

CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO – Régimen jurídico aplicable – Artículo 200 de la Ley 115 de 1994 – Sometimiento a las reglas de contratación entre particulares – Exclusión del EGCAP salvo en los aspectos regulados por las normas del servicio educativo – Remisión convencional a la Ley 80 de 1993 y a la Ley 1150 de 2007 – No transforma el régimen atribuido por la ley – No convierte en potestades administrativas las facultades derivadas de la autonomía privada

El artículo 200 de la Ley 115 de 1994 dispone que los demás requisitos de los contratos como el celebrado no serán distintos de los exigidos para la contratación entre particulares. La posición mayoritaria de la Sala ha entendido que esta disposición establece un régimen que excluye la aplicación de las normas de la contratación pública y somete el negocio al derecho privado, salvo en los aspectos concretamente regulados por las normas del servicio educativo, entre ellos, la idoneidad del prestador, la planeación, la cobertura y el cálculo de la remuneración. De ahí que el contrato se encuentre disciplinado por las normas civiles y comerciales pertinentes y por la regulación especial del sector, pero no por el EGCAP.

La anterior conclusión no cambia porque el encabezado del contrato, algunas de sus estipulaciones y la cláusula vigésima novena hayan mencionado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus normas reglamentarias, toda vez que las referencias acordadas por las partes no transforman el régimen atribuido por la ley ni convierten en potestades administrativas las facultades que únicamente encuentran sustento en la autonomía privada. Podrán producir los efectos contractuales compatibles con ese régimen, como ocurre con la incorporación de un término o de un procedimiento, pero no permiten trasladar al negocio las prerrogativas que el legislador reservó para los contratos sometidos al EGCAP.

CONTRATO ESTATAL REGIDO POR EL DERECHO PRIVADO – Manifestaciones de la entidad contratante – Actos jurídicos contractuales y no actos administrativos – Facultades unilaterales de origen convencional – Carecen de presunción de legalidad – Inaplicabilidad de las causales de nulidad de los actos administrativos – Inaplicabilidad del deber legal de restablecimiento del equilibrio económico previsto en la Ley 80 de 1993 – Reconocimiento de obligaciones económicas conforme al contrato y al régimen de derecho privado aplicable

[...] tratándose de un contrato estatal sometido a las normas del derecho privado, las manifestaciones que la entidad emite en desarrollo del vínculo no constituyen ejercicio de potestades administrativas cuando carecen de habilitación legal, sin que ello impida que las partes atribuyan convencionalmente a una de ellas facultades de ejercicio unilateral, cuya existencia, alcance y efectos deberán establecerse con arreglo al acuerdo de voluntades. Tales decisiones se aprecian como actos jurídicos contractuales sujetos a lo pactado, a las normas imperativas, al orden público y a las buenas costumbres, de

modo que su denominación como resoluciones, la forma utilizada para expedirlas o la participación de una entidad estatal no las convierte en actos administrativos ni les confiere presunción de legalidad o ejecutoriedad. En consecuencia, las categorías de violación de la ley y falsa motivación no pueden operar frente a ellas como causales de nulidad propias del control de los actos administrativos, ni era necesario obtener su anulación como presupuesto para discutir el pago reclamado.

Tampoco resulta aplicable al negocio el deber legal de preservar y restablecer la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones previsto en el numeral 1 del artículo 5 y en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, institución propia de los contratos sometidos al EGCAP, lo que no significa que las vicisitudes económicas de la ejecución carezcan de relevancia jurídica, sino que su eventual reconocimiento depende de que el contenido obligacional del contrato, la regulación especial del servicio educativo o las normas de derecho privado aplicables impongan a alguna de las partes el deber de asumirlas.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Calificación jurídica formulada por el demandante – No vincula al juez – Examen de la controversia desde el cumplimiento del contrato

[...] La calificación jurídica formulada por la demandante no vincula al juez, de manera que la aplicación del régimen correspondiente permite examinar la controversia desde el cumplimiento del contrato sin modificar los hechos que sustentan la demanda, la pretensión económica ni el ámbito dentro del cual se ejerció la defensa.

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES – Contrato estatal regido por el derecho privado – Se resuelve desde el contenido obligacional y las reglas del incumplimiento contractual – Alteración económica sobreviniente – Relevante solo ante hecho extraordinario, imprevisible y ajeno al riesgo distribuido

[...] la controversia no ha de resolverse mediante el examen de las causales de nulidad de violación de la ley y de falsa motivación —predicables únicamente de los actos administrativos—, ni a través del restablecimiento del equilibrio económico propio de los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino desde el contenido obligacional del negocio y las reglas del incumplimiento contractual. En ese marco, cualquier alteración económica sobreviniente solo sería relevante si obedeciera a un hecho extraordinario, imprevisible y ajeno al riesgo que las partes distribuyeron en el contrato.

CONTRATACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO – Artículo 27 de la Ley 715 de 2001 – Procedencia ante insuficiencia o limitaciones del sistema educativo oficial – Límite del valor financiado con recursos del Sistema General de Participaciones – Excedente con recursos propios

[...] el artículo 27 de la Ley 715 de 2001 dispuso que las entidades territoriales certificadas prestarán el servicio a través del sistema educativo oficial y que solamente donde se demuestre insuficiencia o limitaciones, podrá contratarse su prestación con

entidades sin ánimo de lucro, con la precisión —capital para lo que aquí se debate— de que el valor financiado con recursos del Sistema General de Participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante definida por la Nación, y que el excedente se pagará con recursos propios del ente territorial.

CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO – Modalidades del Decreto 2355 de 2009 – Regla de determinación del valor – Valor por estudiante multiplicado por el número de estudiantes atendidos

El Decreto 2355 de 2009 reglamentó esa contratación y previó tres modalidades: la concesión, la contratación de la prestación y la administración del servicio educativo con las iglesias y confesiones religiosas. Para las dos últimas, el inciso 1 de su artículo 5 estableció una regla de determinación del valor que no admite lecturas alternativas, según la cual *"el valor total de cada contrato será el resultado de multiplicar el valor establecido por estudiante por el número de estudiantes atendidos"*, al paso que *"[e]l valor por estudiante se determinará teniendo en cuenta los componentes de la canasta educativa ofrecidos"* [...]

RÉGIMEN NORMATIVO DEL CONTRATO ESTATAL – Sustitución del reglamento durante la ejecución – Contratos en curso – Aplicación de las normas vigentes al momento de su suscripción

[...] Aunque el Decreto 2355 de 2009 fue sustituido durante la ejecución, el contrato continuó rigiéndose por sus disposiciones, pues fue celebrado antes de la entrada en vigor del Decreto 1851 de 2015 y el artículo 2.3.1.3.7.8 del Decreto 1075 de 2015 preservó para los contratos en curso las normas vigentes al momento de su suscripción.

VALOR POR ESTUDIANTE – Determinación con base en los componentes de la canasta ofrecidos en la planeación – Valor total según los estudiantes atendidos – Variabilidad radicada en la cobertura y no en el precio unitario

Esa disposición articula dos operaciones que no deben confundirse. La primera consiste en fijar el valor unitario por estudiante atendiendo a los componentes de la canasta *"ofrecidos"*, esto es, a los que el interesado propuso y la entidad aprobó en la etapa de planeación, no a los que finalmente resulten ejecutados; la segunda, en establecer el valor total multiplicando aquel valor unitario por el número de estudiantes *"atendidos"*, magnitud que solo se conoce a medida que avanza y culmina la ejecución. El participio *ofrecidos* ancla el primer factor en el pasado de la planeación, mientras que el relativo a *atendidos* proyecta el segundo hacia el resultado de la ejecución, de manera que la variabilidad del valor total quedó normativamente radicada en el número de alumnos y no en el precio unitario, que permanece fijo.

VALOR POR ESTUDIANTE – Asignación definida por la Nación – Límite máximo de lo financiable con recursos del Sistema General de

Participaciones – No constituye valor mínimo de la remuneración ni variable de ajuste de costos

El inciso 2 del mismo artículo confirma la anterior comprensión, al disponer que en los contratos financiados con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones el valor reconocido por alumno atendido no podrá ser superior, en ningún caso, a la asignación definida por la Nación y que cualquier exceso deberá financiarse con recursos propios del ente territorial, de donde se sigue que la asignación nacional opera como límite máximo de lo financiable con aquella fuente y no como valor mínimo de la remuneración, y que el valor por alumno fue concebido como una magnitud sujeta a un límite máximo de gasto público y no como una variable de ajuste destinada a absorber los costos que el contratista efectivamente asuma.

REMUNERACIÓN DEL CONTRATISTA – Contrato de administración del servicio educativo – Suma fija por alumno atendido – Inciso 2 del artículo 17 del Decreto 2355 de 2009 – Función limitativa y no de garantía del adverbio “exclusivamente”

Por su parte, el inciso 2 del artículo 17, disposición sobre la que el recurso edifica su tesis central, prescribe que en el contrato de administración “[e]l 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”. Tres elementos de ese enunciado resultan decisivos, esto es, (i) la calificación de la retribución como *suma fija*, que denota estabilidad del valor unitario; (ii) la locución *por “alumno atendido”*, que reitera la regla de cuantificación del artículo 5; y (iii) el adverbio “*exclusivamente*”, que cumple una función limitativa y no una función de garantía.

REMUNERACIÓN DEL CONTRATISTA – Costo de los componentes aportados – Límite superior de la retribución – Prohibición de incorporar márgenes de utilidad – El costo de ejecución no es criterio de remuneración

En ese diseño, decir que la suma fija por alumno atendido corresponderá *exclusivamente* al costo de los componentes aportados equivale a prohibir que el contratista incorpore al precio unitario márgenes de utilidad o conceptos ajenos a lo que efectivamente aporta, no a asegurarle que percibirá cuanto haya gastado con independencia del número de alumnos que atienda. Una cosa es que el precio no pueda exceder el costo de los componentes, y otra, distinta, es que el precio deba igualar el gasto en que el contratista incurra. La primera proposición se lee en la norma, pero la segunda no.

[...] La incidencia de la expresión es, por tanto, la de operar como límite superior de la retribución, impidiendo que el contratista incorpore al valor unitario utilidades o conceptos ajenos a su aporte, y no la de erigir el costo de ejecución en criterio de remuneración.

VALOR POR ESTUDIANTE – Contraste con la modalidad de concesión – Ausencia de regla de reajuste en la modalidad de administración –

Inciso 2 del artículo 10 del Decreto 2355 de 2009 - No constituye un vacío integrable a partir del gasto ejecutado

El contraste con la modalidad de concesión corrobora esta interpretación sin que ello implique trasladar sus reglas al negocio examinado, pues el inciso 2 del artículo 10 del Decreto 2355 de 2009 dispuso expresamente que en aquella modalidad el valor reconocido por estudiante sería la asignación por alumno definida por la Nación para la correspondiente tipología, mientras que para la administración del servicio los artículos 5 y 17 establecieron una suma fija determinada con fundamento en la canasta ofrecida y causada según el número de estudiantes atendidos. La diferencia entre ambas formulaciones confirma que la ausencia de una regla de reajuste en la modalidad contratada no constituye un vacío que pueda ser integrado a partir del gasto ejecutado, sino una consecuencia del sistema de remuneración previsto por el reglamento.

PLANEACIÓN DE LA COBERTURA EDUCATIVA – Artículo 8 del Decreto 2355 de 2009 – Proyección de cupos como estimación de cobertura y no garantía de matrícula – Listado de beneficiarios como marco de referencia de la ejecución

Corrobora esa conclusión el artículo 8 del mismo decreto, que impone a las entidades territoriales realizar, de manera previa a la conformación del banco de oferentes y a la celebración de los contratos, un estudio que demuestre la insuficiencia de los establecimientos oficiales con base en la planeación de cobertura y la proyección de cupos, y establecer oportunamente el listado de los niños, niñas y jóvenes que serán atendidos. La proyección de cupos es, entonces, una estimación de cobertura y no una garantía de matrícula, y el listado que la concreta constituye un marco de referencia para la ejecución, no un compromiso de resultado a cargo de la entidad territorial.

DISTRIBUCIÓN CONTRACTUAL DEL RIESGO – Contrato de valor unitario – Matrícula real inferior a la proyectada – Riesgo a cargo del contratista salvo estipulación en contrario

[...] el Decreto 2355 de 2009 estructura este negocio como uno de valor unitario, en el que el precio por estudiante se fija de antemano con fundamento en la canasta ofrecida y aprobada y el valor total resulta de multiplicar ese precio por los alumnos efectivamente atendidos. La consecuencia económica de que la matrícula real resulte inferior a la proyectada recae, en principio y salvo estipulación en contrario, sobre el contratista, quien conoce desde la celebración que su retribución dependerá de una magnitud variable y dispone de los instrumentos contractuales previstos para adecuar su estructura de prestación a la cobertura efectiva.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Contrato estatal regido por el derecho privado – Fuente exclusivamente convencional – Los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 no operan como normas atributivas de potestad

[...] Como el contrato se regía por el derecho privado, esa atribución no podía derivarse de los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 como normas

atributivas de una potestad administrativa, sino exclusivamente del acuerdo de voluntades, por lo que su existencia y alcance deben determinarse a partir del clausulado.

[...] La facultad fue, por tanto, conferida de manera expresa y quedó condicionada al fracaso de la etapa bilateral, mientras que la remisión al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 incorporó el término dentro del cual podía ejercerse, sin modificar su fuente contractual ni convertirla en una prerrogativa pública. La mención adicional del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 tampoco le atribuyó una naturaleza distinta ni amplió materialmente las competencias conferidas por la estipulación.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Alcance de la facultad convencional – Elaboración del balance final de lo ejecutado, reconocido y pagado – No autoriza resolver controversias, crear obligaciones, extinguir créditos discutidos ni atribuir efectos transaccionales

El alcance de la facultad debe definirse con arreglo a los términos en que fue pactada, pues la posibilidad prevista para la etapa bilateral de acordar ajustes, reconocimientos y transacciones presuponía el consentimiento de ambas partes y no puede proyectarse automáticamente sobre la liquidación unilateral. Al Departamento le correspondía elaborar el balance final y registrar, conforme a la realidad contractual, el objeto ejecutado, la remuneración causada, los pagos efectuados y los saldos contables que de esas operaciones resultaran, pero la estipulación no lo autorizaba para resolver con fuerza vinculante las controversias subsistentes, crear o imponer obligaciones nuevas, extinguir créditos discutidos ni atribuir efectos transaccionales a su propia posición sobre las reclamaciones de COREDI.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Persistencia de la diferencia sobre la remuneración – Habilita el ejercicio de la facultad – Sin perjuicio del derecho del contratista de acudir al juez del contrato

[...] La cláusula vigésima segunda no obligaba al Departamento a aceptar la reclamación como requisito para cerrar las cuentas, de manera que la persistencia de la diferencia sobre la remuneración habilitó el ejercicio de la facultad unilateral, sin perjuicio del derecho de COREDI de someter posteriormente su pretensión económica al juez del contrato.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Oportunidad – Cómputo de los plazos pactados e incorporados por remisión al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007

El ejercicio de la facultad también fue oportuno. El contrato terminó el 27 de noviembre de 2015, por lo que el plazo de cuatro meses previsto para procurar la liquidación bilateral venció el 27 de marzo de 2016 y los dos meses siguientes incorporados mediante la remisión al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 concluyeron el 27 de mayo de ese año. A partir de entonces corrió el periodo adicional de dos años igualmente acordado por las partes, que finalizaba el 27 de mayo de 2018, mientras que el balance

unilateral fue adoptado mediante la Resolución S2018060225749 del 24 de ese mes y año. [...]

LIQUIDACIÓN UNILATERAL – Posición consignada por la entidad – No determina la inclusión o exclusión del crédito reclamado – Examen directo de la fuente y prueba del crédito por el juez del contrato

[...] Esta conclusión resuelve únicamente el presupuesto relativo a la existencia y al alcance de la facultad de liquidación, pues la inclusión o exclusión de los \$868'428.138 reclamados no depende de la posición consignada por el Departamento en las resoluciones, sino de que la Sala establezca directamente si ese crédito tenía fuente en el contrato o en la regulación aplicable y si su existencia y cuantía fueron demostradas en el proceso.

REMUNERACIÓN DEL CONTRATISTA – Plausibilidad económica del reajuste – Insuficiente para reescribir el enunciado normativo – Ausencia de fórmula de reajuste del valor unitario o de revisión del precio por variación de la cobertura

Si bien no se desconoce que la tesis del recurso posee cierta plausibilidad económica — comoquiera que en una canasta cuyo componente de recurso humano representa más del 80% del precio y se estructura por establecimiento educativo, la caída de la matrícula deprime los ingresos sin reducir proporcionalmente los egresos—, lo cierto es que esa condición no basta para reescribir el enunciado normativo, que en ningún lugar contempla una fórmula de reajuste del valor unitario ni un mecanismo de revisión del precio por variación de la cobertura. [...]

INTERPRETACIÓN DEL CONTRATO ESTATAL – Fuerza obligatoria e intención común de las partes – Unidad de medida de la remuneración – Contrato de valor unitario incompatible con la administración delegada con reembolso de costos

[...] La unidad de medida de la remuneración es por tanto el alumno efectivamente atendido y verificado, y ninguna estipulación autorizó a recalcular el valor unitario en función del gasto. A ello se suma que la interpretación propuesta por el apelante no se acompasa con la fuerza obligatoria del contrato ni con la intención común que revelan sus cláusulas. Si el precio unitario tuviese que ajustarse siempre al costo ejecutado, la contraprestación de la entidad contratante quedaría indeterminada al momento de contratar y sujeta a la magnitud del gasto que el contratista decidiera realizar, con lo que el negocio dejaría de ser de valor unitario para convertirse en uno de administración delegada con reembolso de costos, categoría que ni la regulación especial ni el clausulado contemplan y que resultaría incompatible con la disponibilidad y el registro presupuestales [...]

DISTRIBUCIÓN CONTRACTUAL DEL RIESGO – Listado inicial como marco de referencia – Deber del contratista de gestionar la desviación – Exclusión de una garantía de matrícula a cargo de la entidad territorial

[...] cláusula que no solo confirma la previsión de la desviación sino que asigna al contratista el deber de gestionarla mediante instrumentos concretos de reacomodación de la oferta. La calificación del listado como marco de referencia excluye, además, cualquier lectura del contrato como generador de una garantía de matrícula a cargo de la entidad territorial.

OBLIGACIONES DE MEDIO DEL CONTRATISTA – Seguimiento de la asistencia escolar y prevención de la deserción – Gestión de la cobertura durante la ejecución – Alistamiento de estudiantes a cargo de la entidad territorial

La segunda afirmación del cargo, según la cual el alistamiento de estudiantes no estaba a cargo del contratista, es correcta en cuanto la proyección de cupos y la determinación del listado de beneficiarios correspondían a la entidad territorial, conforme al artículo 8 del Decreto 2355 de 2009. Sin embargo, de ello no se sigue que el contratista fuese ajeno a la evolución de la matrícula, pues los literales L y M de la cláusula séptima le impusieron disponer de personal para efectuar un estricto seguimiento de la asistencia escolar, presentar cada tres meses un informe sobre las causas de la ausencia reiterada y un plan de prevención de la deserción, dar cumplimiento a las políticas de ingreso, permanencia, promoción, repitencia y egreso y procurar que la relación alumno-grupo se sostuviera o incrementara, obligaciones de medio que demuestran que la gestión de la cobertura durante la ejecución también comprometía actuaciones de la contratista, y el expediente no da cuenta de que hubiese presentado los informes trimestrales de deserción ni el plan de prevención a que se obligó.

DISTRIBUCIÓN CONTRACTUAL DEL RIESGO – Distinción entre la previsibilidad del hecho y la asignación de sus consecuencias económicas – Estructura de la remuneración por unidad – Contingencia y beneficio a cargo del contratista

Conviene en este punto deslindar dos cuestiones [...] Una es la previsibilidad del hecho, que atiende a si la desviación de la matrícula pudo ser representada por las partes al contratar, y otra es la asignación de sus consecuencias económicas, que atiende a quién debe soportarlas una vez ocurrida. La primera se resuelve con el clausulado, que no solo contempló la eventualidad sino que le asignó un deber de información periódica. La segunda no depende de esa contemplación sino de la estructura de la remuneración, y es aquí donde el ordenamiento ofrece una respuesta inequívoca, pues al hacer depender el valor total del número de alumnos atendidos y al calificar la retribución como suma fija por alumno atendido, los artículos 5 y 17 del Decreto 2355 de 2009 sitúan en el contratista la contingencia de que la cobertura efectiva resulte inferior a la proyectada, del mismo modo que le atribuirían el beneficio de que resultara superior dentro de los límites del presupuesto comprometido. Esa asignación no es una consecuencia que se deduzca de la mera previsibilidad, sino el reverso de una fórmula de remuneración por unidad que las partes conocieron, aceptaron y aplicaron durante toda la ejecución.

DESPLAZAMIENTO DEL RIESGO HACIA LA ENTIDAD CONTRATANTE – Circunstancia sobreviniente – Requiere un hecho extraordinario, imprevisible y ajeno a la distribución de riesgos pactada

Con todo, aun si se aceptara que las causas concretas de la caída de la matrícula fueron externas a ambas partes, de ello no se seguiría una obligación del Departamento de asumir el mayor costo unitario. Para que una circunstancia sobreviniente pudiera desplazar el riesgo hacia la entidad sería necesario que se tratara de un hecho extraordinario, imprevisible y ajeno a la distribución de riesgos pactada, presupuesto que aquí no concurre, pues la variación de la matrícula fue expresamente prevista por las partes y sus consecuencias económicas quedaron vinculadas a la remuneración por alumno atendido. [...]

DISTRIBUCIÓN CONTRACTUAL DEL RIESGO – Rigideces operativas conocidas por el contratista desde la planeación – Instrumentos contractuales de mitigación no utilizados – No trasladan el riesgo a la entidad

La Sala no desconoce que la dispersión poblacional propia de 71 centros educativos rurales y 3 instituciones educativas repartidos en 13 municipios impone rigideces objetivas a la reducción de la planta docente, y que ello podría explicar en parte la asimetría entre la caída de la matrícula y la del gasto. Sin embargo, esa explicación no traslada el riesgo a la entidad contratante por dos razones. La primera es que tales rigideces eran conocidas por el contratista desde la etapa de planeación, comoquiera que fue este quien elaboró la canasta educativa a partir de un análisis de costo-beneficio sobre los mismos municipios, sedes y modelos pedagógicos que luego administró, y quien contaba con más de 15 años de experiencia en esa modalidad contractual con el mismo ente territorial, según se consignó en el considerando G) del propio contrato. La segunda es que el clausulado le ofreció instrumentos específicos para mitigarlas —el modelo flexible, la reubicación de docentes y aun la modificación de los establecimientos atendidos por administración—, sin que obre prueba de que hubiese acudido a ellos ni de que los hubiese propuesto formalmente a la supervisión y al comité de contratación.

CARGA DE LA PRUEBA – Contratista demandante – Estructura mínima requerida, imposibilidad de acudir a los mecanismos de adaptación y relación causal con la suma reclamada

[...] Esa ausencia de prueba no autoriza a presumir que toda la planta era reducible ni que COREDI incumplió sus deberes de adecuación, pero tampoco permite concluir que la totalidad de la estructura mantenida fuera indispensable o que el Departamento hubiera asumido sus costos, pues correspondía a la demandante demostrar la estructura mínima requerida, la imposibilidad de acudir a los mecanismos de adaptación previstos en el contrato y la relación causal entre las rigideces alegadas y la suma cuyo reconocimiento pretende.

CARGA DE LA PRUEBA – Superación del riesgo contractualmente distribuido – Prueba del hecho extraordinario, ajeno e imprevisible y de la afectación económica concreta

[...] Lo demostrado es que las partes representaron expresamente el aumento o la disminución del número de estudiantes y vincularon la remuneración a la cobertura efectiva, de modo que la eventual superación de ese riesgo exigía la prueba de un hecho extraordinario, ajeno e imprevisible y de la afectación económica que concretamente hubiera producido, extremos que no fueron acreditados.

PRUEBA DEL CRÉDITO CONTRACTUAL – Comunicaciones del contratista durante la ejecución – Manifestaciones unilaterales – Acreditan la existencia y oportunidad de la reclamación pero no su fundamento ni su cuantía

[...] Ahora bien, una cosa es que esos documentos prueben la existencia y la oportunidad de la reclamación, y otra, distinta, es que prueben su fundamento y su cuantía. Las comunicaciones en cuestión son manifestaciones unilaterales del contratista en las que se afirma un costo de ejecución y se solicita un reajuste, de manera que su mérito demostrativo se agota en dar cuenta de que la solicitud se formuló, sin que de ellas pueda derivarse la efectiva causación de las erogaciones allí relacionadas.

PRUEBA DEL CRÉDITO CONTRACTUAL – Falta de conciliación y trazabilidad de las cifras presentadas – Impide establecer la causación y el alcance del crédito

A la ausencia de soportes se suma la falta de conciliación y trazabilidad de las cifras presentadas por la parte actora. [...] Aunque esas diferencias pueden corresponder a distintos momentos de la ejecución, fechas de corte o métodos de cálculo y, por ello, no constituyen necesariamente contradicciones, la parte actora no explicó cómo se relacionaban entre sí ni las recondujo a una misma población verificada, una composición uniforme de la canasta y un periodo común, de manera que no es posible establecer a partir de ellas la causación y el alcance del crédito reclamado.

CONPES SOCIAL 170 DE 2014 – Asignación nacional por estudiante – Techo del valor reconocible con recursos del Sistema General de Participaciones – No constituye precio mínimo del contrato – El excedente con recursos propios no es exigible por el contratista

El inciso 2 del artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y el inciso 2 del artículo 5 del Decreto 2355 de 2009 dispusieron que el valor financiado con recursos del Sistema General de Participaciones no podía superar la asignación por estudiante definida por la Nación y que cualquier excedente debía pagarse con recursos propios de la entidad territorial, lo que convierte la tipología nacional en un límite máximo de financiación, y no en el precio mínimo del contrato. En este punto debe precisarse la afirmación del Tribunal según la cual el CONPES no constituía un parámetro obligatorio, pues sí lo era en cuanto techo del valor reconocible con cargo a esos recursos, pero no como suma que debiera

trasladarse íntegramente al contratista, razón por la cual la posibilidad de financiar un valor superior con recursos propios habilitaba a la entidad territorial para determinar la fuente del excedente, mas no confería a COREDI el derecho de exigirlo.



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de septiembre dos mil veintiséis (2026)

Expediente: 05001-23-33-000-2020-00213-01 (74687)
Demandante: Corporación Educativa para el Desarrollo Integral – COREDI
Demandado: Departamento de Antioquia
Medio de control: Controversias Contractuales
Asunto: Sentencia de segunda instancia

TEMAS: CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DEL SERVICIO EDUCATIVO – El artículo 200 de la Ley 115 de 1994 somete esta modalidad a las reglas de contratación entre particulares, sin perjuicio de las disposiciones especiales que regulan la prestación del servicio educativo / LIQUIDACIÓN UNILATERAL EN CONTRATO ESTATAL REGIDO POR EL DERECHO PRIVADO – Su fuente es la cláusula que la pacta y su alcance se limita a los términos de la autorización; las manifestaciones emitidas para practicarla son actos jurídicos contractuales y no actos administrativos / VALOR POR ESTUDIANTE – Se fija con los componentes de la canasta educativa ofrecidos en la etapa de planeación y el valor total resulta de multiplicarlo por los alumnos efectivamente atendidos / DISTRIBUCIÓN CONTRACTUAL DEL RIESGO – La variación de la matrícula fue prevista y sus consecuencias económicas quedaron asociadas al sistema de remuneración por unidad / CARGA DE LA PRUEBA – El contratista no acreditó con soportes contables la existencia ni la cuantía del crédito reclamado.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia que negó las pretensiones de la demanda.

La controversia se refiere a la remuneración de un contrato de administración para la prestación del servicio educativo cuya liquidación practicó unilateralmente la entidad demandada. La parte actora reclama que se le reconozca una suma adicional a la pagada, la cual atribuye al mayor costo de los componentes ejecutados frente a la matrícula finalmente atendida; para ello pide dejar sin efecto las resoluciones de liquidación, mientras que la entidad contratante sostiene haber cubierto íntegramente el valor convenido.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde al fallo proferido el 15 de mayo de 2026¹ por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, que negó las pretensiones de

¹ Expediente digital, archivo "030SentenciaPrimeraInstancia.pdf".



la demanda presentada por la Corporación Educativa para el Desarrollo Integral – COREDI² (en adelante, COREDI, el contratista o la parte actora) contra el Departamento de Antioquia – Secretaría de Educación (en adelante, el Departamento, la entidad contratante o la parte demandada), en ejercicio del medio de control de controversias contractuales previsto en el artículo 141 del CPACA, cuyos hechos principales, fundamentos de derecho y pretensiones se exponen a continuación.

Fundamentos de hecho

2. El Departamento y COREDI suscribieron el 22 de enero de 2015 el contrato 4600002966, cuyo objeto consistió en que esta última administrara la prestación del servicio educativo en establecimientos educativos oficiales de las subregiones del Magdalena Medio, Oriente, Occidente y Suroeste y del Valle de Aburrá, comprensivos de trece municipios del departamento, con un plazo que corría desde el inicio del calendario escolar y sin superar el 27 de noviembre de 2015³.
3. El valor del negocio se estimó en \$3.719'100.000 con fundamento en el estudio previo 3185, en el que se proyectó la atención de hasta 3.300 estudiantes y se fijó un valor por alumno de \$1'127.000. La forma de pago se pactó en tres desembolsos equivalentes al 40%, al 50% y al 10% del valor, con la exigencia expresa de que para todos ellos el contratista presentara el listado de alumnos atendidos, y entre sus obligaciones se estipuló la de entregar a la supervisión el formato de la canasta educativa y los listados de personal y de alumnos.
4. La canasta educativa fue presentada y aprobada por la supervisión el 6 de marzo de 2015 por el valor total del contrato, con un componente de recurso humano de \$3.072'046.034 —equivalente al 82,6% del precio— estructurado sobre 152 docentes, directivos docentes y personal de apoyo para la atención de los 3.300 estudiantes proyectados. Desde el primer informe de seguimiento se advirtió que la matrícula real sería inferior, pues el listado inicial entregado el 26 de enero de 2015 relacionó 2.259 estudiantes atendidos por 124 docentes.
5. Ante esa desviación, la supervisión requirió al contratista para ajustar la canasta a la población realmente atendida, mientras que éste solicitó el aumento del valor por alumno a \$1'534.507 con fundamento en que el costo real de los componentes ascendía a \$3.618'368.593, petición que fue rechazada por la entidad con fundamento en que la propuesta había sido aprobada con base en 152 docentes para 3.300 estudiantes.
6. A partir de la auditoría de la Contraloría General de la República a los recursos del Sistema General de Participaciones, la supervisión reiteró que el valor del contrato era igual al valor de multiplicar la suma establecida por cada estudiante por el número de estudiantes atendidos, y con ese criterio reliquidó el primer desembolso, en el cual de los 2.259 alumnos presentados se reconocieron 2.192 y, aplicados los descuentos por treinta estudiantes no verificados, el valor a reconocer

² Radicada el 3 de febrero de 2020. Expediente digital, archivo "001Demanda.pdf".

³ El acta de inicio se suscribió el 23 de enero de 2015.



ascendió a \$974'629.600, lo que arrojó un saldo a favor del Departamento de \$513'010.400; para el segundo y tercer pago único, del listado de 2.304 estudiantes se reconocieron los caracterizados en el SIMAT y, previa justificación, los no caracterizados, para un valor de \$1.551'912.810 que, descontado aquel saldo, produjo un neto a pagar de \$1.038'902.410.

7. Entre agosto y diciembre de 2015, COREDI dirigió sucesivas comunicaciones a la supervisión, a la Subsecretaría de Planeación Educativa, a la Dirección de Cobertura Educativa y a la Secretaría General de la Gobernación, en las que presentó revisiones de los costos de la canasta ejecutada, informó poblaciones atendidas de 2.314 y 2.358 alumnos, estimó sucesivamente el valor por alumno en \$1'577.226 y \$1'496.867, y expuso que se presentó una ruptura del equilibrio económico del contrato.

8. Terminado el contrato el 27 de noviembre de 2015, el informe final de seguimiento 11 y el acta de terminación, certificaron una ejecución física del 100% y una ejecución de recursos del 67,93%. Esta acta fue objetada por el contratista el 23 de marzo de 2018, quien se negó a suscribir el acta de liquidación bilateral exigiendo ajustar el valor por alumno al costo real de los componentes aportados.

9. Ante la falta de acuerdo, el Secretario de Educación de Antioquia liquidó unilateralmente el contrato mediante la Resolución S2018060225749 del 24 de mayo de 2018, en la que dejó constancia de que las actividades fueron ejecutadas conforme a las condiciones contractuales y recibidas a entera satisfacción y de que se pagaron \$2.526'542.410 correspondientes al 67,93% de ejecución financiera.

10. Interpuesto recurso de reposición, fue resuelto mediante la Resolución S2018060234142 del 31 de julio de 2018, que confirmó lo decidido con fundamento en que las condiciones del valor fueron claras desde la suscripción y quedaron sujetas al número de alumnos atendidos, en que la propia contratista reportó operar con 134 docentes, 3 rectores y 3 directivos rurales para atender 2.358 alumnos — de donde se seguía que a menor número de alumnos correspondía un menor número de educadores—, y en que la variación del número de alumnos constituía un riesgo previsible que el contratista debía asumir.

Fundamentos de derecho

11. La parte actora sostuvo que los actos administrativos demandados se encuentran viciados de nulidad por violación de la ley y por falsa motivación.

12. En cuanto al primer cargo, adujo que el Departamento dejó de aplicar el numeral 1 del artículo 5, y el artículo 27 de la Ley 80 de 1993.

13. Invocó igualmente la aplicación indebida del CONPES Social 170 del 27 de enero de 2014, en cuanto la entidad lo citó para justificar el valor por alumno de \$1'127.000, siendo que el anexo denominado tipología para la asignación por alumno, vigencia 2014, fijó para las entidades territoriales del grupo 6, entre las que se encuentra Antioquia, asignaciones rurales de \$1'636.000 para transición,



\$1'556.000 para primaria, \$2'053.000 para secundaria y \$2'099.000 para media, todas superiores al valor pactado.

14. También se refirió a la interpretación errónea del artículo 5 del Decreto 2355 de 2009, norma que a su juicio dispone que el pago del contrato es por alumno atendido y que ese valor se determina teniendo en cuenta los componentes de la canasta educativa ofrecidos.

15. Adicionalmente, señaló que se contravino el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, toda vez que al liquidar el contrato la entidad no atendió favorablemente las reclamaciones formuladas por el contratista.

16. En cuanto al cargo de falsa motivación, lo sustentó en dos argumentos: (i) que la entidad afirmó haber fundado el valor por alumno de \$1'127.000 en el CONPES Social 170, pese a que la tipología allí prevista para el Departamento de Antioquia es superior en todos los niveles del sistema educativo rural; y, (ii) que la entidad calificó la variación del número de alumnos como un riesgo previsible que el contratista debía asumir, cuando ninguna de las partes podía conocer al momento de suscribir el acuerdo el número exacto de alumnos que asistirían a los establecimientos educativos, dada la cantidad de dificultades sociales, culturales y económicas propias del sector rural.

Pretensiones

17. La demandante solicitó que se declare la nulidad de la Resolución S2018060225749 del 24 de mayo de 2018, por la cual se liquidó unilateralmente el contrato 4600002966 de 2015, y de la Resolución S2018060234142 del 31 de julio de 2018, que resolvió el recurso de reposición, y que, a título de restablecimiento del derecho, se condene al Departamento de Antioquia a pagar la suma de \$868'428.138 o el valor que se acredite en el proceso, con el objeto de restablecer el equilibrio económico del contrato, junto con los intereses legales causados hasta el reintegro de esa suma y las costas del proceso⁴.

Contestación de la demanda

18. El Departamento⁵ se opuso a la totalidad de las pretensiones y propuso las excepciones de constitucionalidad y legalidad de los actos demandados, inexistencia del derecho y la genérica. Su oposición se fundó en que: (i) el contratista conocía de antemano, incluso antes de suscribir el contrato, que para su ejecución se establecería una canasta educativa, no solo por integrar el banco de oferentes y por su experiencia en la prestación del servicio, sino porque el Decreto 2355 de

⁴ Las pretensiones de la demanda se formularon en los siguientes términos: "PRIMERA: Que se declare la nulidad de la Resolución S2018060225749 del 24-05-18 'por la cual se liquida unilateralmente el contrato 4600002966 de 2015' (...). SEGUNDA: Que se declare la nulidad de la Resolución 2018060234142 del 31-07-2018 'por la cual se resuelve recurso de reposición frente a la liquidación unilateral del contrato 4600002966 de 2015' (...). TERCERA: Que, como consecuencia de la declaratoria de la nulidad de los actos administrativos demandados, se condene al DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN a título de restablecimiento del derecho, a pagar la suma de \$868.428.138, o en su defecto, el valor que sea acreditado dentro del presente proceso, y de esta manera se restablezca el equilibrio económico del contrato N.º 4600002966 de 2015. CUARTO: Que se condene al demandado al pago de los intereses legales que se hayan causado hasta el momento del reintegro de la anterior suma de dinero. QUINTO: Que se condene al demandado al pago de las costas, agencias en derecho y demás gastos del proceso".

⁵ Expediente digital, archivo "014ContestacionDemanda.pdf".



2009 regula en el artículo 5 la conformación del valor de los contratos y trata específicamente de la canasta educativa; (iii) para controlar la ejecución se estipuló que cualquier modificación entre componentes y alumnos debía presentarse previamente para aprobación de la supervisión; (iii) la actora suscribió el negocio con conocimiento suficiente de su imposibilidad contractual de manejar a su arbitrio la canasta educativa presentada por ella misma y aprobada en su momento por la supervisión; y, (iv) debía responder ante el Departamento por la correcta y oportuna inversión de los dineros de acuerdo con los componentes de la canasta aprobada, presentando para ello un balance con el correspondiente estado de la inversión.

19. Agregó que no existe evidencia de que la entidad hubiese incumplido el contrato.

Alegatos de conclusión

20. Cerrado el debate probatorio⁶, el Tribunal prescindió de la audiencia de alegaciones y juzgamiento y dispuso el traslado a las partes para alegar por escrito y al Ministerio Público para emitir concepto.

21. La parte actora⁷ sostuvo que atendió efectivamente a 2.358 estudiantes con 147 personas distribuidas en tres instituciones educativas y 71 centros educativos rurales de 13 municipios, que el numeral 7 de la Resolución S2018060225749 acreditó la correcta ejecución del contrato, que la diferencia de 942 estudiantes frente a los 3.300 proyectados no redujo significativamente los costos que debió asumir, que el valor realmente ejecutado ascendió a \$3.394'970.548 frente a los \$2.526'542.410 recibidos, y que la afirmación de la entidad sobre la existencia de un riesgo previsible carece de fundamento.

22. La entidad territorial demandada⁸ insistió en los argumentos de la contestación y precisó que el contratista modificó de manera unilateral y sin autorización la canasta que él mismo había presentado, y que en comunicación del 10 de agosto de 2015 reportó operar 134 docentes, 3 rectores y 3 directivos rurales para atender 2.358 alumnos, razón por la cual la supervisión consideró que no era necesaria la modificación de la canasta ni el aumento del valor por alumno, en tanto el servicio se prestaba con un número de docentes inferior al aprobado.

⁶ En la audiencia inicial celebrada el 21 de febrero de 2024, el Tribunal decretó como pruebas las documentales aportadas con la demanda, incluyendo principalmente: la Resolución 00069 de 1992 y el certificado de existencia y representación legal expedidos por el Departamento de Antioquia; el contrato 4600002966 de 2015; las Resoluciones S2018060225749 del 24 de mayo de 2018 y S2018060234142 del 31 de julio de 2018, junto con el recurso de reposición interpuesto contra la primera; el informe final de seguimiento suscrito por el supervisor el 14 de marzo de 2018; un extenso cruce de comunicaciones entre el contratista y la Secretaría de Educación —oficios del supervisor, del Director de Cobertura Educativa, de la Subsecretaría de Planeación Educativa y de la Secretaría General; memoriales radicados por COREDI entre junio de 2015 y mayo de 2018—, relativos a las solicitudes de modificación del valor por alumno y de ajuste de la canasta educativa; y el acta de no acuerdo suscrita el 20 de noviembre de 2018 ante la Procuraduría 112 Judicial II para Asuntos Administrativos. A su vez, tuvo como pruebas las documentales aportadas con la contestación de la demanda, consistentes en la copia del expediente contentivo del contrato 4600002966 de 2015, con sus soportes e informes de supervisión. Además, decretó los testimonios de Francisco Luis Cuervo Ramírez, solicitado por la parte actora, y de José Luis Alvarado Henao, supervisor del contrato y testigo común a ambas partes, los cuales se recibieron en la audiencia de pruebas del 29 de mayo de 2024. En cambio, negó el informe escrito bajo juramento del representante del Departamento de Antioquia pedido por la demandante, por considerarlo inconducente, comoquiera que las circunstancias sobre las que versaba debían constar en el expediente administrativo del contrato y algunos de sus interrogantes hacían parte del problema jurídico por resolver; y estimó innecesario el exhorto para que la Secretaría de Educación aportara ese expediente administrativo, por obrar ya en el proceso. Expediente digital, archivos "025ActaAudienciaInicial" y "027AudienciaPruebas".

⁷ Expediente digital, archivo "028AlegatosDemandante.pdf".

⁸ Expediente digital, archivo "029AlegatosDemandado.pdf".



23. El Ministerio Público no allegó concepto.

Fundamentos de la sentencia impugnada

24. El Tribunal negó las pretensiones y se abstuvo de condenar en costas⁹. Consideró que los cargos de violación directa de la ley y falsa motivación no resultaron acreditados, comoquiera que la reducción del número de estudiantes atendidos frente a los proyectados era previsible para el contratista y, en todo caso, este no demostró en sede judicial los mayores costos que dijo haber asumido.

25. Para sustentar su decisión explicó que la reducción de la matrícula pudo ser prevista por el contratista, máxime cuando contaba con más de 15 años de experiencia en esa clase de negocios, y si bien el contrato planteó una regulación flexible de la canasta, su modificación debía ser el resultado de un trámite previo ante la supervisión y ante el comité de contratación, sin que el contratista, requerido para ajustarla, hubiese planteado mayores cambios en el presupuesto de recurso humano, al punto de que ese componente representó el 82,6 % de la canasta aprobada y el 85,5 % de la canasta ajustada.

26. Con ese fundamento concluyó que el valor y la forma de pago fueron establecidos desde la planeación, sin vulneración del derecho del contratista a una contraprestación adecuada a lo pactado, y que la situación de desequilibrio derivaba de una circunstancia previsible, a lo que se sumaba que no se acreditaron los mayores costos, lo que tornaba improcedente ajustar la ecuación económica. En cuanto al CONPES Social 170 de 2014, señaló que los valores allí previstos reflejan un valor aproximado o máximo que no constituye un parámetro de naturaleza obligatoria; y respecto del artículo 5 del Decreto 2355 de 2009, precisó que la remisión a los componentes de la canasta ofrecidos opera con miras a la determinación del valor del contrato y no como criterio de remuneración.

27. Finalmente, frente a la falsa motivación, desestimó el primer argumento del cargo con fundamento en el carácter no obligatorio de la tipología del CONPES Social 170, y el segundo, con la reiteración de que la variación entre el total de estudiantes estimados y los realmente atendidos sí resultaba previsible.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

28. La parte actora¹⁰ solicitó la revocatoria de la anterior decisión y que se acceda a las pretensiones de la demanda. Formuló cinco motivos de inconformidad.

29. (i) Sostuvo que el Tribunal desconoció el régimen de los contratos de administración del servicio educativo, pues se limitó a transcribir varios artículos del Decreto 2355 de 2009 sin realizar un análisis profundo de la norma. Explicó que ese

⁹ La parte resolutive de la sentencia impugnada dispuso: "PRIMERO: TENER como probadas las excepciones de 'constitucionalidad y legalidad de los actos demandados' e 'inexistencia del derecho', propuestas por el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA –SECRETARÍA DE EDUCACIÓN, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda promovida por la CORPORACIÓN EDUCATIVA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL –COREDI con Nit. 800.183.221-8 contra el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA –SECRETARÍA DE EDUCACIÓN con Nit. 890.900.286-0, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia. TERCERO: SIN COSTAS. CUARTO: Contra la presente decisión procede APELACIÓN ante el Consejo de Estado. QUINTO: En firme el presente proveído, por Secretaría procédase a ARCHIVAR el expediente híbrido, previa finalización en los sistemas de registro".

¹⁰ Expediente digital, archivo "032RecursoApelacion.pdf".



decreto regula dos situaciones diferentes, esto es, la forma de pago del servicio, determinada en el artículo 5 por el valor alumno, y la periodicidad del pago, reglamentada en el inciso 2 del artículo 17, y concluyó que, como consecuencia de los hechos extraordinarios, anormales y sobrevinientes ocurridos en la ejecución, debió redefinirse el valor alumno con base en el costo de los componentes aportados, pues ese decreto permite estimar un nuevo valor por alumno para conservar el equilibrio económico.

30. (ii) Adujo que el *a quo* incurrió en un indebido análisis del desequilibrio económico al considerar previsible la disminución del número de estudiantes, comoquiera que el riesgo previsible es el que debe asumir el contratista como parte del alea normal de su actividad, mientras que el imprevisible se genera por circunstancias extraordinarias, anormales, sobrevinientes y desconocidas por las partes al contratar, y la menor asistencia de alumnos pudo obedecer al desplazamiento por causa de la violencia, a la alta ruralidad de las comunidades beneficiadas o a la movilidad poblacional. Agregó que el alistamiento de estudiantes no era obligación del contratista sino del Departamento, quien en coordinación con las autoridades municipales debía promover la escolarización en establecimientos de propiedad del ente territorial.

31. Señaló, en el mismo cargo, que a pesar de que no asistieron los estudiantes proyectados los costos fijos no bajaron sustancialmente, comoquiera que el docente y los costos requeridos para atender veinte o veinticinco estudiantes previstos eran los mismos que se necesitaban para atender los 10 o 12 que efectivamente llegaron a las aulas, que se acreditó la diferencia de \$868'428.138 entre el valor cancelado y los costos reales de los componentes de la canasta según el cuadro comparativo incorporado a la impugnación, y que el Tribunal se apartó de los lineamientos del Consejo de Estado sobre el equilibrio económico y la teoría de la imprevisión, conforme a los cuales la administración debe reconocer los sobre costos en que haya incurrido el contratista para la prestación adecuada del servicio.

32. (iii) Invocó la indebida valoración de la prueba, en cuanto el Tribunal no otorgó valor a las comunicaciones enviadas durante la ejecución en las que solicitó el ajuste de la suma prevista por alumno con base en los costos reales¹¹, ni realizó una valoración integral del testimonio de Francisco Luis Cuervo Ramírez, pues no tuvo en cuenta sus explicaciones técnicas sobre la canasta educativa, el costo de la canasta y el valor alumno, ni su afirmación según la cual es el contratante quien debe asumir las pérdidas derivadas de que no asista el total de alumnos previstos.

33. (iv) Reprochó una indebida fundamentación del Tribunal para considerar que los cargos de violación de la ley no podían prosperar, pues las explicaciones ofrecidas en la demanda frente a cada uno de ellos fueron claras y concretas, y con la prueba documental y testimonial quedó acreditado que los actos demandados incurrieron en violación de la norma superior por falta de aplicación, aplicación indebida e interpretación errónea de la ley.

¹¹ Entre ellas el comunicado 201500352536 del 4 de agosto de 2015, al que se adjuntó la relación de 2.358 estudiantes y el cálculo del valor por alumno por municipio, con un costo promedio general de \$1'534.507 y un total de costos reales de \$3.618'368.593, inferior al presupuesto del contrato.



34. (v) Finalmente, afirmó una indebida fundamentación del *a quo* para desestimar el cargo de falsa motivación, en cuanto realizó una argumentación breve y resumida cuando tenía el deber de explicar de manera clara, concreta y suficiente las razones por las cuales ninguno de los dos argumentos tenía posibilidad de prosperar, y reiteró los términos en que ambos fueron formulados en la demanda.

35. El Departamento no se pronunció frente al recurso de apelación y el Ministerio Público no allegó concepto¹².

III. CONSIDERACIONES

Cuestión previa. El régimen jurídico del contrato, la naturaleza de las decisiones de liquidación y el cauce de la controversia

36. El contrato 4600002966 de 2015 se celebró bajo la modalidad de administración del servicio educativo prevista en el literal c) del artículo 4 del Decreto 2355 de 2009 y en sus considerandos invocó los artículos 200 de la Ley 115 de 1994, 27 de la Ley 715 de 2001 y 17 a 21 del citado decreto¹³. Bajo esa configuración, COREDI fue vinculada por el Departamento como una entidad comprendida en la modalidad especial de administración con iglesias y confesiones religiosas, presupuesto que ambas partes mantuvieron durante la formación, ejecución y liquidación del negocio y que no fue discutido en el proceso.

37. El artículo 200 de la Ley 115 de 1994 dispone que los demás requisitos de los contratos como el celebrado no serán distintos de los exigidos para la contratación entre particulares¹⁴. La posición mayoritaria de la Sala ha entendido que esta disposición establece un régimen que excluye la aplicación de las normas de la contratación pública y somete el negocio al derecho privado, salvo en los aspectos concretamente regulados por las normas del servicio educativo, entre ellos, la idoneidad del prestador, la planeación, la cobertura y el cálculo de la remuneración¹⁵. De ahí que el contrato se encuentre disciplinado por las normas civiles y comerciales pertinentes y por la regulación especial del sector, pero no por el EGCAP.

38. La anterior conclusión no cambia porque el encabezado del contrato, algunas de sus estipulaciones y la cláusula vigésima novena hayan mencionado la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y sus normas reglamentarias¹⁶, toda vez que las referencias acordadas por las partes no transforman el régimen atribuido por la ley

¹² El Tribunal concedió el recurso mediante auto del 20 de junio de 2026 y esta Corporación lo admitió con proveído del 8 de julio del mismo año. Vencido el término de ejecutoria del auto admisorio sin que se solicitaran o decretaran pruebas en esta instancia, y sin que el Ministerio Público emitiera concepto, el proceso ingresó al despacho para proferir sentencia. Expediente digital, archivo "033AutoConcedeApelacion.pdf". Informe secretarial del 3 de agosto de 2026, índice 9 de SAMAI.

¹³ Considerando D) del contrato 4600002966 de 2015, que invocó los artículos 200 de la Ley 115 de 1994, 27 de la Ley 715 de 2001 y 17 a 21 del Decreto Nacional 2355 de 2009. Expediente digital, archivo "006 CONTRATO_4600002966 COREDI ADMON.pdf".

¹⁴ La citada norma establece expresamente: "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 1.993, los demás requisitos de estos contratos no serán distintos de los exigidos para la contratación entre particulares".

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1.º de septiembre de 2025, Exp. 05001-23-33-000-2018-01485-01 (72745). C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez.

¹⁶ Encabezado y cláusulas décima, vigésima segunda y vigésima novena del contrato 4600002966 de 2015. Esta última dispuso que el contrato se regiría por la Ley 80 de 1993, su legislación complementaria y la normatividad civil y comercial aplicable. Expediente digital, archivo "006 CONTRATO_4600002966 COREDI ADMON.pdf".



ni convierten en potestades administrativas las facultades que únicamente encuentran sustento en la autonomía privada. Podrán producir los efectos contractuales compatibles con ese régimen, como ocurre con la incorporación de un término o de un procedimiento, pero no permiten trasladar al negocio las prerrogativas que el legislador reservó para los contratos sometidos al EGCAP.

39. Por consiguiente, tratándose de un contrato estatal sometido a las normas del derecho privado, las manifestaciones que la entidad emite en desarrollo del vínculo no constituyen ejercicio de potestades administrativas cuando carecen de habilitación legal, sin que ello impida que las partes atribuyan convencionalmente a una de ellas facultades de ejercicio unilateral, cuya existencia, alcance y efectos deberán establecerse con arreglo al acuerdo de voluntades. Tales decisiones se aprecian como actos jurídicos contractuales sujetos a lo pactado, a las normas imperativas, al orden público y a las buenas costumbres, de modo que su denominación como resoluciones, la forma utilizada para expedirlas o la participación de una entidad estatal no las convierte en actos administrativos ni les confiere presunción de legalidad o ejecutoriedad. En consecuencia, las categorías de violación de la ley y falsa motivación no pueden operar frente a ellas como causales de nulidad propias del control de los actos administrativos, ni era necesario obtener su anulación como presupuesto para discutir el pago reclamado.

40. Tampoco resulta aplicable al negocio el deber legal de preservar y restablecer la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones previsto en el numeral 1 del artículo 5 y en el artículo 27 de la Ley 80 de 1993, institución propia de los contratos sometidos al EGCAP, lo que no significa que las vicisitudes económicas de la ejecución carezcan de relevancia jurídica, sino que su eventual reconocimiento depende de que el contenido obligacional del contrato, la regulación especial del servicio educativo o las normas de derecho privado aplicables impongan a alguna de las partes el deber de asumirlas.

41. Aunque la actora presentó su inconformidad bajo la pretensión de nulidad de las resoluciones de liquidación porque les atribuyó la naturaleza de actos administrativos y adujo un desequilibrio económico al asumir que el negocio se regía por el EGCAP, desde el inicio sostuvo que el pago recibido no cubría la remuneración que consideraba causada y solicitó el reconocimiento de \$868'428.138, mientras que la entidad contratante contravirtió la fuente y la cuantía de esa obligación. La calificación jurídica formulada por la demandante no vincula al juez, de manera que la aplicación del régimen correspondiente permite examinar la controversia desde el cumplimiento del contrato sin modificar los hechos que sustentan la demanda, la pretensión económica ni el ámbito dentro del cual se ejerció la defensa.

42. Por ende, la controversia no ha de resolverse mediante el examen de las causales de nulidad de violación de la ley y de falsa motivación —predicables únicamente de los actos administrativos—, ni a través del restablecimiento del equilibrio económico propio de los contratos regidos por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, sino desde el contenido obligacional del negocio y las reglas del incumplimiento contractual. En ese marco, cualquier



alteración económica sobreviniente solo sería relevante si obedeciera a un hecho extraordinario, imprevisible y ajeno al riesgo que las partes distribuyeron en el contrato.

Objeto de la apelación

43. Definidos el régimen del contrato y el cauce para resolver la controversia, corresponde establecer si el Departamento incumplió el contrato 4600002966 de 2015 al reconocer a COREDI únicamente la remuneración que resultó del valor por estudiante fijado en la planeación y del número de alumnos efectivamente atendidos, negándose a pagar la suma adicional de \$868'428.138 que la parte actora atribuye al mayor costo de los componentes de la canasta educativa.

El contrato de administración del servicio educativo y la determinación de su valor

44. El artículo 67 de la Constitución Política define la educación no solo como un derecho sino como un servicio público con función social, disposición que se lee en armonía con el artículo 365 superior, del que se desprende que los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, bajo su regulación, control y vigilancia. En desarrollo de esos mandatos, el artículo 27 de la Ley 715 de 2001 dispuso que las entidades territoriales certificadas prestarán el servicio a través del sistema educativo oficial y que solamente donde se demuestre insuficiencia o limitaciones, podrá contratarse su prestación con entidades sin ánimo de lucro, con la precisión —capital para lo que aquí se debate— de que el valor financiado con recursos del Sistema General de Participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante definida por la Nación, y que el excedente se pagará con recursos propios del ente territorial¹⁷.

45. El Decreto 2355 de 2009 reglamentó esa contratación y previó tres modalidades: la concesión, la contratación de la prestación y la administración del servicio educativo con las iglesias y confesiones religiosas¹⁸. Para las dos últimas, el inciso 1 de su artículo 5 estableció una regla de determinación del valor que no admite lecturas alternativas, según la cual *“el valor total de cada contrato será el resultado de multiplicar el valor establecido por estudiante por el número de estudiantes atendidos”*, al paso que *“[e]l valor por estudiante se determinará teniendo en cuenta los componentes de la canasta educativa ofrecidos”*¹⁹. Aunque el Decreto 2355 de 2009 fue sustituido durante la ejecución, el contrato continuó rigiéndose por sus disposiciones, pues fue celebrado antes de la entrada en vigor del Decreto 1851 de 2015 y el artículo 2.3.1.3.7.8 del Decreto 1075 de 2015 preservó para los contratos en curso las normas vigentes al momento de su suscripción.

¹⁷ Artículo 27 de la Ley 715 de 2001, en el texto resultante del artículo 30 de la Ley 1176 de 2007, modificado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009. Su inciso segundo dispone que *“[e]l 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. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial”*.

¹⁸ Artículo 4 del Decreto 2355 de 2009, que derogó el Decreto 4313 de 2004.

¹⁹ Artículo 5, inciso 1, del Decreto 2355 de 2009.



46. Esa disposición articula dos operaciones que no deben confundirse. La primera consiste en fijar el valor unitario por estudiante atendiendo a los componentes de la canasta “*ofrecidos*”, esto es, a los que el interesado propuso y la entidad aprobó en la etapa de planeación, no a los que finalmente resulten ejecutados; la segunda, en establecer el valor total multiplicando aquel valor unitario por el número de estudiantes “*atendidos*”, magnitud que solo se conoce a medida que avanza y culmina la ejecución. El participio *ofrecidos* ancla el primer factor en el pasado de la planeación, mientras que el relativo a *atendidos* proyecta el segundo hacia el resultado de la ejecución, de manera que la variabilidad del valor total quedó normativamente radicada en el número de alumnos y no en el precio unitario, que permanece fijo.

47. El inciso 2 del mismo artículo confirma la anterior comprensión, al disponer que en los contratos financiados con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones el valor reconocido por alumno atendido no podrá ser superior, en ningún caso, a la asignación definida por la Nación y que cualquier exceso deberá financiarse con recursos propios del ente territorial²⁰, de donde se sigue que la asignación nacional opera como límite máximo de lo financiable con aquella fuente y no como valor mínimo de la remuneración, y que el valor por alumno fue concebido como una magnitud sujeta a un límite máximo de gasto público y no como una variable de ajuste destinada a absorber los costos que el contratista efectivamente asuma.

48. Por su parte, el inciso 2 del artículo 17, disposición sobre la que el recurso edifica su tesis central, prescribe que en el contrato de administración “[e]l 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”²¹. Tres elementos de ese enunciado resultan decisivos, esto es, (i) la calificación de la retribución como *suma fija*, que denota estabilidad del valor unitario; (ii) la locución *por “alumno atendido”*, que reitera la regla de cuantificación del artículo 5; y (iii) el adverbio “*exclusivamente*”, que cumple una función limitativa y no una función de garantía.

49. Esta modalidad está concebida para ser ejecutada por entidades sin ánimo de lucro que aportan su capacidad de administración, dirección, coordinación y organización, así como los componentes que la entidad territorial no aporte, sobre una infraestructura que en todo o en parte pertenece a ella, al punto de que los bienes adquiridos con los recursos públicos que financian estos contratos ingresan a su patrimonio²². En ese diseño, decir que la suma fija por alumno atendido corresponderá *exclusivamente* al costo de los componentes aportados equivale a prohibir que el contratista incorpore al precio unitario márgenes de utilidad o conceptos ajenos a lo que efectivamente aporta, no a asegurarle que percibirá cuanto haya gastado con independencia del número de alumnos que atienda. Una cosa es que el precio no pueda exceder el costo de los componentes, y otra, distinta,

²⁰ Artículo 5, inciso 2, del Decreto 2355 de 2009.

²¹ Artículo 17, inciso 2, del Decreto 2355 de 2009.

²² Artículos 17, inciso 1.º, y 21 del Decreto 2355 de 2009. Este último dispone que los bienes adquiridos con los recursos públicos que financian los contratos de administración del servicio educativo serán de propiedad del ente territorial respectivo.



es que el precio deba igualar el gasto en que el contratista incurra. La primera proposición se lee en la norma, pero la segunda no.

50. La expresión “aportados” cumple así una función de contenido y no de oportunidad, esto es, delimita qué conceptos pueden integrar el valor unitario — únicamente los componentes que el contratista efectivamente pone al servicio del establecimiento administrado— sin habilitar su recomposición a medida que avanza la ejecución. Ese es el sentido que resulta de leerla junto al adverbio “exclusivamente” que la precede inmediatamente y a la calificación de la retribución como “suma fija” que encabeza el enunciado, y es también el único compatible con el artículo 5 del mismo decreto, que ordena determinar el valor por estudiante con los componentes “ofrecidos”, pues si la referencia a los componentes “aportados” habilitara el reajuste del precio unitario según el gasto ejecutado, aquella remisión a la oferta quedaría privada de todo efecto útil. La incidencia de la expresión es, por tanto, la de operar como límite superior de la retribución, impidiendo que el contratista incorpore al valor unitario utilidades o conceptos ajenos a su aporte, y no la de erigir el costo de ejecución en criterio de remuneración.

51. El contraste con la modalidad de concesión corrobora esta interpretación sin que ello implique trasladar sus reglas al negocio examinado, pues el inciso 2 del artículo 10 del Decreto 2355 de 2009²³ dispuso expresamente que en aquella modalidad el valor reconocido por estudiante sería la asignación por alumno definida por la Nación para la correspondiente tipología, mientras que para la administración del servicio los artículos 5 y 17 establecieron una suma fija determinada con fundamento en la canasta ofrecida y causada según el número de estudiantes atendidos. La diferencia entre ambas formulaciones confirma que la ausencia de una regla de reajuste en la modalidad contratada no constituye un vacío que pueda ser integrado a partir del gasto ejecutado, sino una consecuencia del sistema de remuneración previsto por el reglamento.

52. Corrobora esa conclusión el artículo 8 del mismo decreto, que impone a las entidades territoriales realizar, de manera previa a la conformación del banco de oferentes y a la celebración de los contratos, un estudio que demuestre la insuficiencia de los establecimientos oficiales con base en la planeación de cobertura y la proyección de cupos, y establecer oportunamente el listado de los niños, niñas y jóvenes que serán atendidos²⁴. La proyección de cupos es, entonces, una estimación de cobertura y no una garantía de matrícula, y el listado que la concreta constituye un marco de referencia para la ejecución, no un compromiso de resultado a cargo de la entidad territorial.

53. De lo expuesto se sigue que el Decreto 2355 de 2009 estructura este negocio como uno de valor unitario, en el que el precio por estudiante se fija de antemano con fundamento en la canasta ofrecida y aprobada y el valor total resulta de multiplicar ese precio por los alumnos efectivamente atendidos. La consecuencia

²³ “En la modalidad de concesión el valor reconocido por estudiante será la asignación por alumno definida por la Nación, en la correspondiente tipología por alumno atendido y por calidad educativa, de cada entidad territorial. No obstante, la respectiva entidad territorial certificada podrá financiar los valores que excedan la asignación utilizando recursos diferentes a los de transferencias de la Nación”.

²⁴ Artículo 8, literales a) y c), del Decreto 2355 de 2009.



económica de que la matrícula real resulte inferior a la proyectada recae, en principio y salvo estipulación en contrario, sobre el contratista, quien conoce desde la celebración que su retribución dependerá de una magnitud variable y dispone de los instrumentos contractuales previstos para adecuar su estructura de prestación a la cobertura efectiva.

Los hechos probados

54. Apreciado el acervo probatorio conforme a las reglas de la sana crítica, la Sala tiene por acreditados los hechos que enseguida se relacionan.

55. El estudio previo 3185 señaló que el valor del contrato resultaría de multiplicar el valor de la canasta contratada por estudiante por el número de estudiantes atendidos²⁵, y el contrato recogió esa definición en sus cláusulas tercera y cuarta e impuso al contratista, entre otras obligaciones, la de presentar la canasta educativa para aprobación de la supervisión, la de responder por la correcta y oportuna inversión de los dineros mediante balances trimestrales con el estado de la inversión por componente, y la de mantener actualizada en el SIMAT la información de los estudiantes atendidos²⁶.

56. De particular relevancia resultan tres estipulaciones que el fallo apelado no examinó con detenimiento y que el recurso omite por completo. La primera es el párrafo 4 de la cláusula cuarta, conforme al cual *"[e]l listado inicial presentado es marco de referencia para la canasta aprobada"* y *"[l]a entidad contratista debe mantener las relaciones técnicas [mediante la] adopción de un modelo flexible, reubicación de docentes o asignación de docentes si la canasta lo permite y/o modificación de los establecimientos educativos atendidos por administración"*. La segunda está integrada por los literales L y M de la cláusula séptima, que le impusieron *"[d]isponer de personal que lleve un estricto control de seguimiento a la asistencia escolar"*, presentar cada tres meses *"un informe que detalle las causas de la ausencia reiterada de los alumnos y del diseño de un plan que contenga las estrategias para prevenir la deserción escolar"* y *"garantizar que la relación alumno - grupo, de los establecimientos educativos en administración, en sus mínimos y máximos, se sostenga o incremente"*. Y la tercera es el literal T de la misma cláusula, que previó de manera expresa que *"[e]n 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 y sus respectivas causas"*.

57. La canasta educativa fue elaborada y presentada por la propia contratista y aprobada por la supervisión el 6 de marzo de 2015, con un componente de recurso humano de \$3.072'046.034 —el 82,6% del valor del contrato— estructurado sobre 152 docentes, directivos docentes y personal de apoyo para la atención de 3.300 estudiantes²⁷, al paso que la matrícula real, que desde el primer informe de

²⁵ Expediente digital, archivo "007 ESTUDIO PREVIO(1).pdf". Allí se indicó que la asignación por alumno la define el Ministerio de Educación Nacional a través del CONPES Social 170, mientras que la canasta educativa inscrita en el banco de oferentes determina el valor por alumno y, finalmente, el valor del contrato.

²⁶ Cláusula séptima, literales A, I, J y O, del contrato 4600002966 de 2015. Expediente digital, archivo "006 CONTRATO_4600002966 COREDI ADMON.pdf".

²⁷ Expediente digital, archivos "011 INFORME DE SEGUIMIENTO 2.pdf" y "004AnexosDeLaDemanda.pdf".



seguimiento se anunció inferior con 2.259 estudiantes y 124 docentes, quedó finalmente fijada en 2.304 estudiantes presentados para el segundo y tercer pago único²⁸.

58. Advertida esa desviación, la supervisión requirió al contratista para ajustar la canasta a la población realmente atendida, tal como consta en el oficio 201500264242 del 12 de agosto de 2015, en el que se le señaló que la propuesta había sido aprobada con base en 152 docentes para 3.300 estudiantes y que previamente se le había solicitado *"ajustar la propuesta económica y técnica conforme la población estudiantil realmente atendida"*²⁹. La respuesta del contratista no consistió en ajustar la canasta a la baja, sino en solicitar el aumento del valor por alumno, primero a \$1'577.226 el 21 de agosto de 2015 y luego a \$1'496.867 el 4 de noviembre siguiente, mediante una canasta ajustada por \$3.463'750.328, cuyo componente de recurso humano ascendió a \$2.962'021.843, suma equivalente al 85,5 % del valor de esa canasta ajustada³⁰.

59. El informe final de seguimiento 11 y el acta de terminación certificaron una ejecución física del 100% y una ejecución de recursos del 67,93%, dejaron constancia de que la supervisión verificó para cada pago que los alumnos estuvieran caracterizados en el SIMAT y consignaron que de los \$2.526'542.410 desembolsados, el contratista *"ejecutó el 100% de los recursos"*, quedando sin ejecutar \$1.192'557.590 del presupuesto comprometido³¹. Allí mismo se detalló la liquidación, que arrojó para el primer desembolso un valor a reconocer de \$974'629.600 con un saldo a favor del Departamento de \$513'010.400, y para el segundo y tercer pago único un valor de \$1.551'912.810 que, descontado aquel saldo, dejó un neto a pagar de \$1.038'902.410³².

60. Verificadas esas operaciones, se observa que todas cierran de manera exacta, esto es, que 3.300 estudiantes por \$1'127.000 producen los \$3.719'100.000 del presupuesto oficial, que los descuentos por estudiantes no verificados suman \$13'524.000 y que la suma de \$974'629.600 y \$1.551'912.810 corresponde exactamente a los \$2.526'542.410 pagados, equivalentes al 67,93% del valor del contrato. Está probado, igualmente, que COREDI formuló de manera oportuna y reiterada su reclamación, tanto durante la ejecución como en la etapa de liquidación.

61. En lo que atañe a los costos de ejecución, obra el cuadro elaborado por el contratista bajo el título *"EJECUCIÓN CONTRATO 4600002966 DE 2015 - DESEQUILIBRIO ECONÓMICO"*, en el que se relacionan por componentes un total ejecutado de \$3.394'970.548 frente a un total pagado de \$2.526'542.410, con un desequilibrio de \$868'428.138, documento reproducido en la demanda, en los

²⁸ Primero y sexto informes de seguimiento e informe final 11. Expediente digital, archivos "010 INFORME DE SEGUIMIENTO 1.pdf", "013 INFORME DE SEGUIMIENTO 6.pdf" y "004AnexosDeLaDemanda.pdf".

²⁹ Expediente digital, archivo "004AnexosDeLaDemanda.pdf", página 70.

³⁰ Expediente digital, archivo "004AnexosDeLaDemanda.pdf", páginas 72 a 91. En la canasta ajustada el valor total descendió a \$3.463'750.328 y el componente de recurso humano —docentes \$2.642'141.790, directivos docentes \$160'926.875, administrativos \$86'341.314 y seguridad social y otros \$72'611.864— ascendió a \$2.962'021.843.

³¹ Informe final de seguimiento 11, del 14 de marzo de 2018, y acta de terminación que lo acompaña. Expediente digital, archivo "004AnexosDeLaDemanda.pdf", páginas 88 a 94.

³² Ibidem. De los 2.259 alumnos presentados para el primer desembolso se reconocieron completos 2.192 a razón de \$1.127.000 por el 40% de ese pago, esto es, \$988'153.600, de los cuales se descontaron \$7'663.600 por diecisiete estudiantes inexistentes en el SIMAT, \$1'352.400 por tres retirados en vigencias anteriores, \$4'057.200 por nueve matriculados en otras entidades territoriales y \$450.800 por uno matriculado el 9 de septiembre.



alegatos y en la apelación. En sus comunicaciones a la supervisión la propia actora advirtió que la ejecución presupuestal detallada y los soportes documentales de los componentes de la canasta reposaban en la oficina del supervisor, a quien los había remitido en tres oportunidades entre diciembre de 2017 y febrero de 2018³³.

62. Finalmente, Francisco Luis Cuervo Ramírez, quien tuvo a su cargo la parte administrativa del contrato por parte del contratista, explicó que el valor real de la canasta se define en la planeación aunque puede reevaluarse en cuanto al número de docentes, que no llegaron todos los estudiantes previstos sin que ello implicara mayor rebaja en los componentes, que a su juicio el contratante debe asumir las pérdidas derivadas de esa circunstancia y que COREDI modificó la canasta ajustándola a la realidad del servicio; por su parte, el supervisor de la entidad contratante, José Luis Alvarado Henao, contador público que acompañó toda la ejecución, declaró que el pago se causaba sobre estudiantes atendidos y registrados en el SIMAT, que se solicitó al contratista ajustar la canasta a los realmente atendidos y que este presentó a mitad de año una nueva en la que el valor del recurso humano era superior pese a atender menos alumnos³⁴.

Solución de los cargos de apelación

63. Los cinco reparos de la apelación convergen en la afirmación de que COREDI no recibió la remuneración que según su interpretación del contrato y de la regulación especial debía reconocérsele por la prestación del servicio educativo. Los tres primeros controvierten directamente la determinación del valor del negocio, la atribución de las consecuencias económicas de la variación de la matrícula y la apreciación de la prueba del crédito, mientras que los motivos cuarto y quinto cuestionan la fundamentación del Tribunal y reiteran bajo las categorías de violación de la ley y falsa motivación varios de los planteamientos normativos y fácticos de la demanda, incluidos los relacionados con la liquidación practicada por la entidad contratante.

64. Por ello, antes de resolver los cargos en el orden propuesto, la Sala examinará la fuente, la existencia y el alcance de la facultad de liquidación unilateral y establecerá si el Departamento la ejerció dentro de los límites convenidos, cuestión necesaria para diferenciar la elaboración contractual del balance de lo ejecutado, reconocido y pagado, de la eventual adopción unilateral de decisiones vinculantes sobre los derechos y obligaciones que continuaban en discusión. Definido este aspecto, se abordarán los tres primeros reparos y después se examinarán conjuntamente los motivos cuarto y quinto en aquello que no haya quedado resuelto, con el fin de determinar si los argumentos sobre la aplicación del CONPES Social 170, las demás normas invocadas y las razones expresadas durante la liquidación y en la sentencia demuestran el incumplimiento de alguna obligación contractual.

³³ Expediente digital, archivo "004AnexosDeLaDemanda.pdf", en los que COREDI manifestó que "[l]a Ejecución presupuestal detallada, así como los soportes documentales de ejecución de los componentes de la canasta se encuentran en la oficina del Supervisor", remitidos con los radicados 2017010467150, 2018010049026 y 2018010070995.

³⁴ Declaraciones de Francisco Luis Cuervo Ramírez y de José Luis Alvarado Henao, rendidas en la audiencia de pruebas del 29 de mayo de 2024. Expediente digital, grabación "03AudienciaPruebas 29-5-2024 Parte 2.mp4".



La facultad contractual de liquidación unilateral y su ejercicio en el caso concreto

65. Antes de abordar los motivos de inconformidad relacionados con la remuneración, la distribución de las consecuencias económicas de la variación de la matrícula y la prueba del crédito reclamado, corresponde establecer si el Departamento se encontraba facultado para liquidar unilateralmente el negocio y si actuó dentro de los límites convenidos. Como el contrato se regía por el derecho privado, esa atribución no podía derivarse de los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 como normas atributivas de una potestad administrativa, sino exclusivamente del acuerdo de voluntades, por lo que su existencia y alcance deben determinarse a partir del clausulado.

66. La cláusula vigésima segunda³⁵ dispuso que el contrato sería liquidado de común acuerdo dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación y que durante esa etapa las partes podrían acordar los ajustes, revisiones, reconocimientos y transacciones a que hubiera lugar, para después estipular que, si no comparecían o no alcanzaban acuerdo sobre el contenido de la liquidación, esta sería practicada directa y unilateralmente por el Departamento. La facultad fue, por tanto, conferida de manera expresa y quedó condicionada al fracaso de la etapa bilateral, mientras que la remisión al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 incorporó el término dentro del cual podía ejercerse, sin modificar su fuente contractual ni convertirla en una prerrogativa pública. La mención adicional del artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 tampoco le atribuyó una naturaleza distinta ni amplió materialmente las competencias conferidas por la estipulación.

67. El alcance de la facultad debe definirse con arreglo a los términos en que fue pactada, pues la posibilidad prevista para la etapa bilateral de acordar ajustes, reconocimientos y transacciones presuponía el consentimiento de ambas partes y no puede proyectarse automáticamente sobre la liquidación unilateral. Al Departamento le correspondía elaborar el balance final y registrar, conforme a la realidad contractual, el objeto ejecutado, la remuneración causada, los pagos efectuados y los saldos contables que de esas operaciones resultaran, pero la estipulación no lo autorizaba para resolver con fuerza vinculante las controversias subsistentes, crear o imponer obligaciones nuevas, extinguir créditos discutidos ni atribuir efectos transaccionales a su propia posición sobre las reclamaciones de COREDI.

68. La condición acordada para ejercer la facultad también se cumplió, pues después de que el contratista objetó el acta de terminación y manifestó que no suscribiría la liquidación mientras no se reconociera el reajuste solicitado, las partes no alcanzaron un acuerdo sobre el contenido del balance. La cláusula vigésima segunda no obligaba al Departamento a aceptar la reclamación como requisito para

³⁵ "VIGÉSIMA SEGUNDA: 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, revisiones, reconocimientos y transacciones a que haya lugar. Las partes firmarán un acta de liquidación o de finiquito en la 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 acuerdo sobre el contenido de la misma será practicada directa y unilateralmente dentro de los 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".



cerrar las cuentas, de manera que la persistencia de la diferencia sobre la remuneración habilitó el ejercicio de la facultad unilateral, sin perjuicio del derecho de COREDI de someter posteriormente su pretensión económica al juez del contrato.

69. La Resolución S2018060225749 del 24 de mayo de 2018 se mantuvo dentro de ese ámbito, comoquiera que registró una ejecución física del 100 %, una ejecución financiera del 67,93 % y pagos por \$2.526'542.410, sin imponer a COREDI una sanción, una obligación nueva o un saldo a reintegrar. La Resolución S2018060234142 del 31 de julio siguiente expuso las razones por las cuales el Departamento no compartía el reajuste reclamado y confirmó el balance, manifestación que expresa la posición contractual de la entidad frente a la diferencia económica, pero que no resolvió esa controversia con fuerza vinculante ni extinguió el eventual crédito que pudiera asistirle al contratista.

70. El ejercicio de la facultad también fue oportuno. El contrato terminó el 27 de noviembre de 2015, por lo que el plazo de cuatro meses previsto para procurar la liquidación bilateral venció el 27 de marzo de 2016 y los dos meses siguientes incorporados mediante la remisión al artículo 11 de la Ley 1150 de 2007 concluyeron el 27 de mayo de ese año. A partir de entonces corrió el periodo adicional de dos años igualmente acordado por las partes, que finalizaba el 27 de mayo de 2018, mientras que el balance unilateral fue adoptado mediante la Resolución S2018060225749 del 24 de ese mes y año. La decisión del 31 de julio siguiente no practicó una nueva liquidación ni alteró sus resultados contables, sino que se limitó a responder la inconformidad de COREDI.

71. En consecuencia, el Departamento contaba con una facultad contractual expresa para practicar la liquidación unilateral, la ejerció oportunamente, después de que no fue posible alcanzar un acuerdo bilateral y mantuvo el balance dentro de lo ejecutado, reconocido y pagado, sin definir unilateralmente derechos u obligaciones controvertidas. Esta conclusión resuelve únicamente el presupuesto relativo a la existencia y al alcance de la facultad de liquidación, pues la inclusión o exclusión de los \$868'428.138 reclamados no depende de la posición consignada por el Departamento en las resoluciones, sino de que la Sala establezca directamente si ese crédito tenía fuente en el contrato o en la regulación aplicable y si su existencia y cuantía fueron demostradas en el proceso.

Primer cargo. El régimen de determinación del valor en los contratos de administración del servicio educativo

72. El recurso plantea que el Tribunal desconoció el régimen de esta clase de negocios porque se limitó a transcribir el Decreto 2355 de 2009 sin analizarlo, y que un examen adecuado habría revelado que el inciso 2 de su artículo 17 constituye el fundamento de las pretensiones, en cuanto dispone que el contratista recibirá por el servicio efectivamente prestado una suma fija por alumno atendido que corresponderá exclusivamente al costo de los componentes aportados, de donde se seguiría que, ante la menor asistencia de estudiantes, debía redefinirse el valor por alumno con base en ese costo. Añade que el decreto regula dos situaciones



diferentes, esto es, la forma de pago, determinada por el artículo 5, y la periodicidad del pago, reglamentada por el artículo 17.

73. Desde el punto de vista de la técnica interpretativa, la distinción que propone el apelante entre forma y periodicidad del pago no se sostiene, pues es precisamente el inciso 2 del artículo 17 el que remite a las partes la determinación de la *“forma de pago”*, al paso que el artículo 5 no regula forma alguna de pago sino el *“valor de los contratos”*, según reza su propio epígrafe. La lectura del recurso invierte el contenido de ambos preceptos, y esa inversión no es inocua, comoquiera que de ella depende la conclusión que se pretende extraer, esto es, que el valor unitario sería una magnitud móvil sujeta a recomposición según el gasto ejecutado.

74. Con todo, la respuesta al cargo no depende de esa imprecisión sino del contenido normativo de las disposiciones invocadas que ya se delineó al exponer el marco aplicable a los contratos de administración del servicio educativo. El artículo 5 de la citada norma ordena determinar el valor por estudiante *“teniendo en cuenta los componentes de la canasta educativa ofrecidos”*, expresión que remite de manera inequívoca a la oferta y no a la ejecución, y ordena calcular el valor total multiplicando ese valor unitario por *“el número de estudiantes atendidos”*, con lo que radica la variabilidad del negocio en la cobertura y no en el precio. El artículo 17, a su turno, califica la retribución como *“suma fija”*, reitera que se causa *“por alumno atendido”* y precisa que corresponderá *“exclusivamente”* al costo de los componentes aportados, adverbio que cumple una función de tope y no de garantía, en un esquema en el que el contratista administra establecimientos oficiales cuya infraestructura pertenece al ente territorial y en el que los bienes adquiridos con recursos públicos ingresan al patrimonio de este.

75. Si bien no se desconoce que la tesis del recurso posee cierta plausibilidad económica —comoquiera que en una canasta cuyo componente de recurso humano representa más del 80% del precio y se estructura por establecimiento educativo, la caída de la matrícula deprime los ingresos sin reducir proporcionalmente los egresos—, lo cierto es que esa condición no basta para reescribir el enunciado normativo, que en ningún lugar contempla una fórmula de reajuste del valor unitario ni un mecanismo de revisión del precio por variación de la cobertura. Antes bien, el inciso 2 del artículo 5 refuerza la conclusión contraria al prohibir que en los contratos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones, el valor reconocido por alumno atendido supere la asignación definida por la Nación, así como al ordenar que cualquier exceso se financie con recursos propios de la entidad territorial, previsión que carecería de sentido si el valor unitario debiera acomodarse automáticamente al costo en que el contratista incurriera.

76. Tampoco resulta atendible la lectura del recurso desde la perspectiva del clausulado, que es donde la voluntad de las partes se manifiesta con mayor precisión. La cláusula tercera fijó el valor del contrato en \$3.719'100.000, la cláusula cuarta estructuró el pago en tres desembolsos porcentuales sobre ese valor y condicionó todos ellos, en su parágrafo 3, a la presentación del *“listado de alumnos atendidos”*, mientras que el parágrafo 6 de la misma cláusula dispuso que a partir del segundo pago la entidad presentaría en medio magnético los alumnos



debidamente registrados en el SIMAT. La unidad de medida de la remuneración es por tanto el alumno efectivamente atendido y verificado, y ninguna estipulación autorizó a recalcular el valor unitario en función del gasto.

77. A ello se suma que la interpretación propuesta por el apelante no se acompasa con la fuerza obligatoria del contrato ni con la intención común que revelan sus cláusulas³⁶. Si el precio unitario tuviese que ajustarse siempre al costo ejecutado, la contraprestación de la entidad contratante quedaría indeterminada al momento de contratar y sujeta a la magnitud del gasto que el contratista decidiera realizar, con lo que el negocio dejaría de ser de valor unitario para convertirse en uno de administración delegada con reembolso de costos, categoría que ni la regulación especial ni el clausulado contemplan y que resultaría incompatible con la disponibilidad y el registro presupuestales expedidos por un monto cierto de \$3.719'100.000.

78. En consecuencia, el Tribunal acertó al concluir que, una vez fijado el valor por alumno, la remuneración dependía de los estudiantes efectivamente atendidos y de la canasta ofrecida, sin que el contrato obligara al Departamento a reembolsar todos los costos en que el contratista hubiera incurrido cuando no resultaran de la fórmula pactada. Como no existía una obligación de reajustar el precio unitario según el gasto ejecutado, su negativa no constituyó incumplimiento y el primer cargo no prospera.

Segundo cargo. La previsibilidad de la variación de la matrícula y la imputabilidad del desbalance

79. Sostiene el apelante que el *a quo* incurrió en un indebido análisis al calificar como previsible la disminución del número de estudiantes, comoquiera que esta pudo obedecer al desplazamiento por causa de la violencia, a la alta ruralidad de las comunidades beneficiadas, a la movilidad poblacional o a otros factores desconocidos por ambas partes al momento de contratar, todo lo cual configuraría circunstancias extraordinarias y anormales cuyos efectos económicos debe soportar la entidad. Agrega que el alistamiento de estudiantes no era obligación suya sino del Departamento, quien en coordinación con las autoridades municipales debía promover la escolarización en establecimientos de propiedad del ente territorial.

80. Debe indicarse que la primera afirmación del recurrente tropieza con el propio contrato. La cuestión no consiste en determinar si las causas sociales o demográficas de la menor asistencia podían identificarse con exactitud al contratar, sino en establecer si las partes contemplaron la variación de la matrícula y definieron quién soportaría sus consecuencias económicas. El literal T de la cláusula séptima dispuso que *“[e]n 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*

³⁶ Artículo 1618 del Código Civil, conforme al cual “[c]onocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”, y artículo 1622 ejusdem, que autoriza interpretar las cláusulas unas por otras dando a cada una el sentido que mejor convenga al contrato en su totalidad.



disminución y sus respectivas causas”, estipulación que permite evidenciar que la diferencia entre la matrícula proyectada y la efectiva formó parte del ámbito de riesgos representado por los contratantes.

81. A esa estipulación se suma el parágrafo 4 de la cláusula cuarta, conforme al cual el listado inicial *“es marco de referencia para la canasta aprobada”* agregando que el contratista *“debe mantener las relaciones técnicas [mediante la] adopción de un modelo flexible, reubicación de docentes o asignación de docentes si la canasta lo permite y/o modificación de los establecimientos educativos atendidos por administración”*, cláusula que no solo confirma la previsión de la desviación sino que asigna al contratista el deber de gestionarla mediante instrumentos concretos de reacomodación de la oferta. La calificación del listado como *marco de referencia* excluye, además, cualquier lectura del contrato como generador de una garantía de matrícula a cargo de la entidad territorial.

82. La segunda afirmación del cargo, según la cual el alistamiento de estudiantes no estaba a cargo del contratista, es correcta en cuanto la proyección de cupos y la determinación del listado de beneficiarios correspondían a la entidad territorial, conforme al artículo 8 del Decreto 2355 de 2009. Sin embargo, de ello no se sigue que el contratista fuese ajeno a la evolución de la matrícula, pues los literales L y M de la cláusula séptima le impusieron disponer de personal para efectuar un estricto seguimiento de la asistencia escolar, presentar cada tres meses un informe sobre las causas de la ausencia reiterada y un plan de prevención de la deserción, dar cumplimiento a las políticas de ingreso, permanencia, promoción, repitencia y egreso y procurar que la relación alumno-grupo se sostuviera o incrementara, obligaciones de medio que demuestran que la gestión de la cobertura durante la ejecución también comprometía actuaciones de la contratista, y el expediente no da cuenta de que hubiese presentado los informes trimestrales de deserción ni el plan de prevención a que se obligó³⁷.

83. Conviene en este punto deslindar dos cuestiones que el recurso presenta unidas. Una es la previsibilidad del hecho, que atiende a si la desviación de la matrícula pudo ser representada por las partes al contratar, y otra es la asignación de sus consecuencias económicas, que atiende a quién debe soportarlas una vez ocurrida. La primera se resuelve con el clausulado, que no solo contempló la eventualidad sino que le asignó un deber de información periódica. La segunda no depende de esa contemplación sino de la estructura de la remuneración, y es aquí donde el ordenamiento ofrece una respuesta inequívoca, pues al hacer depender el valor total del número de alumnos atendidos y al calificar la retribución como suma fija por alumno atendido, los artículos 5 y 17 del Decreto 2355 de 2009 sitúan en el contratista la contingencia de que la cobertura efectiva resulte inferior a la proyectada, del mismo modo que le atribuirían el beneficio de que resultara superior dentro de los límites del presupuesto comprometido. Esa asignación no es una consecuencia que se deduzca de la mera previsibilidad, sino el reverso de una

³⁷ Se precisa que de estas estipulaciones no se deriva que el contratista hubiera garantizado la concurrencia de los 3.300 alumnos estimados, pues su contenido es el propio de las obligaciones de medio. Su pertinencia es otra, y consiste en que desvirtúan la premisa del recurso según la cual la evolución de la matrícula era un asunto por entero ajeno a quien administraba los establecimientos, y en que suministran el parámetro contractual —el sostenimiento o incremento de la relación alumno-grupo— con arreglo al cual debía adecuarse la estructura de prestación cuando la cobertura variara.



fórmula de remuneración por unidad que las partes conocieron, aceptaron y aplicaron durante toda la ejecución.

84. Con todo, aun si se aceptara que las causas concretas de la caída de la matrícula fueron externas a ambas partes, de ello no se seguiría una obligación del Departamento de asumir el mayor costo unitario. Para que una circunstancia sobreviniente pudiera desplazar el riesgo hacia la entidad sería necesario que se tratara de un hecho extraordinario, imprevisible y ajeno a la distribución de riesgos pactada, presupuesto que aquí no concurre, pues la variación de la matrícula fue expresamente prevista por las partes y sus consecuencias económicas quedaron vinculadas a la remuneración por alumno atendido. El contrato sujetó el pago a la cobertura efectiva, calificó el listado inicial como marco de referencia y asignó a la parte actora los deberes de informar la variación, sostener la relación alumno-grupo y adaptar su estructura mediante un modelo flexible, la reubicación de docentes o la modificación de los establecimientos atendidos. El expediente muestra, además, que el contratista mantuvo casi inalterado el componente de recurso humano pese a los requerimientos para ajustar la canasta a la población realmente atendida.

85. La canasta aprobada el 6 de marzo de 2015 se estructuró sobre 152 docentes, directivos docentes y personal de apoyo para la atención de 3.300 estudiantes, lo que arroja una relación de 21,7 alumnos por cada persona vinculada. Según la propia comunicación del contratista, el servicio se prestó con 147 personas —134 docentes, 3 rectores, 3 directores rurales, 3 secretarías de registro y 4 de servicios generales— para atender la población que la misma parte actora cifró en 2.358 alumnos³⁸, de manera que frente a una reducción de la matrícula del 28,5% —de 3.300 a los 2.358 informados en esa comunicación— la reducción del personal fue apenas del 3,3%, diferencia que demuestra que la estructura de personal no se redujo en una proporción semejante a la cobertura.

86. Ese comportamiento se refleja también en la composición de la canasta que el propio contratista presentó el 4 de noviembre de 2015, en la que el componente de recurso humano pasó a representar el 85,5% de la canasta ajustada, frente al 82,6% de la canasta inicialmente aprobada, de modo que, ante una población sustancialmente menor, la participación relativa del rubro más costoso aumentó en lugar de disminuir³⁹. Requerido el contratista por la supervisión mediante el oficio 201500264242 del 12 de agosto de 2015 para *“ajustar la propuesta económica y técnica conforme la población estudiantil realmente atendida”*, su respuesta no consistió en presentar una canasta acomodada a la cobertura real sino en solicitar el aumento del valor unitario, opción que el contrato no le confería y a la que la supervisión explicó por qué no accedía.

87. La Sala no desconoce que la dispersión poblacional propia de 71 centros educativos rurales y 3 instituciones educativas repartidos en 13 municipios impone rigideces objetivas a la reducción de la planta docente, y que ello podría explicar en

³⁸ Expediente digital, archivo "004AnexosDeLaDemanda.pdf".

³⁹ Expediente digital, archivo "004AnexosDeLaDemanda.pdf". En la canasta ajustada por el contratista, el componente de recurso humano ascendió a \$2.962'021.843, suma equivalente al 85,5 % de su valor total de \$3.463'750.328, mientras que en la canasta aprobada ese componente representaba el 82,6 % de su valor.



parte la asimetría entre la caída de la matrícula y la del gasto. Sin embargo, esa explicación no traslada el riesgo a la entidad contratante por dos razones. La primera es que tales rigideces eran conocidas por el contratista desde la etapa de planeación, comoquiera que fue este quien elaboró la canasta educativa a partir de un análisis de costo-beneficio sobre los mismos municipios, sedes y modelos pedagógicos que luego administró, y quien contaba con más de 15 años de experiencia en esa modalidad contractual con el mismo ente territorial, según se consignó en el considerando G) del propio contrato. La segunda es que el clausulado le ofreció instrumentos específicos para mitigarlas —el modelo flexible, la reubicación de docentes y aun la modificación de los establecimientos atendidos por administración—, sin que obre prueba de que hubiese acudido a ellos ni de que los hubiese propuesto formalmente a la supervisión y al comité de contratación⁴⁰.

88. El expediente tampoco permite determinar cuáles cargos o componentes podían suprimirse sin afectar la continuidad del servicio en cada una de las sedes rurales. Esa ausencia de prueba no autoriza a presumir que toda la planta era reducible ni que COREDI incumplió sus deberes de adecuación, pero tampoco permite concluir que la totalidad de la estructura mantenida fuera indispensable o que el Departamento hubiera asumido sus costos, pues correspondía a la demandante demostrar la estructura mínima requerida, la imposibilidad de acudir a los mecanismos de adaptación previstos en el contrato y la relación causal entre las rigideces alegadas y la suma cuyo reconocimiento pretende.

89. Finalmente, aun si se admitiera que las causas sociales o demográficas concretas que produjeron la menor asistencia no podían identificarse al celebrar el negocio, esa sola posibilidad no demuestra que se hubiera materializado un acontecimiento extraordinario e imprevisible que excediera el ámbito de la contingencia asumida por el contratista, pues el recurso se limita a mencionar el desplazamiento por la violencia, la movilidad poblacional y las condiciones de ruralidad como explicaciones hipotéticas, sin afirmar y mucho menos acreditar cuál de ellas pudo ocurrir, en qué establecimientos incidió, durante qué periodo redujo la matrícula ni cuál fue su relación causal con los costos reclamados. Lo demostrado es que las partes representaron expresamente el aumento o la disminución del número de estudiantes y vincularon la remuneración a la cobertura efectiva, de modo que la eventual superación de ese riesgo exigía la prueba de un hecho extraordinario, ajeno e imprevisible y de la afectación económica que concretamente hubiera producido, extremos que no fueron acreditados.

90. Así las cosas, la variación de la matrícula fue expresamente contemplada y sus consecuencias económicas quedaron vinculadas al número de estudiantes atendidos, mientras que el contrato no garantizó la concurrencia de la población proyectada ni estableció que el Departamento reembolsaría los costos que no

⁴⁰ La secuencia documental muestra que el 6 de marzo de 2015 la supervisión aprobó la propuesta técnica y económica inicial, el 19 de junio COREDI presentó una actualización fundada en los referentes salariales que conservaba el valor total de \$3.719'100.000 y no contenía una reclamación por la disminución de la matrícula, el 25 de junio la supervisión requirió ajustar la propuesta a la población efectivamente atendida y solo el 4 de agosto siguiente el contratista solicitó incrementar el valor por alumno mediante el radicado 201500352536, petición que fue respondida el 12 del mismo mes a través del oficio 201500264242. No se acredita, por tanto, una espera de cinco meses frente a la solicitud de incremento, y la respuesta de agosto tampoco aceptó la recomposición del precio unitario, sino que reiteró la necesidad de adaptar la propuesta técnica y económica a la cobertura real.



pudieran absorberse con la remuneración causada. Como la parte actora tampoco demostró que la estructura mantenida constituyera el mínimo indispensable para la prestación del servicio ni que una circunstancia extraordinaria hubiera superado el riesgo contractualmente distribuido, la negativa de la entidad territorial a reconocer esa diferencia no constituyó incumplimiento y el segundo cargo no prospera.

Tercer cargo. La valoración probatoria y la demostración de la magnitud del desbalance

91. Reprocha el apelante que el Tribunal no otorgó valor probatorio a las comunicaciones dirigidas a la entidad durante la ejecución del contrato, en las que solicitó el ajuste del valor por alumno con base en los costos reales del servicio, ni valoró de manera integral el testimonio de Francisco Luis Cuervo Ramírez.

92. Sobre lo primero, conviene precisar el alcance del reproche. Las comunicaciones que el recurso enumera —los radicados 201500352536 del 4 de agosto, 201500374972 del 21 de agosto, 201500472702 del 4 de noviembre, 201500490269 del 18 de noviembre, 201500496687 del 23 de noviembre, la carta del 2 de diciembre y el radicado 201500537732 del 18 de diciembre, todos de 2015— sí fueron valoradas por el *a quo*, pues las relacionó de manera individual en los numerales 9.22 a 9.31 de la sentencia y extrajo de ellas la conclusión de que el contratista reclamó de manera oportuna y reiterada.

93. Ahora bien, una cosa es que esos documentos prueben la existencia y la oportunidad de la reclamación, y otra, distinta, es que prueben su fundamento y su cuantía. Las comunicaciones en cuestión son manifestaciones unilaterales del contratista en las que se afirma un costo de ejecución y se solicita un reajuste, de manera que su mérito demostrativo se agota en dar cuenta de que la solicitud se formuló, sin que de ellas pueda derivarse la efectiva causación de las erogaciones allí relacionadas. El Tribunal no incurrió, pues, en falta de valoración, sino que atribuyó a esas piezas el alcance que les corresponde.

94. La anterior distinción es decisiva porque el núcleo económico de la pretensión reposa sobre un único soporte, esto es, el cuadro titulado “*EJECUCIÓN CONTRATO 4600002966 DE 2015 - DESEQUILIBRIO ECONÓMICO*”, elaborado por el propio contratista, en el que se relacionan por componentes un total ejecutado de \$3.394'970.548 frente a un pago de \$2.526'542.410 y se deduce un desequilibrio de \$868'428.138. Ese cuadro se reprodujo en la demanda, en los alegatos de conclusión y en el escrito de apelación, y constituye la única base de la cifra pretendida. No obra en el expediente ninguno de los elementos que permitirían constatar la efectiva generación de las partidas allí consignadas, esto es, no se aportaron los contratos de trabajo del personal docente, directivo, administrativo y de apoyo, ni las nóminas, ni los comprobantes de egreso, ni las planillas de aportes a seguridad social y parafiscales, ni las facturas de proveedores, ni los estados financieros, ni los libros de contabilidad, ni certificación alguna del revisor fiscal o del contador de la entidad, o alguna prueba tendiente a acreditar las presuntas erogaciones.



95. Esa orfandad no obedece a una circunstancia sobreviniente ni a un obstáculo que el contratista no hubiera podido superar, pues este informó a la supervisión que “[l]a Ejecución presupuestal detallada, así como los soportes documentales de ejecución de los componentes de la canasta se encuentran en la oficina del Supervisor” y precisó que los había remitido mediante los radicados 2017010467150 del 13 de diciembre de 2017, con 199 folios, 2018010049026 del 7 de febrero de 2018, con un disco compacto que contenía la ejecución presupuestal detallada, y 2018010070995 del 21 de febrero de 2018, con 1.029 folios. Es decir que el contratista identificó con exactitud los documentos, los radicados mediante los cuales afirmó haberlos remitido y la dependencia en la que reposaban, información que le permitía individualizarlos y solicitar su incorporación al proceso.

96. En la audiencia inicial celebrada el 21 de febrero de 2024, el Tribunal decretó únicamente los documentos aportados con la demanda y con la contestación y los testimonios de Francisco Luis Cuervo Ramírez y José Luis Alvarado Henao, negó por inconducente el informe escrito bajo juramento y declaró innecesario el exhorto para que se aportara el expediente contractual por obrar ya en el cuaderno C002, decisión que se notificó en estrados y frente a la cual la parte demandante manifestó de manera expresa no interponer recursos, quedando en firme⁴¹. El contratista tampoco solicitó dictamen pericial contable, ni inspección judicial sobre sus libros, ni prueba por informe dirigida a su revisor fiscal, ni pidió pruebas en segunda instancia dentro del término de ejecutoria del auto admisorio. De ahí que el vacío probatorio le sea enteramente atribuible.

97. A la ausencia de soportes se suma la falta de conciliación y trazabilidad de las cifras presentadas por la parte actora. El número de estudiantes fue relacionado como 2.358, 2.342, 2.314 y 2.304, mientras que para el primer desembolso se verificaron 2.192 en el SIMAT⁴². A su vez, el valor por alumno reclamado se calculó en \$1'534.507, \$1'577.226, \$1'496.867 y \$1'473.512⁴³, y el costo total fue inicialmente proyectado en \$3.618'368.593, cuantificado posteriormente en \$3.392'452.095 y fijado en la demanda y en la apelación en \$3.394'970.548⁴⁴. Aunque esas diferencias pueden corresponder a distintos momentos de la ejecución, fechas de corte o métodos de cálculo y, por ello, no constituyen necesariamente contradicciones, la parte actora no explicó cómo se relacionaban entre sí ni las condujo a una misma población verificada, una composición uniforme de la canasta y un periodo común, de manera que no es posible establecer a partir de ellas la causación y el alcance del crédito reclamado.

98. Tampoco es cierto que el material del expediente respalde la afirmación del recurso según la cual la supervisión certificó los costos reales del contratista. El

⁴¹ Expediente digital, archivo “025ActaAudienciaInicial.pdf”. Notificada en estrados la decisión sobre pruebas, la parte demandante manifestó expresamente “[s]in recursos” y el Tribunal declaró ejecutoriada la providencia.

⁴² La cifra de estudiantes atendidos varía en el propio escrito del contratista, pues en la comunicación del 4 de agosto de 2015 se invocaron 2.358, en la del 4 de noviembre de 2015 se informaron 2.314, en el sexto informe de seguimiento se relacionaron 2.342, en el informe final de seguimiento se presentaron 2.304 y en el SIMAT se verificaron 2.192 para el primer desembolso. Expediente digital, archivos “004AnexosDeLaDemanda.pdf” y “013 INFORME DE SEGUIMIENTO 6.pdf”.

⁴³ Expediente digital, archivo “004AnexosDeLaDemanda.pdf”.

⁴⁴ En la comunicación radicada bajo el número 2016010498274 del 29 de diciembre de 2016 el contratista afirmó que “el costo de los componentes de la canasta en que incurrió COREDI para prestar el servicio de administración de los establecimientos a la Corporación confiados ascendió a \$3.392'452.095”, cifra que difiere de los \$3.394'970.548 invocados en la demanda, en los alegatos y en la apelación. Expediente digital, archivo “004AnexosDeLaDemanda.pdf”.



informe final de seguimiento 11 y el acta de terminación que lo acompaña certificaron una ejecución física del 100% y una ejecución de recursos del 67,93%, y en el acápite de seguimiento financiero consignaron que de los \$2.526'542.410 desembolsados *“el contratista ejecutó el 100% de los recursos”*, esto es, que aplicó íntegramente lo recibido, afirmación que dista mucho de constituir una certificación de que hubiera gastado \$3.394'970.548. Adicionalmente, el numeral 7 de la Resolución S2018060225749 del 24 de mayo de 2018, en el que la actora funda su alegación sobre la correcta ejecución, se refiere a que las actividades objeto del contrato fueron ejecutadas según las normas, especificaciones técnicas y condiciones contractuales y recibidas a entera satisfacción, lo que constituye un juicio sobre el cumplimiento del objeto, pero no sobre el monto de las erogaciones del contratista.

99. En cuanto al testimonio de Francisco Luis Cuervo Ramírez, valorado en su integridad debe indicarse que, si bien resulta ilustrativo sobre la mecánica de conformación de la canasta educativa y sobre las dificultades operativas derivadas de la dispersión rural, no puede suplir la ausencia de prueba sobre las erogaciones. En el primer plano de la declaración, relativo a la conformación de la canasta y a las rigideces que la dispersión rural impone a la reducción de la planta docente, el testimonio es pertinente y fue efectivamente considerado, según se expuso al resolver el segundo cargo, donde se reconocieron esas rigideces y se explicó por qué no trasladan el riesgo a la entidad contratante. En el segundo, relativo a la magnitud de las erogaciones y al monto del desbalance reclamado, la declaración carece de aptitud demostrativa, pues el testigo estuvo vinculado al contratista y tuvo a su cargo la parte administrativa del contrato, de modo que su dicho debe apreciarse con el rigor que impone esa relación, y en todo caso, sus afirmaciones sobre la magnitud del gasto no vienen acompañadas de soporte documental alguno.

100. Además, las conclusiones jurídicas del testigo —señaladamente la de que *“el contratante es quien debe asumir las pérdidas en razón a que no asistan el total de alumnos inicialmente previstos”*— constituyen una opinión sobre el derecho aplicable que no vincula al juez y que, por lo demás, resulta contraria a la normatividad aplicable y al contrato como ya se ha expuesto. A ello se suma que su propio relato reconoce que el contratista modificó la canasta educativa ajustándola a lo que consideró la realidad del servicio, lo que confirma que la desviación se gestionó de manera unilateral.

101. Frente a esa versión obra además la del supervisor José Luis Alvarado Henao, contador público que acompañó la ejecución en su integridad, quien declaró que el pago se causaba sobre estudiantes atendidos y registrados en el SIMAT, que se solicitó al contratista ajustar la canasta a los estudiantes realmente atendidos, que la nueva presentada a mitad de año contemplaba un valor de recurso humano superior pese a atender menos alumnos, y que en la liquidación los componentes de la canasta debían estar ajustados a los estudiantes efectivamente atendidos. Ese testimonio resulta coherente con la prueba documental —en particular con el oficio 201500264242 del 12 de agosto de 2015 y con las canastas comparadas— y confirma que la entidad advirtió oportunamente a la parte actora sobre la necesidad del ajuste y sobre las consecuencias de omitirlo.



102. De lo expuesto se sigue que, sin perjuicio de la improcedencia de lo reclamado con fundamento en lo expuesto frente a los cargos anteriores, la pretensión tampoco podría prosperar por falta de prueba del crédito. Del solo cuadro de ejecución elaborado por la actora no es posible establecer que las erogaciones se causaron, que correspondían a la ejecución necesaria del contrato, ni que debían ser asumidas por el Departamento. Sin los soportes contables y financieros ni una confrontación técnica con la fórmula de pago, la Sala carece de parámetros ciertos para concluir que quedó insoluta una parte de la remuneración. La súplica subsidiaria de reconocer el valor que se acreditara dentro del proceso tampoco puede abrirse paso, pues no fue acreditado valor alguno. El tercer cargo, en consecuencia, no prospera.

Cargos cuarto y quinto. El alegado incumplimiento en la liquidación y pago de la remuneración

103. Los dos últimos motivos de inconformidad cuestionan la fundamentación con la que el Tribunal desestimó los planteamientos que la demanda formuló bajo las categorías de violación de la ley y falsa motivación, pues el cuarto sostiene que las razones expuestas no respondieron adecuadamente las distintas modalidades de infracción invocadas, y el quinto reprocha la brevedad del análisis realizado frente a los fundamentos de la supuesta falsedad de los motivos. Aunque tales categorías no tienen alcance invalidante respecto de las resoluciones examinadas por tratarse de actos jurídicos contractuales y no de actos administrativos, sus planteamientos materiales deben resolverse en cuanto controvierten la fuente, la determinación y el pago de la remuneración reclamada por COREDI.

104. En relación con la falta de aplicación del numeral 1 del artículo 5 y del artículo 27 de la Ley 80 de 1993, la censura no puede prosperar porque, según se explicó, el contrato se encontraba sometido al derecho privado y no al EGCAP, de modo que el deber estatutario de preservar y restablecer la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones no gobernaba el negocio ni podía constituir la fuente del reajuste solicitado. Esto no releva al Departamento del cumplimiento de la contraprestación convenida, pero exige determinar la existencia del crédito con fundamento en el contenido obligacional del contrato y en la regulación especial del servicio educativo, examen realizado al resolver los tres primeros cargos y del cual se concluyó que no existía una obligación de reajustar el valor unitario, que la entidad no había asumido los mayores costos derivados de la disminución de la matrícula y que la suma reclamada tampoco fue demostrada.

105. Tampoco se configuró el incumplimiento que COREDI atribuyó a la inobservancia del artículo 60 de la Ley 80 de 1993. Como se estableció al examinar preliminarmente la facultad de liquidación, esta no tuvo origen en dicha disposición, sino en la cláusula vigésima segunda, mediante la cual se acordó intentar primero el balance bilateral y se autorizó a la contratante para practicarlo unilateralmente si las partes no comparecían o no alcanzaban acuerdo sobre su contenido. La entidad ejerció esa facultad después de que el contratista manifestó que no suscribiría la liquidación mientras no se reconociera el reajuste, y se limitó a registrar lo ejecutado,



lo reconocido y lo pagado, sin imponer una sanción, crear una obligación nueva o declarar un saldo a cargo de la parte actora, por lo que la sola falta de aceptación de su reclamación no significó que se hubiera desconocido el procedimiento convenido.

106. La anterior conclusión no atribuye a la liquidación privada la facultad de definir con fuerza vinculante la existencia del crédito discutido, aspecto que no fue acordado expresamente, pues la negativa consignada en la Resolución S2018060234142 expresa únicamente la posición contractual del Departamento y no extingue un derecho que pudiera asistirle a COREDI ni desplaza el examen del juez.

107. En cuanto a la aplicación del CONPES Social 170 de 2014, la demandante sostiene que el valor de \$1'127.000 por alumno no podía fundarse en ese documento porque su anexo 1 estableció para las entidades territoriales del grupo 6 y en zona rural asignaciones de \$1'636.000 para transición, \$1'556.000 para primaria, \$2'053.000 para secundaria y \$2'099.000 para media, todas superiores al precio unitario pactado. La comparación entre esas cifras es correcta y permite advertir que el valor convenido no fue tomado directamente de alguna de las tipologías contenidas en el CONPES, pero no demuestra que el Departamento estuviera obligado a reconocerlas como remuneración ni que las partes carecieran de la facultad de convenir un precio inferior.

108. El inciso 2 del artículo 27 de la Ley 715 de 2001 y el inciso 2 del artículo 5 del Decreto 2355 de 2009 dispusieron que el valor financiado con recursos del Sistema General de Participaciones no podía superar la asignación por estudiante definida por la Nación y que cualquier excedente debía pagarse con recursos propios de la entidad territorial, lo que convierte la tipología nacional en un límite máximo de financiación, y no en el precio mínimo del contrato. En este punto debe precisarse la afirmación del Tribunal según la cual el CONPES no constituía un parámetro obligatorio, pues sí lo era en cuanto techo del valor reconocible con cargo a esos recursos, pero no como suma que debiera trasladarse íntegramente al contratista, razón por la cual la posibilidad de financiar un valor superior con recursos propios habilitaba a la entidad territorial para determinar la fuente del excedente, mas no confería a COREDI el derecho de exigirlo.

109. Aunque la afirmación consignada durante la liquidación acerca de que el valor por alumno se sustentaba en el CONPES podía sugerir una derivación directa que ese documento no contenía, el estudio previo distinguió entre la asignación nacional y el valor de la canasta educativa, la cláusula tercera incorporó expresamente el precio unitario de \$1'127.000 y la propia actora elaboró y presentó una canasta de \$3.719'100.000, cifra que corresponde exactamente al producto de aquel valor por los 3.300 estudiantes proyectados. De este modo, la eventual imprecisión de la explicación ofrecida por el Departamento no modificó el precio pactado, no redujo la remuneración durante la liquidación, ni permite establecer que hubiera quedado insoluto una prestación a su cargo.

110. La alegada interpretación errónea del artículo 5 del Decreto 2355 de 2009 tampoco contiene un planteamiento distinto del resuelto al examinar el primer cargo.



Esa disposición ordenaba fijar el valor por estudiante con fundamento en los componentes de la canasta educativa ofrecidos y calcular el valor total según el número de alumnos atendidos, mientras que el artículo 17 calificaba la retribución como una suma fija por alumno y limitaba su contenido al costo de los componentes aportados por el contratista, sin establecer que el precio unitario debiera recomponerse posteriormente de acuerdo con el gasto ejecutado. Por tanto, la entidad territorial aplicó la fórmula prevista en la regulación especial y en el contrato al mantener el valor de \$1'127.000 y reconocerlo por los estudiantes efectivamente atendidos y verificados, sin que la diferencia entre la matrícula proyectada y la real transformara el negocio en un mecanismo de reembolso de costos.

111. Las referencias generales de la demanda a los fines estatales y a los principios constitucionales de igualdad, equidad y eficiencia tampoco permiten identificar una obligación contractual incumplida, pues su desarrollo retorna a la misma negativa de reconocer el reajuste. Tales mandatos orientan la actividad administrativa y la prestación del servicio público educativo, pero no determinan ni modifican la fórmula de remuneración acordada ni constituyen una fuente autónoma del crédito, especialmente cuando el contrato y la regulación especial no atribuyeron al Departamento los mayores costos alegados y la parte actora no acreditó su efectiva causación.

112. El segundo planteamiento presentado como falsa motivación se refiere a la afirmación de que la variación de la matrícula constituía un riesgo previsible que debía asumir el contratista. Esta cuestión fue resuelta al estudiar el segundo cargo, donde se estableció que el literal T de la cláusula séptima contempló expresamente el aumento o la disminución del número de estudiantes entre pagos, que el párrafo 4 de la cláusula cuarta calificó el listado inicial como un marco de referencia y que el clausulado asignó a COREDI deberes de información, control de asistencia, prevención de la deserción, sostenimiento de la relación alumno-grupo y adaptación de su estructura mediante mecanismos de flexibilidad. De ahí que la entidad no hubiera creado durante la liquidación una obligación de garantizar la asistencia de los alumnos proyectados, pero tampoco asumió los costos que no quedaron cubiertos por la remuneración causada con arreglo a la cobertura efectiva.

113. Incluso si se admitiera que las causas sociales o demográficas concretas que produjeron la menor asistencia no podían anticiparse con exactitud al celebrar el negocio, esa circunstancia no conduciría a atribuir sus consecuencias económicas al Departamento, pues la variación de la matrícula sí fue representada por las partes y la fórmula de remuneración hizo depender el valor total de los estudiantes efectivamente atendidos. Por ello, la calificación consignada por la entidad coincide en lo sustancial con la distribución contractual de esa contingencia, aunque las razones contenidas en las resoluciones no se encuentren amparadas por una presunción de legalidad, dado que únicamente expresan la posición adoptada por una de las partes al cerrar las cuentas y deben apreciarse a la luz del contrato y de las pruebas.

114. Finalmente, el reproche sobre la insuficiencia de la motivación del fallo no determina su revocatoria, porque el deber de fundamentar las providencias no se



mide exclusivamente por la extensión de las consideraciones, sino por su aptitud para identificar y resolver los planteamientos relevantes de las partes. El Tribunal individualizó los argumentos referidos al CONPES Social 170 y a la previsibilidad de la variación de la matrícula, explicó la función que atribuyó a la asignación nacional y señaló por qué consideraba que la disminución de estudiantes había sido contemplada, de modo que ofreció una respuesta comprensible a la controversia económica, aunque partiera de la naturaleza administrativa de las resoluciones y algunas de sus afirmaciones requirieran las precisiones efectuadas en esta instancia.

115. La Sala ha completado ese análisis bajo la calificación jurídica correspondiente y ha confrontado los planteamientos de la apelación con el régimen privado del contrato, la regulación especial del servicio educativo, las estipulaciones pactadas y las pruebas practicadas. De ese examen se sigue que las normas del EGCAP invocadas no gobernaban el negocio, que el CONPES fijaba un límite máximo y no un precio obligatorio, que la remuneración dependía del valor unitario convenido y de los estudiantes atendidos, que las consecuencias económicas de la variación de la matrícula no fueron asumidas por el Departamento y que el crédito reclamado carece tanto de fuente contractual como de demostración probatoria.

116. En consecuencia, los cargos cuarto y quinto no prosperan, pues el Departamento pagó la remuneración que resultaba de la fórmula convenida y no estaba obligado a reajustar el valor por alumno ni a reconocer los mayores costos que la parte actora afirmó haber asumido.

Conclusión

117. El valor del contrato 4600002966 de 2015 y la remuneración del contratista se determinaban, por mandato de los artículos 5 y 17 del Decreto 2355 de 2009 y de las cláusulas tercera, cuarta y séptima del negocio, mediante el producto del valor por estudiante fijado en la etapa de planeación con fundamento en la canasta educativa ofrecida y el número de alumnos efectivamente atendidos y verificados en el SIMAT, sin que el costo realmente ejecutado de los componentes operara como criterio de remuneración ni habilitara el reajuste del precio unitario.

118. La diferencia entre la matrícula proyectada y la efectivamente atendida fue expresamente contemplada por las partes y sus consecuencias económicas quedaron vinculadas a la fórmula de remuneración por estudiante atendido. Aunque COREDI asumió deberes de seguimiento de la asistencia, prevención de la deserción y adecuación de la relación alumno-grupo, de esas obligaciones de medio no se deriva que hubiera garantizado la concurrencia de los 3.300 alumnos estimados ni que su incumplimiento hubiese causado el déficit alegado, pero el contrato no atribuyó al Departamento la obligación de asegurar esa cobertura o de reembolsar los costos que permanecieran cuando la matrícula efectiva fuera inferior.

119. La magnitud del alegado desbalance tampoco se acreditó, pues el único soporte de la cifra pretendida es un cuadro elaborado por la propia parte actora, cuyas cifras no fueron conciliadas con una misma fecha de corte, una población



verificada y una composición uniforme de la canasta, sin que se hubiera allegado o solicitado alguna prueba que demostrara la efectiva causación de las erogaciones aducidas.

120. Confrontadas las obligaciones contractuales con la ejecución acreditada, no se demostró que la entidad hubiera incumplido el negocio, pues reconoció el precio convenido por los estudiantes efectivamente atendidos y no asumió contractual ni normativamente la obligación de cubrir los mayores costos que pudieran subsistir ante una cobertura inferior. Aunque el expediente tampoco permite determinar qué cargos o componentes podían reducirse sin afectar la continuidad del servicio en las sedes rurales, esa incertidumbre no demuestra que el Departamento hubiera asumido el costo de la estructura ni acredita la existencia del crédito reclamado.

121. En consecuencia, la Sala confirmará la negativa de las pretensiones, comoquiera que bajo el régimen privado aplicable y desde la perspectiva del cumplimiento contractual no se acreditó que el Departamento hubiera dejado insoluta alguna parte de la remuneración debida.

Costas

122. El artículo 188 del CPACA dispone que la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil, actualmente CGP. El artículo 361 *ibidem* establece que las costas *“están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”*.

123. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 365 de esta codificación⁴⁵, sería procedente la condena en costas en esta instancia a la parte demandante, toda vez que en esta providencia se resuelve desfavorablemente el recurso de apelación que propuso al mantenerse la negativa de las pretensiones. No obstante, el numeral 8 de la norma referida dispone que *“solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”*, con fundamento en lo cual, la posición mayoritaria actual de la Sala ha establecido que solo hay lugar a fijar agencias en derecho cuando su causación se encuentre acreditada mediante la actuación efectiva de los apoderados.

124. En este caso, la entidad demandada no actuó en segunda instancia, por lo que no se causaron agencias en derecho a su favor⁴⁶.

⁴⁵ “En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: “1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.

⁴⁶ El ponente no comparte el criterio mayoritario según el cual la causación de agencias en derecho exige que en el expediente se acrediten actuaciones procesales efectivamente desplegadas por el apoderado. Las agencias en derecho no corresponden al reembolso de honorarios ni constituyen una remuneración asociada a cada actuación individualmente considerada, sino que integran la condena en costas como reconocimiento de la gestión de defensa judicial de la parte vencedora. Por ello, su causación puede derivarse de la existencia y vigencia de la representación procesal, pues el mandato judicial comporta deberes permanentes de vigilancia, seguimiento del expediente, control de términos, revisión de notificaciones y disponibilidad para intervenir cuando resulte necesario, aun cuando tales labores no se exterioricen mediante memoriales u otras actuaciones visibles en el trámite. En ese sentido, la naturaleza, calidad e intensidad de la gestión son elementos relevantes para determinar la cuantía de las agencias en derecho, pero no constituyen, en criterio del ponente, un presupuesto para establecer su causación. No obstante lo anterior, en esta providencia se adopta la posición mayoritaria de la Sala, conforme a la cual, solo procede fijarlas cuando su causación se encuentre acreditada mediante actuaciones efectivamente desplegadas en la respectiva instancia.



Expediente: 05001-23-33-000-2020-00213-01 (74687)
Demandante: COREDI
Demandado: Departamento de Antioquia
Acción: Controversias contractuales

IV. PORTE RESOLUTIVA

125. 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,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 15 de mayo de 2026, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
(salvamento de voto)

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ
(aclaración de voto)

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de 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. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema SAMAI.

