prestación del servicio. En el contrato de administración el contratista podrá prestar el servicio de administración a través de una sola persona o de un equipo de personas. El contratista recibirá por el servicio efectivamente prestado una suma fija, por alumno atendido, que corresponderá exclusivamente al costo de los componentes aportados y cuya forma de pago se determinará de común acuerdo entre las partes”.

<sup>27</sup> “Cláusula séptima. Obligaciones del contratista. Adicionalmente de las obligaciones propias de la esencia y naturaleza de este tipo de contratos, el contratista se obliga, entre otros, a lo siguiente: A. Preparar y entregar a la interventoría y/o supervisión del contrato en los primeros 15 días de ejecución el formato debidamente diligenciado de la canasta educativa para la aprobación por la Secretaría de Educación (...). B. Formular y presentar ante la Secretaría un plan de mejoramiento institucional que contemple la totalidad de componentes



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

negocios -*Administración de la prestación del servicio educativo*-. A su vez, como valor se fijó la suma correspondiente a la apropiación presupuestal efectuada por \$8.899'784.000<sup>28</sup>; no obstante, el pago de la contraprestación se condicionó a diferentes exigencias, que se transcriben a continuación:

*“Cláusula cuarta. Forma de pago. El valor del presente contrato se pagará de la siguiente manera. Un primer pago equivalente al 40% (...) a los 15 días de perfeccionado el contrato y con la entrega por parte del contratista del listado de docentes, directivos docentes, personal administrativo y listado de alumnos oficiales con los que operará la prestación del servicio (...), un segundo pago equivalente al 50% a los 90 días de haberse iniciado la prestación, previa certificación del servicio efectivamente prestado y además certificación del alcalde municipal de haberse prestado el servicio y recibo a satisfacción del supervisor y un tercer pago equivalente al 10% al finalizar contra el servicio efectivamente prestado. Parágrafo 1. Para todos los pagos el contratista deberá estar a paz y salvo (...) además deberá contar con la certificación del alcalde municipal de haberse prestado el servicio y recibo a satisfacción del supervisor. Parágrafo 2. **En el evento que el número de niños, niñas y jóvenes efectivamente atendidos por la entidad aumente o disminuya, entre un pago y el siguiente, el contratista deberá preparar informe que detalle tanto aumento como disminución.** Parágrafo 3. Para los pagos se requerirá certificación de recibido a satisfacción emitida por el supervisor asignado. Parágrafo 4. **La forma de pago tendrá relación directa con el valor de alumno efectivamente atendido.** Parágrafo 5. De las facturas que se originen en el presente contrato, al contratista se le harán deducciones (...). Parágrafo 6. El listado inicial presentado es marco de referencia para la canasta aprobada, corresponde a la continuidad de alumnos atendidos por la entidad (...)”* (se destaca).

50. A partir de lo anterior, el demandante aduce que, como contraprestación, se acordó un valor definitivo que correspondió a lo que denominó “*canasta educativa*”, compuesta por diferentes costos fijos que no dependían de la cantidad de estudiantes en cada sede educativa. Por su parte, el departamento de Antioquia indicó que, según lo acordado y según las normas que regularon el acuerdo, el precio final debía ser determinado por la multiplicación del costo unitario por el número total de alumnos efectivamente atendidos, por lo que consideró que no había lugar a reconocer el monto total establecido en el contrato, dado que no se prestó el servicio educativo a la cantidad de estudiantes que se tuvieron en cuenta inicialmente.
51. Con el fin de dilucidar la forma en la que debía calcularse el valor que debió ser pagado, cabe recordar que esta Corporación<sup>29</sup> ha reconocido que existen distintos sistemas de precio que pueden ser empleados en los negocios del Estado - independientemente de su régimen jurídico-. Así, por un lado, se ha hecho

---

(planta física, administrativo, pedagógico y financiero) (...). C. Cumplir con el calendario académico que garantice los objetivos educativos y el plan de estudios (...). D. Llevar los registros de matrícula de los alumnos tanto en SIMAT como en libros legales (...). G. Implementar un sistema de control, seguimiento, evaluación que le permitan rendir oportunamente los respectivos informes al contratante. H. Suministrar los componentes del servicio (canasta educativa) que se requieran, con las calidades y competencias exigidas por la Ley de acuerdo a las necesidades en la ejecución del contrato (...). I. Responder ante el departamento de Antioquia por la correcta y oportuna inversión de los dineros, de acuerdo con los componentes de la canasta educativa aprobada (...). J. Los componentes de la canasta educativa se invertirán, salvo recomendación en sentido diferente de la interventoría, según los siguientes criterios: recurso humano (...), materiales (...), insumos educativos (...), mantenimiento de planta física (...) y funcionamiento de establecimientos en administración (...), costos de operación y administración (...), Modelo pedagógico.

<sup>28</sup> “Cláusula Tercera. Valor y apropiación presupuestal. El valor del contrato es por la suma de ocho mil ochocientos noventa y nueve millones setecientos ochenta y cuatro mil pesos (\$8.899'784.000), exento de IVA, según certificado de disponibilidad presupuestal (...) registro presupuestal (...). Desde los estudios previos del contrato, se estableció que dicho valor del contrato era “estimado”, en atención a que “el valor de remuneración por alumno atendido, financiada con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante definida por la nación”.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección, sentencia del 31 de agosto de 2011, exp. 18.080. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

referencia a los contratos por precio global, en los que se establece una remuneración en favor del contratista que incluirá todos los costos directos e indirectos en que incurrirá para la ejecución de lo pactado, y en virtud de lo cual asumirá la responsabilidad por aquellas actividades requeridas para la satisfacción del objeto contractual, no obstante lo cual dicha responsabilidad no es de carácter absoluto, dado que el ejecutor no está obligado a soportar los riesgos que se encuentren por fuera de su ámbito de control<sup>30</sup>. Por otro, en contraposición a dicha lógica, en el sistema de precios unitarios el contratista se obliga a ejecutar una serie de ítems que en su conjunto satisfacen el objeto contractual, por lo que el pago corresponderá al valor total que resulta de multiplicar las unidades totales por el precio unitario convenido<sup>31</sup>.

52. La diferencia principal entre los dos sistemas de precios referenciados se centra en la determinación del riesgo de la mayor o menor cantidad de actividad que se deba ejecutar para lograr el cumplimiento del objeto contractual. Así, en el precio global, el contratista se compromete a lograr dicha finalidad por el monto acordado en el clausulado, pero no asume riesgos anormales o imprevisibles<sup>32</sup>. Por otra parte, cuando se fijan precios unitarios, se busca que la realización del objeto se ajuste a las cantidades que deben ser desarrolladas, por lo que se estima un valor con mayor o menor grado de certeza en el momento que el negocio queda perfeccionado, no obstante lo cual su determinación final se calculará según la cantidad total ejecutada, por lo que si se realiza menos actividad de la prevista, el monto a reconocer al contratista correlativamente disminuirá y, en contraposición, si es necesario desarrollar mayores actividades el precio aumentará a cargo de la parte que debe la remuneración<sup>33</sup>.
53. Sobre el sistema de precio previsto para el contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014, la parte demandante defiende que en el negocio se pactó que el mismo correspondía al monto fijado en la cláusula tercera, correspondiente a \$8.899'784.000, el cual no dependía del número de alumnos atendidos, sino de costos fijos como el recurso humano, los materiales e insumos educativos, el mantenimiento de la planta física y el funcionamiento de los establecimientos educativos.
54. Como sustento de su afirmación, la demandante relacionó el contenido de su propuesta económica, de la cual se deduce que tenía conocimiento sobre la forma de remuneración de los contratos de administración de servicio educativo, pero que, *“para procurar una objetiva valoración”*, propuso acudir a un cálculo por *“unidades de servicios”* bajo los ítems: (i) recurso humano; (ii) gastos de administración y

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 29 de agosto de 2007, exp. No. 14.854, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de octubre de 1999, exp. No. 10.929, C.P. Ricardo Hoyos Duque. Vid., así mismo, sentencia del 22 de agosto de 2023, exp. 58634, C.P. María Adriana Marín: *“El contrato pactado a precios unitarios, que es el que llama la atención de la Sala en esta oportunidad, implica individualizar el valor de cada uno de los ítems requeridos para llevar a cabo la obra o el proyecto -el cual se deriva, a su vez, de apreciar todos los componentes necesarios para la ejecución de la unidad de medida del ítem correspondiente (metro lineal, metro cúbico, metro cuadrado, etc.)-. Por lo mismo, el precio será el resultado de multiplicar la cantidad finalmente ejecutada por el valor unitario respectivo”*.

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de agosto de 2021, exp. No. 44.806, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>33</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 15 de octubre de 1999, exp. No. 10.929, C.P. Ricardo Hoyos Duque.



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

operación y (iii) modelo pedagógico. Dichos ítems los describió de la siguiente manera<sup>34</sup>:

Costos necesarios para atender la escolarización de estudiantes en instituciones educativas oficiales de las regiones del Norte, Nordeste y Bajo Cauca, mediante contrato de administración de servicio educativo con iglesias y confesiones religiosas diez (10) meses – Año 2014		
Diócesis de Santa Rosa de Osos		
Componente	Porcentaje	Valor
Recurso humano		7.122.395.770
Docentes	80,0%	6.168'296.610
Directivos docentes		566'337.540
Administrativos		324'261.000
Gastos de movilización x difícil acceso		73'500.620
Gastos generales		1.170.176.282
Costos de operación	7,4%	662'500.000
Material didáctico e insumos	5,5%	487'444.000
Póliza de estudiantes	0,2%	20'231.862
Modelo - Administración Contrato		607'211.948
Modelo Pedagógico	6,8%	607'211.948
Valor total del contrato	100%	8.899'784.000

<b>Componente</b>	<b>Cantidad</b>
<b>Recurso humano (75 - 82%)</b>	
Docentes	347
Directivos docentes	26
Administrativos	30
<b>Total</b>	<b>403</b>

55. Con fundamento en la información relacionada, el demandante afirmó que, una vez ejecutadas las obligaciones del negocio y finalizado el plazo contractual, tenía derecho a recibir el pago total del valor fijado en la cláusula tercera del acuerdo de voluntades, por lo que la falta de reconocimiento de \$1.105'474.645 (que se ordenó restituir y que se compensó con cargo al contrato celebrado para el año lectivo 2015) conllevó a un incumplimiento de la entidad contratante.
56. En contraposición, el departamento de Antioquia, mediante Resolución No S201500308189 del 11 de diciembre de 2015<sup>35</sup>, liquidó unilateralmente el contrato, con fundamento en la facultad convenida en su favor según la cláusula decimoquinta del negocio<sup>36</sup>. En dicho instrumento, la entidad consideró que, aunque en el contrato se pactó la administración para la prestación de servicio educativo a 7.862 estudiantes por un valor por alumno de \$1'132.000 cada uno<sup>37</sup>, durante la ejecución del negocio solo se atendieron efectivamente a 6.827 alumnos, por lo que se encontró un déficit de servicio en 1.035 cupos.

<sup>34</sup> Tabla incluida en la propuesta económica presentada por la Diócesis de Santa Rosa de Osos. Folios 71 a 82 del documento 3\_EXPEDIENTEDIGI\_001DemandaAnexosFls1\_0\_20250508100207474", expediente digital, visible en el índice 2 del historial de actuaciones de Samai de segunda instancia.

<sup>35</sup> Folios 29 a 48 del documento 3\_EXPEDIENTEDIGI\_001DemandaAnexosFls1\_0\_20250508100207474", expediente digital, visible en el índice 2 del historial de actuaciones de Samai de segunda instancia.

<sup>36</sup> Vid. Nota al pie de página 20.

<sup>37</sup> Según los estudios previos del contrato, "la asignación por alumno la definió el Ministerio de Educación Nacional a través del I CONPES SOCIAL 159".





Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

57. Ante lo descrito, esta Sala de decisión pone de presente que, de acuerdo con las normas imperativas que regularon el contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014 -Ley 1294 de 2009<sup>38</sup> y Decreto 2355 del mismo año<sup>39</sup>-, si bien las entidades territoriales pueden contratar la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, su contraprestación financiada con recursos del sistema general de participaciones no puede superar el monto definido por la Nación para cada estudiante y, además, en la modalidad de *administración del servicio educativo con las iglesias y las confesiones religiosas*, el valor definitivo del negocio se debe determinar teniendo en cuenta la cantidad de alumnos efectivamente atendidos. Así lo señala el inciso segundo del artículo 17 de la última norma citada:

*“En el contrato de administración el contratista podrá prestar el servicio de administración a través de una sola persona o de un equipo de personas. El contratista recibirá por el servicio efectivamente prestado una suma fija, por alumno atendido, que corresponderá exclusivamente al costo de los componentes aportados y cuya forma de pago se determinará de común acuerdo entre las partes”.*

58. Esta disposición reglamentaria es concordante con lo previsto en la Ley 1294 de 2009, al señalar que: *“El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación”*. La anterior previsión no es de impacto menor, comoquiera que se inscribe en la regulación de los recursos del SGP instituido en la Ley 715 de 2001, cuya destinación está prevista, justamente, para la financiación del servicio público educativo en el país (junto el sector salud y los recursos para agua potable y saneamiento básico<sup>40</sup>), lo cual impone velar por el correcto cálculo y desembolso de estos conforme a lo previsto por el legislador y lo reglamentado por el Gobierno Nacional.

59. Bajo el referente normativo descrito, los contratantes en la cláusula tercera fijaron el *“Valor y apropiación presupuesta”* del negocio, que fue equivalente a los rubros asegurados mediante el CDP No. 162 del 9 de enero de 2014 y el y el RP No. 103 del día 16 siguiente. Si bien esta cifra permitió estimar el monto de dinero previsto para su ejecución, el mismo no necesariamente conllevó a asegurar que dicha estimación correspondiese a su valor definitivo, por lo que es necesario examinar el contenido de la cláusula cuarta, en la que se constata que las partes sujetaron el monto definitivo de la contraprestación según la cantidad de alumnos efectivamente atendidos por la Diócesis de Santa Rosa de Osos.

60. En la señalada cláusula, se reguló la forma de pago a partir de tres momentos, según los siguientes porcentajes: (i) a los 15 días de perfeccionado el negocio se pagaría el 40%; (ii) a los 90 días de iniciada la ejecución, otro 50%, *“previa certificación de servicio efectivamente prestado”*, y (iii) finalizada la prestación del servicio, el 10% restante, *“contra el servicio efectivamente prestado”*. Estos instalamentos podían ser pactados de común acuerdo por las partes, conforme a lo establecido en el artículo 17 *ejusdem*.

61. Por otra parte, en los párrafos segundo y cuarto de la misma cláusula, se previó que las variaciones de alumnos que fueran atendidos durante el período escolar

<sup>38</sup> Op. Cit Ley 1294 de 2009, artículo 1.

<sup>39</sup> Op. Cit. Decreto 2355 de 2009, artículo 17.

<sup>40</sup> Artículo 3 de la Ley 715 de 2001 y artículo 356 superior.



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

debían ser informadas a la entidad contratante, y también que el pago en favor del contratista correspondería al número total de alumnos efectivamente atendidos, así:

*“PARÁGRAFO 2: En el evento en que el número de niños, niñas y jóvenes efectivamente atendidos por la entidad aumente o disminuya, entre un pago y el siguiente, el contratista deberá preparar informe que detalle tanto aumento como disminución”*

*“PARÁGRAFO 4: La forma de pago tendrá relación directa con el valor del alumno efectivamente atendido”.*

62. Se constata, del análisis en conjunto de las cláusulas tercera y cuarta del contrato, que las partes previeron que el valor pactado no era definitivo, sino que se determinaría según la población estudiantil efectivamente atendida. De ahí que se sometiera la forma de pago al reporte de aumento y disminución de estudiantes, así como a la relación directa con cada alumno atendido, monto que, como se indicó desde los estudios previos, correspondía al definido por el gobierno nacional, por lo que no era indispensable reiterarlo, nuevamente, en el negocio jurídico.
63. A la luz de estas convenciones, se encuentra que las partes se ciñeron al canon previsto en el mencionado artículo 17 del Decreto 2355 de 2009, según el cual, se insiste: *“El contratista recibirá por el servicio efectivamente prestado una suma fija, por alumno atendido”*, al haber establecido la obligación de informar el incremento o reducción del número de menores atendidos entre un pago y otro, y someter el desembolso a la certificación del servicio efectivamente prestado. Así las cosas, esta Subsección encuentra que las partes, de conformidad con las normas aplicables a los contratos de administración del servicio educativo, delimitaron el monto de la contraprestación conforme a la cláusula cuarta del contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014, y establecieron que el valor final del negocio correspondía a un sistema de precio por costo unitario, que dependía de la cantidad de alumnos efectivamente atendidos. En virtud de lo establecido en el artículo 1602 del Código Civil<sup>41</sup>, las anteriores disposiciones (que, a su vez, se ajustaron a lo establecido en la norma superior) eran de obligatorio cumplimiento para las partes, de forma que la Diócesis debía acatar lo relativo al cálculo de su contraprestación según la variación de la población estudiantil que se evidenciara entre un desembolso y otro.
64. La anterior premisa permite desestimar el argumento de la apelante, según la cual su propuesta se estructuró a partir de los rubros incluidos en la canasta educativa aprobada, *“y no de un esquema de pago por estudiante”*. Si bien el artículo 5 del Decreto 2355 de 2009 señala que la canasta educativa tiene incidencia en la determinación del valor por reconocer por cada estudiante, la misma norma prevé que *“el valor total de cada contrato será el resultado de multiplicar el valor establecido por estudiante por el número de estudiantes atendidos”*, lo cual es concordante con las estipulaciones del negocio que contemplaron el seguimiento del número de matriculados y el pago *“contra el servicio efectivamente prestado”*, sin someterlo a los rubros consignados en la propuesta de la Diócesis.
65. Así, es claro que el clausulado del contrato No. SS-15-0012 de 2014 estableció que el sistema para determinar el valor del negocio se encontraba en función del número de alumnos efectivamente atendido. Una interpretación en un sentido diferente

<sup>41</sup> *“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.*



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

contravendría los parágrafos segundo y cuarto de la cláusula cuarta del negocio, dado que de nada serviría condicionar el pago a la cantidad de alumnos efectivamente atendidos si se entendiera que en el negocio se pactó un sistema de precio global. En ese sentido, el hecho de que los costos fijos en los que incurrió la demandante para continuar con la prestación del servicio fuesen los mismos *-como se indicó en el recurso de apelación-* no tenía la entidad para variar el monto que legal y convencionalmente se estableció como precio a pagar por sus servicios, comoquiera que el mismo no depende de variables diferentes a las que ya se mencionaron. Ello impone desestimar este cargo de la alzada, en atención a que el Tribunal no erró al prescindir de dicho aspecto en su providencia.

66. De ese modo, es viable concluir que el análisis del *a quo* fue acertado, al establecer que el valor del contrato fue determinado por el número de estudiantes efectivamente atendidos, conforme a la norma imperativa a la cual debía ceñirse, validando así lo considerado por el departamento de Antioquia en la Resolución No. S201500308189 de 2015, en la que consideró que el valor que debía reconocerse al contratista estaba sujeto a la cantidad de estudiantes que se beneficiaran del servicio de educación. En ese sentido, los problemas jurídicos propuestos deben ser resueltos de manera negativa, comoquiera que el Tribunal no erró al considerar que el sistema de precios del contrato No. 2014-SS-15-0012 correspondió al valor que resultase de multiplicar el monto establecido por estudiante por el número total de alumnos atendidos. En ese sentido, tampoco desacertó al no tener en cuenta - en palabras de la libelista- que la reducción del número de estudiantes no implicó una disminución de los costos fijos, pues normativamente el sistema de pagos en este tipo de acuerdos se encuentra determinado por la operación tantas veces mencionada.
67. La anterior conclusión no se ve desestimada por el reproche probatorio que realizó la Diócesis en su recurso, al argumentar que, con los testimonios practicados en el proceso, se demostró la modificación de postura por parte de la entidad contratante sobre la forma de pago del negocio y, como consecuencia, el incumplimiento del departamento de Antioquia. Aunque el *a quo* no se pronunció sobre el contenido de estas declaraciones, ni las relacionó con la resolución del caso concreto, los mismos resultan impertinentes para demostrar el dicho del apelante, en tanto ello no varía en nada lo regulado en la Ley 1294 y el Decreto 2355 del 2009 -normas aplicables al caso *sub examine*- en materia de la forma de cálculo del valor de los contratos de administración de servicios educativos, como tampoco tiene la capacidad de contradecir las disposiciones consignadas en dicho sentido en el clausulado del contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014 *-tal como se refirió en el análisis precedente-*. Por tal motivo, las declaraciones de los testigos no eran una prueba idónea ni conducente para desestimar lo exigido por el ordenamiento superior ni lo que se encontraba consignado en las pruebas documentales. En ese sentido, dicho cargo de la apelación tampoco está llamado a prosperar.
68. En suma, se constata que para el contrato No. 2014-SS-15-0012 de 2014 aplicaba un sistema de precio que se sometió a la cantidad de alumnos efectivamente atendidos por parte de la Diócesis de Santa Rosa de Osos, por lo que la modalidad de pago del negocio debía entenderse bajo el sistema de costos unitarios multiplicando el monto de cada estudiante por el total de beneficiados, tal como lo





Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

determinó el departamento de Antioquia en el acto jurídico contractual cuestionado por la demandante, postura compartida por el Tribunal en su fallo.

69. Así, bajo el sistema de precio unitario, la Diócesis de Santa Rosa de Osos convino que el valor previsto en la cláusula tercera del negocio se disminuyera si el número de estudiantes efectivamente atendido no correspondía con el estimado en el contrato, por lo que no tenía derecho a recibir el 100% del valor previsto a través de los CDP y RP descritos en el clausulado contractual.

70. En definitiva, el Tribunal *a quo* acertó al concluir que el departamento de Antioquia no incumplió el contrato No. SS-15-0012 de 2014 al proferir las Resoluciones S201500308189 del 11 de diciembre de 2015 y S2016060079978 del 6 de octubre de 2016, mediante las cuales realizó el balance final de cuentas del negocio, con fundamento en el sistema de precio que se encuentra previsto en las normas y que fue incorporado en la cláusula cuarta del acuerdo de voluntades, por lo que no hay lugar a indemnizar el perjuicio reclamado en el *sub lite* y, por ende, se desestimará lo alegado por el recurrente.

### **Conclusiones**

71. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección resolverá desfavorablemente el recurso de apelación presentado por la Diócesis de Santa Rosa de Osos y confirmará la sentencia de primera instancia, recapitulando que:
72. De conformidad con lo previsto en el artículo 200 de la Ley 115 de 1994, los contratos suscritos por las entidades territoriales con iglesias y confesiones religiosas para garantizar la prestación del servicio de educación se someten a las mismas normas que regulan las relaciones entre particulares, por lo que no les son aplicables las potestades y facultades previstas en el EGCAP. Conforme a lo previsto en el artículo 4 del Decreto 2355 de 2009, una de las modalidades de contratación en la materia es la administración del servicio educativo, seleccionada por la entidad contratante en el presente caso.
73. Por la naturaleza de los contratos de “*Administración de la prestación del servicio educativo*”, los contratantes se encuentran en un plano de igualdad que impide la imposición de una sobre la otra del ejercicio de unilateralidades (con sustento en lo previsto en el EGCAP). Sin embargo, en ejercicio de la autonomía de la voluntad, las partes pueden facultar a la entidad contratante para que liquide unilateralmente el negocio, siempre y cuando se pacte dicha potestad de forma clara, expresa e inequívoca.
74. De la determinación del régimen jurídico aplicable al contrato que dé fuente al litigio, es posible establecer la naturaleza de los actos que se expiden en su ejecución y, con base en ello, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe precisar las consecuencias jurídicas que de ello se deriven, con base en la interpretación de la demanda. Así las cosas, bajo estas condiciones, cuando erróneamente se catalogue un acto como administrativo y se demande su nulidad, pese a que las partes le hayan dado ese tratamiento y consideren las decisiones demandadas como actos administrativos, es necesario determinar su verdadera estirpe y, de concluirse que no se trata del ejercicio de una prerrogativa de derecho público, se



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

deben reconducir los reproches de la demanda bajo los parámetros de la responsabilidad contractual.

75. El cálculo del valor de los contratos de “*Administración del servicio educativo*” suscritos con confesiones religiosas se debe realizar con fundamento en las normas que regulan esta tipología negocial, que exigen que dicho rubro se determine conforme a la cantidad de alumnos atendidos. En vista de lo anterior, las previsiones pactadas en clausulado del negocio No. SS-15-0012 de 2014 dispusieron que la cantidad de estudiantes efectivamente atendidos incidiría en el monto de la contraprestación en favor de la Diócesis de Santa Rosa de Osos.
76. A partir de lo dispuesto en las normas *supracontractuales* que regularon el negocio, el precio final del negocio se encontraba sujeto a la cantidad de alumnos efectivamente atendidos por la Diócesis de Santa Rosa de Osos, lo que se reflejó en lo pactado por las partes al acordar un sistema de precio por costo unitario de cada estudiante multiplicado por la cantidad total de población atendida, aunado a los condicionamientos establecidos en los párrafos dos y cuatro de la cláusula de forma de pago del acuerdo de voluntades.
77. El departamento de Antioquia cumplió con las prestaciones contractuales a su cargo, debido a que la remuneración cancelada a la Diócesis de Santa Rosa de Osos se basó en lo pactado en el contrato 2014-SS-15-0012 de 2014 y en la normativa que rigió ese acuerdo. De ese modo, una vez constatado que la canasta educativa no tenía incidencia en el cálculo del valor por reconocer.

### **La condena en costas**

78. De conformidad con el artículo 188 del CPACA, “*la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*” -CGP-. El numeral 3 del artículo 365 de este último estatuto prevé: “*En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda*”. Comoquiera que, en el presente asunto, la impugnación de la Diócesis de Santa Rosa de Osos no prosperó, dicha entidad debe ser condenada por este rubro<sup>42</sup>.
79. Las costas procesales se componen, por una parte, de las agencias en derecho (artículo 361 del CGP). En la medida en que se acreditó la gestión de la parte demandada, en segunda instancia, a través de la designación de apoderado judicial que se pronunció sobre el recurso de apelación de la parte demandante, la Sala estima que dicha circunstancia es suficiente para que se disponga dicho concepto en su favor.
80. En cuanto a su monto, el Acuerdo PSAA16-10554 expedido el 5 de agosto de 2016 por el Consejo Superior de la Judicatura, vigente para la fecha en que se presentó

<sup>42</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.



Radicación: 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72.745)  
Demandante: Diócesis de Santa Rosa de Osos  
Demandado: Departamento de Antioquia  
Referencia: Controversias contractuales

la demanda<sup>43</sup>, establece que para la fijación de agencias en derecho debe tenerse en cuenta la naturaleza, la calidad y la duración útil de la gestión realizada por el apoderado, así como la cuantía de la pretensión y las demás circunstancias relevantes. También señala que, en los “procesos declarativos en general”, en segunda instancia deben establecerse entre 1 y 6 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

81. En ese sentido, las agencias para este grado jurisdiccional se establecen a cargo de la Diócesis de Santa Rosa de Osos *-derrotada en esta instancia-*. Dicha suma corresponderá al equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la ejecutoria de la presente providencia, en favor de la parte demandante. Finalmente, la liquidación de las costas deberá ser adelantada por el Tribunal *a quo*, en los términos del artículo 366 del CGP.
82. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 14 de febrero de 2025, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas de la segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho, se fija la suma de un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de ejecutoria de esta providencia, en favor de la parte demandada y a cargo de la Diócesis de Santa Rosa de Osos.

**TERCERO: DEVOLVER**, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada esta sentencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Con salvamento de voto

**Nota:** Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF

<sup>43</sup> Acuerdo PSAA16-10554. Artículo 7. “Vigencia. El presente acuerdo rige a partir de su publicación y se aplicará respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha. Los comenzados antes se siguen regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003, 2222 de 2003 y 9943 de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura”.