



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

CONSEJERA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 44-001-23-33-000-2015-00212-01 (64169)
Demandante: Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira “Asociación Wayuu Araurayu”
Demandado: Departamento de La Guajira
Referencia: Controversias contractuales – CPACA

TEMAS: CONTRATOS DE ADMINISTRACIÓN DE LA ATENCIÓN EDUCATIVA PARA LA POBLACIÓN ÉTNICA – son contratos suscritos entre entidades territoriales y autoridades indígenas u organizaciones indígenas representativas para garantizar el derecho a la educación propia, cuando se demuestra la insuficiencia cualitativa o cuantificativa de las instituciones educativas oficiales para prestar el servicio de educación directamente. En los casos en que el contratista u operador sea una organización indígena representativa, la naturaleza del contrato que se celebra es la de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión. LIQUIDACIÓN JUDICIAL DE LOS CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS – corte de cuenta conclusivo que implica un verdadero ajuste y escrutinio global del negocio jurídico, en virtud del cual se pueden generar obligaciones provenientes de reconocimiento del valor de prestaciones adicionales ejecutadas de buena fe durante la vigencia del contrato y que resultaban esenciales y necesarias para el cabal cumplimiento del objeto contractual.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 13 de febrero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira, mediante la cual resolvió liquidar judicialmente, a través de incidente, el contrato de administración de la atención educativa para la población étnica 255 de 2014, y negar las demás pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El departamento de La Guajira celebró con la Asociación Wayuu Araurayu el contrato 255 de 2014, cuyo objeto consistía en la administración de la atención educativa de ocho establecimientos etnoeducativos oficiales, por un valor total de \$13.734'878.000. En la cláusula quinta del negocio jurídico se estipuló que el tope máximo de estudiantes a atender sería de 7.733, sin que su valor pudiera exceder el monto inicialmente pactado, salvo que la asociación reportara un incremento en el número de menores atendidos y, adicionalmente, se contara con la verificación del supervisor designado.

Durante la ejecución del contrato, la Asociación reportó que venía atendiendo a una población estudiantil superior a la inicialmente pactada, lo cual quedó registrado en diversos informes de supervisión. En consecuencia, solicitó al ente departamental adicionar el valor correspondiente a dicho incremento, conforme lo estipulado en la cláusula quinta del contrato; sin embargo, esta petición fue denegada, bajo el



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)
Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

argumento de que la supervisión no contaba con evidencias suficientes para verificar el aumento en el número de estudiantes atendidos.

La parte actora pretende, en este contencioso, que se efectúe la liquidación judicial del contrato mencionado, y que en dicho balance final se incluya el reconocimiento y pago del mayor valor resultante de la ejecución del contrato, por concepto de 1.067 menores atendidos por encima de los inicialmente acordados, monto que asciende a \$1'550.000 por estudiante.

II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 18 de diciembre de 2015¹, la Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira —Asociación Wayuu Araurayu— presentó demanda, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, contra el departamento de La Guajira, con las siguientes pretensiones (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“PRIMERA- *Que se declare y/o efectúe la liquidación judicial del CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DE LA ATENCIÓN EDUCATIVA PARA LA POBLACIÓN ÉTNICA 255 DE 2014.*

SEGUNDA- *Que dentro de la liquidación judicial del CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DE LA ATENCIÓN EDUCATIVA PARA LA POBLACIÓN ÉTNICA 255 DE 2014, quede comprendida la liquidación, reconocimiento y pago a favor del accionante del mayor valor resultante de la ejecución final del contrato por concepto de mil sesenta y siete (1.067) niños, niñas y jóvenes indígenas atendidos por encima de los pactados, y que en razón al incremento en la matrícula no estaban contemplados inicialmente en el mismo, respetándose la tipología aceptada en el contrato, la cual equivale a la suma de un millón quinientos cincuenta mil pesos (\$1.550.000) por estudiante.*

TERCERA- *Que de igual manera, dentro de la liquidación del CONTRATO DE ADMINISTRACIÓN DE LA ATENCIÓN EDUCATIVA PARA LA POBLACIÓN ÉTNICA 255 DE 2014, quede comprendida la liquidación, reconocimiento y pago a favor de los actores de la indexación o corrección monetaria e intereses correspondientes sobre la expresada cantidad. Computada a partir de la fecha en que debió liquidarse bilateralmente el contrato [...].*

CUARTA- *Que se condene al DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA en las costas, agencias en derecho y demás gastos que implique el presente proceso [...].”*

1.2. En síntesis, la parte actora narró los siguientes **hechos**:

Manifestó que, el 15 de abril de 2014, el departamento de La Guajira celebró con la Asociación Wayuu Araurayu el contrato 255 del 2014, cuyo objeto consistía en *“la administración de la atención educativa de [ocho] establecimientos etnoeducativos oficiales [...].”*, por un valor total de \$13.734'878.000, suma que resulta de multiplicar

¹ Fl 1 a 10, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

el número total de estudiantes a atender (7.733) por \$1'550.000, correspondiente al precio acordado por menor beneficiario para el año 2014; más \$1'748.728.800, por concepto de alimentación para algunos internados indígenas.

Agregó que, en la cláusula quinta del contrato, se estipuló que *“el tope máximo de estudiantes atendido ser[ía] de 7.733, en consecuencia, las partes convienen que el valor del contrato no podrá superar el señalado, salvo en el caso que la Asociación reporte aumento del número de niños atendidos y se cuente con la verificación del supervisor del contrato”*. Seguidamente, sostuvo que, en la cláusula vigésima cuarta, se pactó que *“la liquidación del contrato se realizaría de común acuerdo por las partes antes del pago final pactado o en su defecto de conformidad con lo previsto en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007”*.

Expresó que la ejecución del contrato comenzó el 28 de abril de 2014, fecha en la cual el departamento de La Guajira asumió, a través de la Secretaría de Educación Departamental, la supervisión de dicho negocio jurídico.

Refirió que, el 29 de mayo de 2014, el área de cobertura educativa de la Secretaría de Educación Departamental expidió múltiples certificaciones, mediante las cuales determinó la adición de 687 estudiantes beneficiarios, con cargo al contrato 255 de 2014, conforme con la verificación de las matrículas realizadas en el SIMAT.

Afirmó que, el 9 de julio de 2014, el departamento de La Guajira designó al consorcio Intereduguajira 2014 como interventor del contrato.

Señaló que el 8 y el 29 de agosto de 2014 la Secretaría de Educación Departamental presentó el segundo y tercer informe de supervisión del contrato, respectivamente, en los cuales se estableció que, durante su ejecución, se ha atendiendo un número mayor de estudiantes al inicialmente convenido, pues, de acuerdo con las matrículas registradas en el SIMAT y las planillas de asistencia, se constató que se ha prestado el servicio de educación a 8.809 menores para el 30 de junio de 2014, y a 8.848 menores para el 30 de julio de la misma anualidad.

Indicó que, el 22 de septiembre de 2014, la Asociación Wayuu Araurayu solicitó a la Secretaría de Educación Departamental adicionar el valor del contrato, en razón del aumento progresivo de estudiantes que debían ser atendidos.

Sostuvo que, el 2 de octubre de 2014, la Secretaría de Educación Departamental rechazó la solicitud de adición presentada por el contratista, con el argumento de que la supervisión del contrato no contaba con evidencias suficientes para verificar el aumento en el número de estudiantes atendidos.

Aseveró que, el 19 de noviembre de 2014, la Asociación Wayuu Araurayu insistió ante la Secretaría de Educación Departamental de La Guajira sobre la necesidad de adicionar el valor del contrato; sin embargo, dicha solicitud no fue respondida por la administración departamental.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

Expresó que el 27 de noviembre de 2014 culminó el plazo de ejecución contractual pactado, sin que el departamento de La Guajira hubiese tramitado la liquidación del contrato.

Refirió que, el 30 de diciembre de 2014, la Asociación Wayuu Araurayu solicitó a la Secretaría de Educación Departamental la legalización del pago correspondiente a la atención de un mayor número de estudiantes al inicialmente pactado en el contrato 255 de 2014.

Advirtió que, el 5 de marzo de 2015, el departamento de La Guajira celebró con la Asociación Wayuu Araurayu el contrato de administración de la atención educativa para la población étnica 184 del 2015, en el cual se estableció que el número de estudiantes a atender sería de 8.853, *“demostrando con ello que lo solicitado por la Asociación en el año 2014 es cierto”*.

Finalmente, puso de presente que, el 24 de agosto de 2015, las partes contractuales celebraron una reunión con el propósito de analizar la viabilidad de incluir en la liquidación del contrato 255 de 2014 el mayor valor generado por el incremento en el número de estudiantes atendidos, determinándose por parte de la Administración que *“no se podía incluir en el acta de liquidación el valor correspondiente a los estudiantes atendidos de más, en el sentido de que solo debería discutirse sobre la ejecución del contrato suscrito”*.

1.3. Como fundamentos jurídicos, la parte accionante invocó los artículos 1, 2, 23, 83 y 229 de la Constitución Política; los artículos 5 y 24.1 (literal c) de la Ley 80 de 1993; y los artículos 2.4 (literal c) y 11 de la Ley 1150 de 2007, bajo el argumento de que, en el marco del contrato de administración de atención educativa para la población étnica 255 de 2014, el departamento de La Guajira vulneró tanto el principio de buena fe como el de confianza legítima, al omitir *“adelantar oportunamente las acciones y trámites necesarios para el reconocimiento [...] del mayor número de estudiantes atendidos y validados por la supervisión del contrato, acorde con las certificaciones del área de cobertura de la Secretaría de Educación y los informes de Supervisión”*.

2. Contestación de la demanda

El departamento de La Guajira² se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, en particular a la relativa *“al cobro de 333 niños no verificados por la interventoría, pues la cantidad corresponde a 734 y no a 1.067 niños como erradamente se aduce”*. En este sentido, propuso la excepción de cobro de lo no debido, argumentando que, al realizar el informe final, la interventoría verificó que, si bien fueron atendidos 8.762 estudiantes, lo que representa un aumento de 1.029 menores respecto de los inicialmente pactados en el contrato 255 de 2014, también

² FI 113 a 117, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)
Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

encontró que 295 beneficiarios desertaron de la prestación del servicio educativo, por lo que no deben ser tenidos en cuenta para efectuar la liquidación del contrato.

Por lo anterior, concluyó que *“la suma adicional resulta de la operación matemática entre 734 estudiantes atendidos adicionalmente por \$1'550.000, correspondiente al valor individual de cada estudiante, lo que arroja la suma de \$1.137'700.000”*.

3. Audiencia inicial

El 3 de mayo de 2017³, sin la comparecencia del departamento de La Guajira, el Tribunal celebró la audiencia inicial, advirtiendo que no se encontró vicio alguno que debiera ser objeto de saneamiento, ni tampoco excepciones previas por resolver.

Posteriormente, se fijó el litigio en los siguientes términos: *“determinar si le asiste al departamento de La Guajira responsabilidad contractual por el no pago del servicio educativo prestado a 1.067 estudiantes adicionales que fueron atendidos por la demandante en virtud del contrato de administración de la atención educativa para la población indígena 255 de 2014 y por fuera de la cobertura y valor que se pactó en el referido contrato y si hay lugar a la liquidación judicial del referido contrato con inclusión de los rubros adicionales y no incluidos en la convención contractual por concepto de la atención educativa recibida por la referida población estudiantil”*.

Finalmente, se decretaron como pruebas: **(i)** los documentos aportados por las partes como anexos de la demanda y su respectiva contestación; **(ii)** a petición de la parte actora y con cargo al departamento de La Guajira, el expediente del contrato de administración de la atención etnoeducativa 225 de 2014, incluyendo tanto los documentos que acreditan el aumento en la cobertura de la población estudiantil como el contrato de interventoría suscrito con el consorcio Intereduguajira 2014; y **(iii)** de oficio y con cargo al departamento de La Guajira los informes de interventoría y supervisión rendidos con ocasión del referido contrato 225 de 2014.

4. Audiencia de pruebas

El 13 de junio de 2017⁴ y el 24 de agosto de la misma anualidad⁵, la autoridad judicial de primera instancia celebró la audiencia de pruebas, en la cual incorporó los documentos decretados en la audiencia inicial y aportados por el departamento de La Guajira, y prescindió de la audiencia de alegación y juzgamiento.

5. Alegatos de conclusión en primera instancia

La parte accionante⁶ reiteró los argumentos expuestos en su escrito inicial, y concluyó que los documentos aportados e incorporados al proceso demuestran que

³ FI 182 a 184, C.1. y CD.1.

⁴ FI 193 a 194, C.1. y CD.2.

⁵ FI 207 a 208, C.1. y CD 4.

⁶ FI 210 a 211, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

en desarrollo del contrato 255 de 2014 se atendió un mayor número de estudiantes al inicialmente contratado, *“lo cual obedeció a un acuerdo suscrito entre las partes, que fue consignado en el parágrafo primero de la cláusula quinta del contrato, por tanto, la Asociación Wayuu Araurayu tiene derecho al reconocimiento y pago del valor pretendido”*, máxime si se considera que, en la contestación de la demanda, el departamento de La Guajira reconoció que, en el marco del contrato de atención educativa referido, fueron atendidos un número de estudiantes superior.

El departamento de La Guajira y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

6. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 13 de febrero de 2019⁷, el Tribunal Administrativo de La Guajira resolvió: **(i)** liquidar judicialmente el contrato de administración de atención educativa para la población étnica 255 de 2014, suscrito entre el departamento de La Guajira y la Asociación Wayuu Araurayu; balance general que ordenó debía ser realizado a través de incidente promovido por la parte demandante; y **(ii)** negar las demás pretensiones de la demanda.

Como fundamento de su decisión, sostuvo que, aunque en el expediente obran los informes de supervisión del contrato, las certificaciones emitidas por el área de cobertura educativa de la Secretaría de Educación Departamental y el informe final de interventoría, que relacionaron un incremento de la población estudiantil atendida en virtud del contrato 255 de 2014, lo cierto es que *“al analizarse cada una de esas evidencias, se aprecia que la información contenida en ellas corresponde a una revisión eminentemente documental de la información previamente reportada por el mismo contratista, sin que se demuestre que efectivamente se haya prestado ese servicio educativo al número de estudiantes adicionales ahí referidos”*, máxime si se tiene en cuenta que el fundamento de la Secretaría de Educación Departamental para desestimar la solicitud de adición al valor del contrato por el supuesto aumento en los estudiantes atendidos fue precisamente *“que no contaba con la verificación de los alumnos reportados por la Asociación como atendidos”*.

Con base en lo anterior, consideró que, si bien es inviable el reconocimiento del mayor valor pretendido por la parte demandante en virtud de la alegada prestación del servicio educativo a 1.067 estudiantes adicionales, sí resulta procedente la liquidación judicial del contrato 255 de 2014, ya que esta había sido pactada pero no se llevó a cabo. No obstante, concluyó que la liquidación referida debe efectuarse por vía incidental, conforme con lo establecido en el artículo 193 del CPACA, dado que *“no se cuenta con los elementos de juicio suficientes para determinar tal cruce final de cuentas, por cuanto en el plenario aunque se conoce la proporción en que fue ejecutado el objeto contractual, no hay prueba de la totalidad de los pagos hechos por la entidad contratante”*. En tales condiciones, expresó que la interesada

⁷ Fl. 213 a 221, C. Ppal.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

debía promover un incidente dentro de 60 días siguientes a la ejecutoria de la sentencia, con el ánimo de determinar *“el balance del contrato y las prestaciones a cargo de los contratantes, dejándose en todo caso la salvedad en cuanto a la no procedencia del pago de mayores valores objeto del presente litigio”*.

7. Recurso de apelación

La parte accionante⁸ solicitó modificar la sentencia de primer grado, con el propósito de que en la liquidación judicial ordenada se incluyera el valor correspondiente a *“los estudiantes atendidos de más, tal como se pactó en la cláusula 5ª del contrato 255 de 2014”*. Contrario a lo afirmado por el Tribunal, aseguró que los informes de supervisión suscritos por la Secretaría de Educación Departamental y aportados al expediente demuestran plenamente la prestación efectiva del servicio de educación a un número de estudiantes mayor al inicialmente acordado; advirtiendo, además, que *“en vigencias anteriores no se tuvieron dificultades con las adiciones, pues la Asociación atendió a todos los niños matriculados oficialmente, sin reparar que si estuvieran registrados en el contrato de administración de la atención educativa”*.

Así pues, sostuvo que *“la supervisión del contrato mantuvo comunicación constante con la Asociación [...], desafortunadamente no se realizaron por escrito y tampoco se solicitó copia de las actas de reunión donde se discutía la novedad de atender un mayor número de estudiantes, el Departamento en esos espacios nunca refutó lo expuesto por la Asociación Wayuu Araurayu, al contrario, manifestaba que estaba esperando los recursos que le adicionara el Ministerio de Educación, para expedir la respectiva disponibilidad presupuestal, como ocurría habitualmente en vigencias anteriores, en vista a la demora de las acciones, la Asociación toma la decisión de hacerlo por escrito y es cuando dan una respuesta evasiva y nos comunican de manera verbal que tan pronto realicen las verificaciones nos adicionaban el contrato”*, sin que esto último sucediera.

8. Alegatos de conclusión en segunda instancia

Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

III. CONSIDERACIONES

Para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, la Sala analizará los siguientes aspectos: (1) presupuestos procesales, (2) objeto del recurso y el problema jurídico a resolver, (3) naturaleza de los contratos de administración de la atención educativa para la población étnica (etnoeducación) y su régimen jurídico; (4) hechos probados, (5) caso concreto y (6) costas.

1. Presupuestos procesales

⁸ Fl. 224 a 228, C. Ppal.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

1.1. Jurisdicción y competencia

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 104⁹ del CPACA, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde conocer el presente asunto¹⁰, dado que el contrato de atención a la administración educativa para la población étnica No. 255 de 2014, cuya liquidación judicial se pretende, fue suscrito por el departamento de La Guajira —entidad territorial—.

Igualmente, al Consejo de Estado le corresponde desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la sentencia del 13 de febrero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira, conforme lo previsto en los artículos 150¹¹ y 152¹² del CPACA, dada la vocación de doble instancia del proceso, en razón de que la pretensión económica de la demanda excede los 500 SMLMV a la fecha de su presentación¹³.

1.2. Medio de control procedente

El medio de control procedente es el de controversias contractuales, conforme con lo establecido en el artículo 141¹⁴ del CPACA, dado que en el presente asunto se

⁹ “Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente, conocerá de los siguientes procesos: [...] 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública [...]”.

¹⁰ Al presente asunto le son aplicables la Ley 1437 de 2011 -CPACA- y la Ley 1564 de 2012 -CGP-, en virtud de lo previsto en el artículo 306 del primer estatuto mencionado, sin incluir la reforma de la Ley 2080 de 2021, debido a que no se encontraba vigente para la fecha de presentación de la demanda (18 de diciembre de 2015).

¹¹ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. [modificado por el artículo 615 del CGP]. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos [...]”.

¹² Artículo 152. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: [...] 5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]”.

¹³ En el *sub examine* se formularon pretensiones de controversias contractuales por un monto de \$1.653.850.000, monto que excedió los 500 SMLMV, que para el año de presentación de la demanda (2015) ascendían a \$322.175.000.

¹⁴ “Artículo 141. Controversias contractuales. Cualquiera de las partes de un contrato del Estado podrá pedir que se declare su existencia o su nulidad, que se ordene su revisión, que se declare su incumplimiento, que se declare la nulidad de los actos administrativos contractuales, que se condene al responsable a indemnizar los perjuicios, y que se hagan otras declaraciones y condenas. Así mismo, el interesado podrá solicitar la liquidación judicial del contrato cuando esta no se haya logrado de mutuo acuerdo y la entidad estatal no lo haya liquidado unilateralmente dentro de los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido para liquidar de mutuo acuerdo o, en su defecto, del término establecido por la ley. // Los actos proferidos antes de la celebración del contrato, con ocasión de la actividad contractual, podrán demandarse en los términos de los artículos 137 y 138 de este Código, según el caso. // El Ministerio Público o un tercero que acredite un interés directo podrá pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Aaraurayu

pretende la liquidación judicial del contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014, con la inclusión del reconocimiento del mayor valor resultante de la prestación del servicio educativo a un número de estudiantes superior al originalmente convenido, en virtud de lo estipulado en la cláusula quinta del mencionado contrato, la cual preveía la posibilidad de incrementar su valor inicial cuando *“la Asociación repor[tara] el aumento del número de niños atendidos y se con[tara] con la verificación del supervisor del contrato”*.

Lo anterior da cuenta de que, al amparo de la cláusula quinta del contrato objeto de estudio, era posible el reconocimiento económico en el escenario de que se atendiera un número mayor de niños al inicialmente pactado. En efecto, el párrafo primero de la referida cláusula estipuló lo siguiente: *“El tope máximo de estudiantes atendidos será de 7.733 en consecuencia las partes convienen que el valor del contrato no podrá superar el señalado en el mismo, **salvo en el caso que LA ASOCIACION reporte aumento del número de niños atendidos y se cuente con la verificación del supervisor**”*; cláusula que cubre y que se constituye en la causa en el evento en que se hubiese prestado el servicio educativo a más estudiantes de los convenidos en un principio —como ocurrió en este caso y se verá más adelante—, de ahí que, bajo esta óptica, se insista que el medio de control procedente no pueda ser uno diferente al de controversias contractuales.

1.3. Ejercicio oportuno del medio de control

La demanda fue ejercida en tiempo, de conformidad con el término previsto en el artículo 164.2 (literal j, numeral v)¹⁵ del CPACA, puesto que, al haber concluido la ejecución del contrato objeto de análisis el 27 de noviembre de 2014¹⁶, el plazo para su liquidación bilateral (4 meses) y unilateral (2 meses)¹⁷ corrió entre el 28 de noviembre de 2014 y el 28 de mayo de 2015. En consecuencia, como el término de los dos años para la presentación oportuna del medio de control de controversias venció el 29 de junio de 2017, la demanda presentada el 18 de diciembre de 2015

de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

¹⁵ “Artículo 164, La demanda deberá ser presentada: [...]. 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: [...] j) En las relativas a contratos el término para demandar será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirva de fundamento [...] // En los siguientes contratos, el término de dos (2) años se contará así: [...] v) en los que requieran liquidación y esta no se logre por mutuo acuerdo o no se practique por la administración unilateralmente, una vez cumplido el término de dos (2) meses contados a partir del vencimiento del plazo convenido para hacerlo bilateralmente o, en su defecto, del término de los cuatro (4) meses siguientes a la terminación del contrato o la expedición del acto que lo ordene o del acuerdo que la disponga”.

¹⁶ La cláusula séptima del contrato 255 de 2014 estipuló que el plazo de ejecución contractual sería de siete (7) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio (Fl. 22, C.1.). Los extremos contractuales suscribieron el acta de inicio el 28 de abril de 2014 (Fl. 28 a 29, C.1.), por lo tanto, el plazo de ejecución contractual venció el 27 de noviembre de 2014, fecha que también consta como la de terminación final del contrato en el informe final presentado por la interventoría (Fl. 127, C.1.)

¹⁷ La cláusula vigésima cuarta del contrato 255 de 2014 dispuso que este era objeto de liquidación en los términos del artículo 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007 (Fl. 22, C.1.).



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

fue oportuna, incluso sin entrar a considerar la suspensión del término de caducidad por la presentación de la conciliación extrajudicial¹⁸.

1.4. Legitimación en la causa

La Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira — Asociación Wayuu Araurayu—¹⁹ y el departamento de La Guajira están legitimados en la causa por activa y pasiva, respectivamente, ya que suscribieron el contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014, frente al cual se pretende la liquidación judicial.

2. Objeto del recurso de apelación y problema jurídico a resolver

De acuerdo con los cargos de apelación formulados por la parte accionante, los cuales constituyen el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 320²⁰ y 328²¹ del CGP, corresponde a la Sala decidir si, dentro de la liquidación judicial del contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014, ordenada por vía incidente en primera instancia —cuya procedencia no fue controvertida—, hay lugar a reconocer e incluir el mayor valor resultante de la ejecución final del contrato, derivado de la alegada prestación del servicio educativo a un número superior de menores al inicialmente convenido, lo que implicaría el pago de \$1'550.000 por cada estudiante adicional atendido a favor de la Asociación Wayuu Araurayu.

3. Naturaleza de los contratos de administración de la atención educativa para la población étnica (etnoeducación) y su régimen jurídico

3.1. La Constitución Política de 1991 tiene como uno de sus pilares fundamentales el reconocimiento del carácter multicultural y pluralista del Estado (artículo 1º) y, en consecuencia, este se encuentra en la obligación de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículo 7º), así como el carácter oficial de los dialectos y las lenguas de los grupos étnicos en sus territorios, cuya enseñanza debe garantizarse

¹⁸ FI 70 a 79, C.1.

¹⁹ FI 70 a 79, C.1. Constancia expedida por el Ministerio del interior el 15 de diciembre de 2015, en la que certificó que “consultado el registro de Asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas [...], se confirmó que mediante Resolución 0058 de fecha 18 de octubre de 1996 proferida por la entonces Dirección General de Asuntos Indígenas hoy Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías, se inscribió en el registro la convalidación de la constitución de la Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira Wayuu-Araurayu, con jurisdicción en el municipio de Uribía, departamento de La Guajira”, cuyos representantes legales son los señores Rafael Ángel Iguarán Montiel y Custodio Valbuena Gouriyu.

²⁰ “Artículo 320. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior examine la cuestión decidida, únicamente en relación con los reparos concretos formulados por el apelante, para que el superior revoque o reforme la decisión [...]”.

²¹ “Artículo 328. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley [...]. El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella [...]”.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

en aquellas comunidades con tradiciones propias (artículo 10). En tal medida, los integrantes de los diversos grupos étnicos tienen derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (artículo 68), con fundamento en el derecho de acceso a las culturas y el igual respeto por todas las que coexisten en el país (artículo 70), pues el Estado debe promover y adoptar medidas para que la igualdad sea real y efectiva en favor de grupos o personas vulnerables (artículo 13).

Estas normas superiores, según la Corte Constitucional²², fundamentan el derecho especial a la etnoeducación, dado que abordan aspectos claves relacionados con el idioma, la vinculación de la educación con la igualdad, la cultura y el respeto por la identidad étnica de los pueblos, noción que se ve reforzada por lo establecido en diversas normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos, como bien lo expuso:

“Así, los artículos 21 al 27 del Convenio 169 de 1989 de la OIT prevén los siguientes contenidos del derecho: los pueblos destinatarios del instrumento deben disponer de medios de formación profesional de, al menos, igual calidad que los del resto de la población; los estados deben promover la participación de sus miembros en programas de formación profesional; poner a disposición de los pueblos y sus integrantes programas de formación especiales y adecuados a sus necesidades, que respeten su entorno, condiciones sociales y culturales. Además, indica que los pueblos deben asumir progresivamente la organización y funcionamiento de tales programas, si lo desean.

De igual manera, los miembros de los pueblos destinatarios del Convenio 169 de 1989 tienen el derecho a acceder a la educación en todos sus niveles y los programas deben desarrollarse y aplicarse en cooperación entre estos pueblos y los Estados. Sus contenidos deben abarcar su historia, conocimientos y técnicas. Los pueblos tienen, en fin, derecho a crear sus propias instituciones y medios de comunicación dentro de estándares mínimos definidos en consulta con los pueblos y los Estados deben asegurar y facilitar recursos apropiados para tales propósitos.

En este orden de ideas, los pueblos étnicos, al igual que sus integrantes, son titulares del derecho a la etnoeducación. Este derecho es indispensable para la pervivencia y subsistencia de los pueblos; preserva la identidad cultural; busca superar desigualdades y discriminaciones estructurales y constituye manifestación esencial de su autonomía”. (subrayado añadido)

3.2. En esa misma línea, la Ley 115 de 1994, “por la cual se expide la Ley General de Educación”, reguló en su capítulo tercero lo concerniente a la etnoeducación, definiéndola como aquella “que se ofrece a grupos o comunidades que integran la nacionalidad y que poseen una cultura, una lengua, unas tradiciones y unos fueros propios y autóctonos” (artículo 55), con la finalidad de “afianzar los procesos de identidad, conocimiento, socialización, protección y uso adecuado de la naturaleza, sistemas y prácticas comunitarias de organización, uso de las lenguas vernáculas, formación docente e investigación en todos los ámbitos de la cultura” (artículo 56). Además, dicha normativa previó la posibilidad de que, cuando fuere necesario, las entidades territoriales suscribieran contratos con organizaciones indígenas para la prestación del servicio educativo para las comunidades étnicas, los cuales deberán

²² Corte Constitucional, sentencia SU 2451 del 29 de julio de 2021.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

ajustarse a los proceso, principios y fines propios de la etnoeducación, y ejecutarse en concertación con las autoridades de las entidades territoriales indígenas y de los grupos étnicos (artículo 63).

Posteriormente, la etnoeducación fue reglamentada por el Decreto 804 de 1995, en el cual se determinó que *“la educación para grupos étnicos hace parte del servicio público educativo y se sustenta en un compromiso de elaboración colectiva, donde los distintos miembros de la comunidad en general, intercambian saberes y vivencias con miras a mantener, recrear y desarrollar un proyecto global de vida de acuerdo con su cultura, su lengua, sus tradiciones y sus fueros propios y autóctonos”* (artículo 1). Además, el Decreto estatuyó como principios básicos de la etnoeducación los de integridad, diversidades lingüísticas, autonomía, participación comunitaria, interculturalidad, flexibilidad, progresividad, solidaridad (artículo 2º).

3.3. En el marco de lo expuesto, huelga recordar que el artículo 67 de la Constitución Política determinó que la educación —concepto en sentido amplio que incluye la etnoeducación— no solo era un derecho fundamental de toda persona, sino también un servicio público con una función social, cuya prestación está a cargo del Estado, al cual le corresponde *“regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación [...] de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”*.

En este sentido, la Corte Constitucional²³ ha afirmado que el derecho a la educación tiene cuatro componentes estructurales e interrelacionados, los cuales el Estado está en la obligación de respetar, proteger y cumplir, a saber: (i) asequibilidad o disponibilidad, que alude a la satisfacción de la demanda educativa, impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones privadas; (ii) accesibilidad, que protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad, eliminando cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo, especialmente a quienes hacen parte de grupos vulnerables; (iii) adaptabilidad, el cual propende porque sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, y no en sentido contrario, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar; y (iv) aceptabilidad, por medio del cual se exige que el fondo de la educación, incluyendo los programas de estudio y los métodos pedagógicos, sean pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad.

Con fundamento en lo anterior, debe concluirse que el servicio público educativo está comprendido, de manera prioritaria, entre los servicios que debe atender el Estado, mediante las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participación (SGP), es decir, aquellos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

²³ Corte Constitucional, sentencia T 3940481 del 23 de octubre de 2013.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

Al efecto, la Ley 715 de 2001, “*Por la cual se dictan [...] disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud*”, prescribió en su artículo 15 que los recursos de la participación para educación del SGP se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo en las siguientes actividades: (i) pago del personal docente y administrativo; (ii) construcción de la infraestructura, mantenimiento, pago de servicios públicos y funcionamiento de las instituciones educativas; (iii) provisión de la canasta educativa; y (iv) las destinadas a mantener, evaluar y promover la calidad educativa.

Sobre la distribución de los recursos del SGP para la prestación del servicio de educación, el artículo 16 *ejusdem* dispuso que la Nación —mediante documentos CONPES²⁴— la realizaría entre los distintos municipios y distritos atendiendo los siguientes criterios: (i) población atendida; (ii) población por atender en condiciones de eficiencia; y (iii) equidad, en los términos que se pasan a transcribir:

“[...] 16.1. Población atendida. 16.1.1. Anualmente se determinará la asignación por alumno, de acuerdo con las diferentes tipologías educativas que definirá la Nación, atendiendo, los niveles educativos (preescolar, básica y media en sus diferentes modalidades) y las zonas urbana y rural, para todo el territorio nacional. // Dentro de una misma tipología la asignación será la misma para todos los estudiantes del país.

[...] La asignación por alumno en condiciones de equidad y eficiencia según niveles educativos [...] del sector educativo financiado con recursos públicos, está conformado, como mínimo por: los costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información.

La Nación definirá la metodología para el cálculo de la asignación por alumno y anualmente fijará su valor atendiendo las diferentes tipologías, sujetándose a la disponibilidad de los recursos del Sistema General de Participaciones.

16.1.2. La asignación por alumno se multiplicará por la población atendida con recursos del Sistema General de Participaciones en cada municipio y distrito. El resultado de dicha operación se denominará participación por población atendida, y constituye la primera base para el giro de recursos del Sistema General de Participaciones. La población atendida será la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del Sistema General de Participaciones [de conformidad con lo relacionado en el Sistema Integrado de Matriculas SIMAT²⁵].

16.2. Población por atender en condiciones de eficiencia A cada distrito o municipio se le podrá distribuir una suma residual que se calculará así: se toma un

²⁴ Ver, como ejemplo, el CONPES 170 del 27 de enero de 2014, titulado “*Distribución del Sistema General de Participaciones Vigencia 2014 - Distribución Parcial Doce Doceavas de la Participación para Educación*”.

²⁵ Según la circular externa 09 del 24 de abril de 2012 expedida por el Ministerio de Educación, El sistema integrado de matrícula SIMAT “*es una herramienta que permite organizar el proceso de matrícula en todas sus etapas, así como tener una fuente de información única, confiable y disponible para la gestión, la toma de decisiones, la formulación, seguimiento y evaluación de la política sectorial y la distribución eficiente de los recursos del sistema General de Participaciones SGP para educación*”.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

porcentaje del número de niños en edad de estudiar que no están siendo atendidos por instituciones oficiales y no estatales, y se multiplica por la asignación de niño por atender que se determine, dándoles prioridad a las entidades territoriales con menor cobertura o donde sea menor la oferta oficial, en condiciones de eficiencia [...].

*[...] 16.3. **Equidad.** A cada distrito, municipio o departamento, se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE". (subrayado añadido)*

Ahora bien, el párrafo primero del ya citado artículo 15 de la Ley 715 de 2001 dispuso que los recursos del SGP también podrían destinarse “a la contratación del servicio educativo conforme con lo establecido en el artículo 27 de la presente ley”, el cual, por su relevancia, se transcribe a continuación:

“ARTÍCULO 27. Prestación del Servicio Educativo. <Inciso modificado y adicionado por el artículo 1 de la Ley 1294 de 2009:> Los Departamentos, Distritos y Municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través del Sistema Educativo Oficial.

Solamente en donde se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas del Sistema Educativo Oficial podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades sin ánimo de lucro, estatales o entidades educativas particulares cuando no sean suficientes las anteriores, que cuenten con una reconocida trayectoria e idoneidad, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura en los servicios educativos estatales. El valor de la prestación del servicio financiado con recursos del sistema general de participaciones no puede ser superior a la asignación por estudiante, definido por la Nación. Cuando el valor sea superior, el excedente se pagará con recursos propios de la entidad territorial, con las restricciones señaladas en la presente ley.

Cuando con cargo a recursos propios la prestación del servicio sea contratada con entidades no estatales, la entidad territorial deberá garantizar la atención de al menos el ciclo completo de estudiantes de educación básica” (subrayado añadido).

Así, entonces, el artículo transcrito autorizó a las entidades territoriales contratar la prestación del servicio educativo con entidades no estatales, cuando se demuestre insuficiencia o limitaciones en las instituciones educativas oficiales, como en el caso de la atención etnoeducativa, por tener esta un carácter especial, en cuyo caso la financiación se realizará con recursos del Sistema General de Participación sin que se pueda superar la asignación por alumno definida por la Nación y, en caso de que este sea superior, el excedente deberá ser sufragado con recursos propios del ente territorial.

3.4. El citado artículo 27 de la Ley 715 de 2001 fue reglamentado por el gobierno nacional mediante el Decreto 2500 de 2010, “por el cual se reglamenta de manera transitoria la contratación de la administración de la atención educativa por parte de las entidades territoriales certificadas, con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio SEIP”. Normativa cuyo ámbito de aplicación, según su artículo 1º, se restringió a aquellos pueblos indígenas que hayan decidido asumir la contratación de la administración de los establecimientos educativos ante los entes



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

territoriales certificados, para lo cual deben celebrarse contratos de administración de la atención educativa, con el propósito de garantizar el derecho a la educación propia y asegurar una adecuada y pertinente atención educativa a los estudiantes indígenas en los niveles y ciclos educativos, una vez se demuestre la insuficiencia cualitativa o cuantitativa.

En cuanto a la modalidad de selección de los contratos de administración de la atención educativa para la población étnica, el artículo 3 del Decreto 2500 de 2010 dispuso que: (i) si el contratista es un cabildo o una autoridad tradicional indígena²⁶, el proceso de selección se llevará a cabo de acuerdo con lo establecido en el literal c) del artículo 2.4. de la Ley 1150 de 2007 [contratación directa para la celebración de un contrato interadministrativo]; en cambio; (ii) si el contratista es una organización indígena representativa de uno o más pueblos indígenas —como lo es la Asociación Wayuu Araurayu, demandante en este contencioso—, el proceso de selección se realizará de conformidad con lo previsto en el literal h) del artículo 2.4. de la Ley 1150 de 2007 [contratación directa para la celebración de un contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión].

Cabe aclarar que, independientemente de la modalidad de selección, el artículo 4 estableció que en los contratos de administración de la prestación del servicio educativo las entidades territoriales certificadas deberán contratar con los cabildos, autoridades tradicionales indígenas, asociación de autoridades tradicionales indígenas y organizaciones indígenas la administración de uno o varios establecimientos educativos oficiales, los cuales *“recibirán por el servicio efectivamente prestado una suma fija, por alumno atendido, que corresponderá al 100% del costo de la canasta ofrecida y cuya forma de pago se determinará de común acuerdo entre las partes, la cual no podrá superar la asignación por alumno fijada por la Nación para la entidad territorial”*.

3.5. En atención a todo lo expuesto, resulta pertinente precisar que, al igual que en la etapa precontractual, el EGCAP constituye el régimen jurídico aplicable a la ejecución de los contratos de administración de la atención educativa para la población étnica (etnoeducación), celebrados entre una entidad territorial —calificada como entidad estatal conforme a lo dispuesto en los artículos 1º y 2º de la Ley 80 de 1993²⁷— y una autoridad tradicional indígena o una organización indígena representativa, sin que la modalidad contractual, derivada de la naturaleza jurídica del contratista, altere dicha sujeción, pues como se indicó en líneas precedentes, el acuerdo podrá formalizarse mediante un contrato interadministrativo, en el caso de

²⁶ Decreto 1088 de 1993. *“Artículo 1. Los Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas, podrán conformar asociaciones de conformidad con el presente Decreto. // Artículo 2. Las asociaciones de que trata el presente Decreto, son entidades de Derecho Público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa”*.

²⁷ Ley 80 de 1993. *“Artículo 1º. La presente Ley tiene por objeto disponer las reglas y principio que rigen los contratos de las entidades estatales. // Artículo 2º. Para los solos efectos de esta Ley: 1º. Se denominan entidades estatales: a) [...] La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especial, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios [...]”*.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Aaurayu

autoridades indígenas, o a través de un contrato de prestación de servicios, cuando se trate de organizaciones indígenas.

4. Hechos probados

En el marco de lo expuesto, la Sala procederá a establecer los hechos probados que resultan relevantes para decidir la controversia sometida a juicio en esta instancia. Para el efecto, se analizarán los documentos allegados al proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 246²⁸ del CGP, advirtiéndose que, en providencia del 16 de octubre de 2020²⁹, este Despacho resolvió abstenerse de tener como pruebas los documentos anexados junto con el recurso de apelación, al encontrar que no se configuró ninguno de los eventos previstos en el artículo 212 del CPACA para que procediera el decreto de pruebas en segunda instancia; por consiguiente, estos no podrán ser valorados en este proveído, ya que, de acuerdo con el artículo 164 del CGP, *“toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso [...]”*.

4.1. El 15 de abril de 2014³⁰, el departamento de La Guajira y la Asociación Wayuu Aaurayu celebraron el contrato de prestación de servicios 255 de 2014, cuyo objeto consistía en la *“administración de la atención educativa de [ocho] establecimientos etnoeducativos oficiales [...], para garantizar el derecho a la educación propia en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio SEIP vigencia 2014”* (cláusula primera), con un plazo de ejecución de siete (7) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio (cláusula séptima).

4.1.1. En cuanto al alcance del objeto contractual, la cláusula segunda dispuso que la Asociación se encargará de la administración de los establecimientos educativos detallados en el Anexo 1³¹, en los cuales se encuentran debidamente matriculados los 7.733 estudiantes relacionados en el Anexo 2³², *“dando estricto cumplimiento a las normas nacionales que regulan la administración del servicio educativo para los pueblos indígenas [...] y las condiciones definidas entre las partes mediante el presente contrato”*.

²⁸ “Artículo 246. Valor probatorio de las copias. Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia [...]. Sin perjuicio de la presunción de autenticidad, la parte contra quien se aduzca copia de un documento podrá solicitar su cotejo con el original, o a falta de este con una copia expedida con anterioridad a aquella. El cotejo se efectuará mediante exhibición dentro de la audiencia correspondiente”.

²⁹ Fl. 422 a 423, C. Ppal.

³⁰ Fl. 155 a 165, C.1.

³¹ Fl. 166, C.1. En el Anexo 1 del contrato 255 de 2014 se relacionaron ocho (8) establecimientos etnoeducativos ubicados en tres (3) municipios del departamento de La Guajira, a saber: (i) en el municipio de Manaure, los internados Laachon-Mayapo, San Rafael del Pájaro, Nazareth, Maracari, y Uliyunakat; (ii) en el municipio de Dibulla, el internado Dumingueka y (iii) en el municipio de San Juan, los internados La Laguna y Wiwa.

³² Fl. 27, C.1. En el Anexo 2 del contrato 255 de 2014 se relacionó un total de 7.733 estudiantes atendidos en los ocho establecimientos educativos administrados por la Asociación Wayuu Aaurayu.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

4.1.2. Con respecto al valor del contrato y a la forma de pago, las cláusulas quinta y sexta regularon lo pertinente, y que por su relevancia de cara a la resolución del presente asunto se pasan a transcribir de forma literal, incluso con posibles errores:

“CLÁUSULA QUINTA. VALOR DEL CONTRATO: *El valor total del contrato es de: TRECE MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$13.734.878.800), suma que resulta de multiplicar UN MILLÓN QUINIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$1.550.000) correspondiente al valor acordado por estudiante atendido para el 2014 por el número total de 7.733 estudiantes a atender, más MIL SETECIENTOS CUARENTA Y OCHO MILLONES SETECIENTOS VEINTIOCHO MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$1.748.728.800), correspondiente a la alimentación para los internados indígenas LACHON-MAYAPO, WIWA, DOMINGUEKA Y SEYWIKA (780 internos para 250 días de atención), para un total de TRECE MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS PESOS (\$13.734.878.800). **PARAGRAFO PRIMERO:** El tope máximo de estudiantes atendidos será de 7.733 en consecuencia las partes convienen que el valor del contrato no podrá superar el señalado en el mismo, salvo en el caso que LA ASOCIACION reporte aumento del número de niños atendidos y se cuente con la verificación del supervisor del contrato. **PARAGRAFO SEGUNDO:** Es entendido que el valor de este contrato cubre la totalidad de los gastos en que incurre LA ASOCIACION para su ejecución y que, en consecuencia, no habrá lugar a cobro de sumas adicionales por concepto alguno salvo en el caso de presentarse lo establecido en el parágrafo primero de la presente cláusula y por el concepto de la administración de los establecimientos reportados en el anexo No 1, caso en el cual LA GOBERNACIÓN debe contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal”. (Subrayado añadido).*

“CLÁUSULA SEXTA. FORMA DE PAGO: *El valor del contrato será cancelado por EL DEPARTAMENTO de la siguiente manera: **A: ANTICIPO: UN ANTICIPO** por una cuantía equivalente a veinte por ciento (20 %) del valor del contrato. Por la suma de DOS MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SEIS MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS SESENTA PESOS (2.746.975.760,00). **B. PAGOS DEL CONTRATO. 1. UN PRIMER PAGO**, por la suma de MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$1.831.317.173,33), finalizado el mes de mayo, previa presentación de un primer informe con la lista del personal contratado en la institución donde se presta el servicio público educativo, y la firma del certificado del recibido a satisfacción por parte del supervisor del contrato. **2. UN SEGUNDO PAGO**, por la suma de MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$1.831.317.173,23), en finalizado el mes de junio, previa presentación del informe mensual de avance y la certificación por parte del supervisor del contrato. **3. UN TERCERO PAGO**, por la suma de MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$1.831.317.173,33), en finalizado el mes de julio, previa presentación del informe mensual de avance y la certificación por parte del supervisor del contrato. **4. UN CUARTO PAGO**, por la suma de MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$1.831.317.173,33), en finalizado el mes de agosto, previa presentación del informe mensual de avance y la certificación por parte del supervisor del contrato. **5. UN QUINTO PAGO**, por la suma de MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$1.831.317.173,33), en finalizado el mes de septiembre, previa presentación del informe mensual de avance y la certificación por parte del supervisor del contrato. **6.***



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

UN PAGO FINAL por la suma de MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y UN MILLONES TRESCIENTOS DIECISIETE MIL CIENTO SETENTA Y TRES PESOS CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$1.831.317.173,33), a la terminación del calendario académico, previa presentación del informe final de ejecución del contrato el cual deberá contener, la relación del personal contratado, la lista final de alumnos atendidos y la certificación por parte del supervisor del contrato y el secretario de Educación Departamental”.

4.1.3. En cuanto a las obligaciones de las partes del contrato durante su ejecución, en las cláusulas tercera y cuarta se incluyeron, entre otras: (i) que el departamento se obliga a cancelar a la Asociación el valor del contrato, en los términos pactados; y a realizar a través de la Secretaría de Educación Departamental la supervisión del presente contrato; (ii) que la Asociación se obliga a establecer mecanismos que busquen garantizar la permanencia de los beneficiarios en los establecimientos educativos sin que el índice de deserción supere el 4.4%, durante todo el año lectivo; y presentar los informes de que trata la cláusula sexta de este contrato.

4.1.4. Acerca de la supervisión del contrato, la cláusula octava reiteró que estaría a cargo de la Secretaría de Educación Departamental, a la cual le correspondía vigilar y velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones de las partes y especialmente: (i) verificar el cumplimiento del objeto contractual dentro del plazo pactado; (ii) efectuar los requerimientos que sean del caso a la Asociación cuando las exigencias de cumplimiento así lo requieran; (iii) suscribir el acta de inicio, suspensión o reinicio si a ello hay lugar; (iv) certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones cumplidas y verificar los informes presentados por la Asociación y remitir al departamento cada una de las actas y los informes escritos en original y copia y en medio magnético que se realicen como cumplimiento del objeto contractual; y (v) elaborar el informe final del contrato, certificando el cumplimiento del objeto con el fin de dar trámite a la liquidación del contrato y al último pago del mismo.

4.1.5. Finalmente, en lo que respecta a la liquidación, la cláusula vigésima cuarta estipuló que el contrato se liquidará de común acuerdo por las partes antes del pago final pactado o en su defecto, *“de conformidad con lo previsto en los artículos 60 de la Ley 80 de 1993 y 11 de la Ley 1150 de 2007, para lo cual el interventor diligenciará el acta correspondiente”*.

4.2. El 28 de abril de 2014³³, las partes suscribieron el acta de inicio del contrato, estimando como fecha de finalización el 27 de noviembre de 2014, de acuerdo con el plazo de ejecución convenido. En el mismo documento se dejó constancia que la administración designó al secretario de Educación Departamental como supervisor del contrato.

4.3. El 29 de mayo de 2014³⁴, el área de cobertura educativa de la Secretaría de Educación Departamental de La Guajira expidió seis certificaciones —suscritas por el profesional universitario de permanencia y aprobadas por el secretario de

³³ FI 28 a 29, C.1.

³⁴ FI 30 a 35, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Arawayuu

Educación Departamental—, en las cuales se certificó que “según verificación de matrícula realizada al SIMAT con corte a 3 de abril de 2014, se determinó la adición de [...] estudiantes que vienen siendo atendidos mediante Decreto 2500 de 2010 en [...] instituciones etnoeducativas”, como se pasa a relacionar en el siguiente cuadro:

Certificación	# de estudiantes adicionales	Instituciones en las que se vienen atendiendo los estudiantes adicionales
Primera	76 estudiantes	Institución Rural Laachon Mayapo
Segunda	118 estudiantes	Institución San Rafael de Pájaro
Tercera	100 estudiantes	Centro Rural Maracari
Cuarta	258 estudiantes	Centro Rural No. 3 Nazaret
Quinta	46 estudiantes	Centro La Laguna
Sexta	89 estudiantes	Centro Rural e Internado Wiwa
TOTAL	687 estudiantes	

4.4. El 30 de mayo de 2014³⁵, el departamento de La Guajira celebró con el consorcio Intereduguajira 2014 el contrato 406, cuyo objeto consistía en “prestar el servicio de interventoría técnica, administrativa y financiera a los contratos de administración del servicio público educativo y etnoeducativo en las instituciones educativas del departamento de La Guajira para el año lectivo 2014”, con un plazo de ejecución de 5 meses y 20 días³⁶, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, que ocurrió el 9 de julio de 2014³⁷.

4.4.1. En lo referente al alcance del objeto y obligaciones del contratista, la cláusula cuarta prescribió que “la interventoría tendrá como objetivo principal ejecutar para el departamento todos los aspectos de supervisión, logística, revisión de estudios, elaboración de informes, presentaciones, liquidación parcial y total de los contratos de prestación de los servicios educativos y etnoeducativos en las instituciones educativas del departamento de La Guajira”.

4.5. El 9 de junio de 2014³⁸, el secretario de Educación Departamental presentó el informe de supervisión 01 al contrato 255 de 2014, en el cual indicó que el contratista viene cumpliendo con el objeto pactado y, en consecuencia, autoriza el primer pago, conforme lo prescrito en la cláusula sexta del contrato, aduciendo, además, que “la cobertura educativa a atender para el año 2014 por la Asociación Wayuu Arawayuu, según las consideraciones establecidas en el contrato [...] debe ser de 7.733 entre los ocho (8) centros educativos administrados”, estudiantes que de conformidad con el registro del SIMAT se encuentran distribuidos de la siguiente forma:

MUNICIPIO	Centro etnoeducativo	Insuficiencia
------------------	-----------------------------	----------------------

³⁵ FI 7 a 11, CD 3 (Archivo denominado CONTRATO 406 DE 2014).

³⁶ FI 3 a 4, CD 3 (Archivo denominado CONTRATO 406 DE 2014). Aunque la cláusula sexta del contrato original establecía que el plazo de ejecución contractual era de siete (7) meses, mediante acto modificatorio 02 suscrito por las partes el 8 de julio de 2014 se disminuyó el plazo de ejecución a cinco (5) meses y veinte (20) días.

³⁷ FI 1, CD 3 (Archivo denominado CONTRATO 406 DE 2014).

³⁸ FI 71 a 75, CD 3 (Archivo denominado informes interventoría y supervisión contrato 255 de 2014).



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Aaraurayu

Manaure	<i>Internado Laachon - Mayapo</i>	1.614
	<i>San Rafael de Pájaro</i>	1.236
	<i>Nazaret</i>	780
	<i>Maracari</i>	1.372
	<i>Uliyunkat</i>	1.753
<i>Dibulla</i>	<i>Internado Dumingueka</i>	599
San Juan	<i>La Laguna</i>	128
	<i>Wiwa</i>	251
TOTAL		7.733

4.6. El 8 de agosto de 2014³⁹, el secretario de Educación Departamental presentó el informe de supervisión 02 al contrato de 255 de 2014, en el cual estableció que el contratista continuaba cumpliendo con el objeto pactado y, en consecuencia, autorizó el segundo pago, de conformidad con lo estipulado en la cláusula sexta del contrato. En dicho informe indicó, además, que el operador cumplió “*en términos de cobertura con la atención de los estudiantes*”, pues atendió un total de 8.809 menores, como se refleja en la información registrada en el SIMAT, con corte al 30 de junio de 2014, información que encuentra soporte en las planillas de asistencia aportadas en medio físico, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Establecimiento educativo	Prescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
<i>IE Laachon Mayapo</i>	277	1.128	292	43	1.740
<i>IE San Rafael de Pájaro</i>	296	1.175	123	33	1.627
<i>Centro Nazaret</i>	303	765	77	0	1.145
<i>Centro Maracari</i>	129	1.228	98	0	1.455
<i>Centro Uliyunkat</i>	248	1.384	73	0	1.705
<i>IE Dumingueka</i>	94	283	87	11	475
<i>Centro La Laguna</i>	37	274	0	0	311
<i>Centro Wiwa</i>	41	216	94	0	351
TOTAL	1.425	6.453	844	87	8.809

4.7. El 29 de agosto de 2014⁴⁰, el secretario de Educación Departamental presentó el informe de supervisión 03 al contrato 255 de 2014, en el cual determinó que el operador continúa cumpliendo con el objeto pactado y, en consecuencia, autorizó el tercer pago, de conformidad con lo establecido en la cláusula sexta del contrato. En este informe refirió, además, que el operador cumplió “*en términos de cobertura con la atención de los estudiantes*”, pues atendió un total de 8.848 menores, como se refleja en la información registrada en el SIMAT, con corte al 30 de julio de 2014, información que encuentra soporte en las planillas de asistencia aportadas en medio físico, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Establecimiento educativo	Prescolar	Primaria	Secundaria	Media	Total
<i>IE Laachon Mayapo</i>	278	1.132	293	43	1.746
<i>IE San Rafael de Pájaro</i>	294	1.188	126	33	1.641

³⁹ FI 36 a 39, C.1.

⁴⁰ FI 40 a 42, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

Centro Nazaret	303	765	77	0	1.145
Centro Maracari	129	1.228	97	0	1.454
Centro Uliyunkat	248	1.384	73	0	1.705
IE Dumingueka	94	283	87	11	475
Centro La Laguna	58	275	0	0	333
Centro Wiwa	41	214	94	0	349
TOTAL	1.445	6.469	847	87	8.848

4.8. Con fundamento en lo relacionado en el segundo informe de supervisión, el 25 de septiembre de 2014⁴¹, la Asociación Wayuu Araurayu solicitó a la Secretaría de Educación Departamental adicionar el valor del contrato, pues durante su ejecución ha tenido que atender un número mayor de estudiantes al inicialmente pactado. Al respecto, manifestó:

“Teniendo en cuenta que a la fecha se ha ejecutado el 60 % del contrato, y revisadas las coberturas y listados de niños matriculados en los centros e instituciones administrados por la Asociación, pudimos verificar que tenemos una mayor cobertura de la contemplada en el contrato de 7.733 estudiantes, razón por la cual y dando cumplimiento a lo contemplado en el parágrafo de la cláusula quinta [...] solicitamos formalmente realizar el proceso para diligenciar [...] el adicional al contrato 255, para lo cual anexamos lo requerido, a saber: (1.) reporte de aumento de número de niños atendidos por establecimiento etnoeducativo; y (2.) verificación del supervisor del contrato (ver anexo certificación de la SED).

De acuerdo con el informe de supervisión 02 del contrato 255, en el cuadro de cobertura educativa – año 2014, se puede evidenciar que la cobertura contractual de 7.733, fue superada en 1.076 estudiantes, según el cuadro que relaciona la cobertura verificada por la SED con corte a 30 de junio [...] de 8.809 estudiantes [...]. A partir de esta diferencia de estudiantes y cumpliendo lo establecido en la cláusula quinta, el valor correspondiente al adicional es de \$1.667.800.000, valor que resulta de multiplicar los 1.067 estudiantes por el valor pactado por niño atendido que es \$1.550.000 [...].”

4.9. En respuesta a la solicitud anterior, el 2 de octubre de 2014⁴² el secretario de Educación Departamental informó a la Asociación Wayuu Araurayu que la adición del contrato no era la figura adecuada para el caso solicitado, por lo que desestimó la solicitud presentada, con base en los siguientes argumentos:

“1. El tope máximo de estudiantes a atender en el contrato 255 de 2014 es de 7.733, en consecuencia las partes convinieron que el valor del contrato no podrá superar el señalado en el mismo, salvo en el caso que la Asociación reporte un aumento de número de niños atendidos y se cuente con la verificación del supervisor del contrato.

2. La supervisión que está a cargo de la Secretaría de Educación Departamental no cuenta con la verificación de los alumnos reportados por su Asociación como atendidos.

3. La matrícula registrada según anexo 6º generado en SIMAT, con corte a 30 de julio de 2014, es el comportamiento de matrículas reportadas por las instituciones

⁴¹ FI 43 a 44, C.1.

⁴² FI 45 a 46, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

que para su validación en cobertura de niños atendidos debe ser verificada por la Secretaría de Educación Departamental.

4. Que el estudio de insuficiencia 2013 -2014 definió la proyección de matrículas.

5. Que el contrato 255 de 2014, está para culminar su plazo de ejecución y a la fecha de su solicitud, en el caso por usted planteado, estaremos en un caso de hecho cumplido, para lo cual acceder a su petición estaríamos incurriendo en una irregularidad de tipo fiscal, disciplinario y penal”.

4.10. El 24 de octubre de 2014⁴³, el consorcio Intereduguajira 2014 presentó primer informe de interventoría al contrato 255 de 2014, en el cual afirmó que el operador continúa cumpliendo con el objeto pactado y, en consecuencia, dio visto bueno para efectuar el cuarto pago, de conformidad con lo establecido en la cláusula sexta del contrato. En este informe se refirió, además, que según el reporte de información SIMAT a la fecha se han matriculado un total de 9.032 estudiantes.

4.11. En escrito del 14 de noviembre de 2014⁴⁴, complementado el 19 de noviembre de 2014⁴⁵, la Asociación Wayuu Araurayu insistió en la solicitud de adición al valor del contrato, con base en los siguientes argumentos:

“De acuerdo con el informe de verificación, en el mes de agosto se reporta una población total atendida de 8.800, por lo que se puede evidenciar que la cobertura contractual de 7.733 fue superada en 1.067 estudiantes, en este cuadro se puede verificar los establecimientos y la mayor cobertura por niveles educativos, si miramos la suma total contenida en el cuadro el resultado es de 8.800 estudiantes, lo que arroja una diferencia de mayor número de estudiantes atendidos de 1.067:

EE	Contrato 255	Certificación mayo	Total	Cobertura agosto
IE. Nazaret	780	258	1.038	1.171
CE. Maracari	1.372	100	1.472	1.388
IE. El Pájaro	1.236	118	1.354	1.639
CE. Uriyunakat	1.753	0	1.753	1.724
IE. Dumingueka	599	0	599	492
IE. Laachon Mayapo	1.614	76	1,690	1.777
CE. La Laguna	128	46	174	277
IE. Wiwa	251	89	340	332
TOTAL	7.733	687	8.420	8.800

Sin embargo, hemos tenido en cuenta que para efectos del adicional estamos solicitando lo certificado por la oficina de SIMAT de la SED con corte a 29 de mayo, en este sentido se solicita adicional por valor de los 687 estudiantes lo que representa un valor de \$1.064.850.000,00, valor que resulta de multiplicar los 687 estudiantes por el valor pactado por niño atendido que es \$1.550.000”.

[...] Es importante tener en cuenta que las cifras consolidadas de cobertura en los contrato 158 total (6932) y 219 total (1032) correspondientes al año 2013 cerró con un reporte de 8624 incluyendo el adicional; lo que quiere decir que la matrícula 2014

⁴³ FI 47 a 61, CD 3 (Archivo denominado informes interventoría y supervisión contrato 255 de 2014).

⁴⁴ FI 171 a 172, C.1.

⁴⁵ FI 47 a 50, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

total (7.733) estaría por debajo del 2013, cuestión que no tiene sentido si se tiene en cuenta que siempre hay un incremento de cobertura, por lo tanto es de esperar que para el 2014 la cifra tendría que ser superior a la del año 2013, razón por la cual estamos demostrando que existe un incremento de cobertura en el año 2014”.

4.12. El 25 de noviembre de 2014⁴⁶, el consorcio Interredugujira 2014 presentó segundo informe de interventoría al contrato 255 de 2014, en el cual determinó que la Asociación continuaba cumpliendo con el objeto pactado y, en consecuencia, dio visto bueno para efectuar el quinto pago —con anuencia del supervisor⁴⁷—, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula sexta del contrato. Además, refirió que *“la interventoría realizó visitas en los municipios de Manaure, Dibulla y San Juan, en las que se verificó la población estudiantil contratada”*, la cual ascendió a 7.547 estudiantes, faltando por verificar 186 menores de acuerdo con los 7.733 incluidos en el contrato.

4.13. El 30 de diciembre de 2014⁴⁸, la Asociación Wayuu Araurayu solicitó a la Secretaría de Educación Departamental de La Guajira la legalización del pago de estudiantes adicionales atendidos en el contrato 255 de 2014, en los siguientes términos:

“En reiteradas ocasiones presentamos a su despacho la solicitud de adición al contrato, dando cumplimiento a lo estipulado en la cláusula quinta, la primera solicitud formal se presentó el día 25 de septiembre de 2014; posteriormente el 14 de noviembre se reitera la solicitud mediante oficio del mismo año.

Teniendo en cuenta que esta solicitud se presentó de manera oportuna aun con vigencia del contrato, y que la población está siendo atendida desde el mismo día en que entró en vigencia el contrato, dadas las características de la atención educativa, el administrador, no puede negarse a atender estudiantes que estén debidamente matriculados y registrados en los respectivos SIMAT [...].

De acuerdo con el informe final de cobertura del contrato 255, se puede evidenciar que la cobertura contractual de 7.733, fue superada en 1.137 estudiantes, según el cuadro que relaciona la cobertura final que hemos entregado a ustedes y a la interventoría, para que sea verificada dicha cifra; en este cuadro se puede verificar los establecimientos y la cobertura adicional por niveles educativos, si miramos la suma total contenida en el cuadro el resultado es de 1.137 estudiantes por encima de los 7.733 pactados en el contrato, lo que arroja una diferencia de mayor número de estudiantes atendidos, ver el cuadro siguiente.

INSTITUCIÓN / CENTRO ETNOEDUCATIVO	COBERTURA INICIAL SEGÚN CONTRATO	COBERTURA FINAL
<i>Laachon - Mayapo</i>	1.614	1.777
<i>San Rafael de Pájaro</i>	1.236	1.636
<i>Uliyunakat</i>	1.753	1.754
<i>Maracari</i>	1.372	1.448
<i>Nazaret</i>	780	1.181
<i>La Laguna</i>	128	262
<i>Internado Wiwa</i>	251	327

⁴⁶ FI 31 a 42, CD 3 (Archivo denominado informes interventoría y supervisión contrato 255 de 2014).

⁴⁷ FI 30, CD 3 (Archivo denominado informes interventoría y supervisión contrato 255 de 2014).

⁴⁸ FI 51 a 53, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

<i>Internado Dumingueka</i>	599	485
TOTAL	7.733	8.870

[...] A partir de esta diferencia de estudiantes y cumpliendo lo establecido en la cláusula QUINTA, el valor correspondiente a la mayor cantidad de estudiantes atendidos es de: \$1.762.350.000,00, valor que resulta de multiplicar los 1.137 estudiantes por el valor pactado por niño atendido que es \$1.550.000.

[...] La Asociación Wayuu Araurayu sugiere que los términos contenidos en este oficio respecto a ajustes sobre costos del contrato y reconocimiento de mayor población atendida, quede incluido en el acta de liquidación como garantía para el contratista, pues durante los últimos cuatro años hemos venido contratando con el ente territorial y hasta el momento han sido justos y cumplidores de la ley en la liquidación contractual; dichos acuerdos proceden para que el proceso de liquidación este dentro de los términos legales previstos y de común acuerdo se definan los aspectos aquí contemplados”.

4.14. El 31 de diciembre de 2014⁴⁹, el consorcio Interreduguajira presentó informe final de interventoría al contrato 255 de 2014, en el cual determinó que el operador cumplió con el objeto pactado y, en consecuencia, dio el visto bueno para efectuar el sexto y último pago, según lo dispuesto en la cláusula sexta del contrato. De igual manera, en dicho informe se plasmó el resumen económico de los cinco pagos precedentes, en los siguientes términos:

CONTRATO 255 DE 2014					
RELACIÓN DE PAGOS REALIZADOS POR EL DEPARTAMENTO					
Concepto	Detalle	Valor Neto	Orden pago	Comprobante egresos	
<i>Anticipo</i>	<i>20%</i>	<i>\$2.746'975.760,00</i>	<i>1223</i>	<i>2861</i>	<i>15/05/2014</i>
<i>Pago 1</i>	<i>Mayo</i>	<i>\$1.831'317.173,33</i>	<i>2095</i>	<i>4317</i>	<i>15/07/2014</i>
<i>Pago 2</i>	<i>Juni</i>	<i>\$1.831'317.173,33</i>	<i>3267</i>	<i>5423</i>	<i>26/08/2014</i>
<i>Pago 3</i>	<i>Julio</i>	<i>\$1.831'317.173,33</i>	<i>3727</i>	<i>6129</i>	<i>08/09/2014</i>
<i>Pago 4</i>	<i>Agosto</i>	<i>\$1.831'317.173,33</i>	<i>5201</i>	<i>7929</i>	<i>31/10/2014</i>
<i>Pago 5</i>	<i>Septiembre</i>	<i>\$1.831'317.173,33</i>	<i>6202</i>	<i>8966</i>	<i>10/12/2014</i>
TOTALES		\$11.903.561.627			

4.14.1. En cuanto a la cobertura educativa, la interventoría estableció que, si bien el contrato inicialmente incluyó “una población inicial de 7.733 estudiantes, al finalizar el objeto contractual la Asociación Wayuu Araurayu reportó una población total de 8.870 estudiantes atendidos en las diferentes instituciones distribuidas en los municipios de Manaure, Dibulla y San Juan”. No obstante, indicó que, de acuerdo con las visitas de campo realizadas a los ocho centros etnoeducativos, sumado a la revisión de las planillas suscritas por los docentes, pudo constatarse que la Asociación atendió una población total de 8.762 estudiantes, dado que:

“Durante el periodo de interventoría, se realizó la verificación en campo de 7.547 estudiantes, en visitas realizadas a las distintas instituciones etnoeducativas con sus respectivas sedes en los municipios de Manaure, Dibulla y San Juan, generando una cobertura total de 192 visitas, equivalente al 98% del total de las sedes a visitar donde se prestó el servicio educativo.

⁴⁹ FI 127 a 154, C.1.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

La interventoría realizó una revisión documental de 32 planillas de asistencia estudiantil, en las cuales se verificaron 729 estudiantes reportados en lista [...]. De igual manera se verificaron 24 planillas de asistencia, de docentes que se encontraban ausentes al momento de la visita, para un total de 486 estudiantes reportados en lista; en total la interventoría realizó una verificación documental de 1.215 estudiantes en planillas de asistencia que se encuentran debidamente diligenciadas y firmadas por docentes.

Al realizar el consolidado de los estudiantes verificados en campo por la interventoría de 7.547 más 1.215 estudiantes verificados documentalmente, arroja un total de 8.762 estudiantes atendidos por la Asociación Wayuu Araurayu con el servicio educativo. (subrayado añadido)

4.14.2. En el informe de interventoría también se indicó que, de acuerdo con las “visitas de verificación de cobertura estudiantil en los municipios de Manaure, Dibulla y San Juan [...], se encontraron 295 estudiantes desertados, equivalente al 3.8% respecto a 7.733 estudiantes matriculados inicialmente, resultando un índice de deserción inferior al estipulado en el contrato del 4.4%, [así las cosas] como el operador atendió una población mayor a la contratada, no se considera deducción por este concepto”.

4.15. Con base en el informe final de interventoría y en las actividades de supervisión, el 31 de diciembre de 2014⁵⁰ la Secretaría de Educación Departamental expidió una certificación en la que autorizó “el pago final por \$1.831’317.173,33, a este valor se le debe deducir \$1’019.872, por concepto de población no atendida en el componente de canasta adicional y \$6’828.172,14, por concepto de la verificación realizada por el supervisor a la canasta inicialmente aprobada y que no fue justificada por el administrador, para un neto a pagar de \$1.823’469.128,86”.

4.16. El 5 de marzo de 2015⁵¹, el departamento de La Guajira y la Asociación Wayuu Araurayu celebraron el contrato de prestación de servicios 184 de 2015, cuyo objeto consistía en la “administración de la atención educativa de [nueve] establecimientos etnoeducativos oficiales [incluidos en el Anexo 1], para garantizar el derecho a la educación propia en el marco del proceso de construcción e implementación del sistema educativo indígena propio SEIP vigencia 2015” (cláusula primera), con un plazo de ejecución de nueve meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio (cláusula séptima).

4.16.1. En cuanto al alcance del objeto contractual, la cláusula segunda dispuso que la Asociación indígena se encargaría de la administración de nueve establecimientos etnoeducativos⁵², en los cuales se encontraban debidamente

⁵⁰ FI 126, C.1.

⁵¹ FI 54 a 65, C.1.

⁵² FI 66, C.1. En el Anexo 1 del contrato 184 de 2015 se relacionaron nueve (9) establecimientos etnoeducativos ubicados en tres (3) municipios del departamento de La Guajira, a saber: (i) en el municipio de Manaure, los internados Laachon-Mayapo, San Rafael del Pájaro, Nazareth, Maracari, Uliyunakat y Caraca Ruleya; (ii) en el municipio de Dibulla, el internado Dumingueka y (iii) en el municipio de San Juan, los internados La Laguna y Wiwa.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

matriculados los 10.388 estudiantes relacionados en el Anexo 2, divididos entre 8.853 contratados y 1.535 oficiales⁵³. Con respecto al valor del contrato, la cláusula quinta reguló lo pertinente, como se pasa a transcribir de forma literal:

“CLÁUSULA QUINTA. VALOR DEL CONTRATO. *El valor total del contrato es de: DIECISIETE MIL CIENTO CINCO MILLONES CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS VEINTIOCHO PESOS (\$17.105.052.528), suma que resulta de multiplicar UN MILLÓN SEISCIENTOS SESENTA Y CINCO MIL PESOS (\$1.665.000) correspondiente al valor de la tipología acordada por estudiante atendido por docente contratado para el 2015 por el número total de 8.853 estudiante a atender, más QUINIENTOS ONCE MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS (\$511.155.000), suma que resulta de multiplicar \$333.000, correspondiente al valor de la tipología acordada por estudiante atendido por docente oficial para el 2015, por el número total de 1.535 estudiante a atender, más MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL QUINIENTOS VEINTISIETE PESOS CON SETENTA Y OCHO CENTAVOS (\$1.853.652.527,78), correspondiente a la alimentación para los internados indígenas LACHON - MAYAPO, WIWA Y DOMINGUEKA [...].*

PARAGRAFO PRIMERO: *El tope máximo de estudiantes atendidos será de 10.388, en consecuencia las partes convienen que el valor del contrato no podrá superar el señalado en el mismo, salvo en el caso que LA ASOCIACION reporte aumento del número de niños atendidos y se cuente con la verificación del supervisor del contrato.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Es entendido que el valor de este contrato cubre la totalidad de los gastos en que incurre LA ASOCIACION para su ejecución y que, en consecuencia, no habrá lugar a cobro de sumas adicionales por concepto alguno salvo en el caso de presentarse lo establecido en el parágrafo primero de la presente cláusula y por el concepto de la administración de los establecimientos reportados en el anexo No 1, caso en el cual LA GOBERNACIÓN debe contar con el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal.*

PARAGRAFO TERCERO: *el número de estudiantes atendidos será verificado en campo, mensualmente a partir del mes de marzo del año en curso, verificación que puede disminuir o aumentar la cantidad de estudiantes beneficiarios y en consecuencia disminuir o aumentar el valor total del contrato pactado en esta cláusula [...].”*

5. Caso concreto

5.1. En virtud del objeto del recurso de apelación y conforme con los hechos probados, la Sala procederá a determinar si en la liquidación judicial del contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014, ordenada por vía incidental en primera instancia, procede el reconocimiento del mayor valor resultante de la ejecución final del contrato, derivado de la prestación del servicio educativo a un número superior de menores al inicialmente convenido, lo que implicaría el pago de \$1'550.000 por cada estudiante adicional atendido a favor de la Asociación.

En caso de que la respuesta al punto anterior sea afirmativa, deberá establecerse si en el expediente obran los medios de prueba suficientes para efectuar la liquidación del contrato aludido en concreto, o si, por el contrario, debe mantenerse

⁵³ FI 67, C.1. En el Anexo 2 del contrato 184 de 2015 se relacionó un total de 8.853 estudiantes contratados y 1.535 estudiantes oficiales, para un total de 10.388 estudiantes atendidos en los nueve (9) establecimientos educativos administrados por la Asociación Wayuu Araurayu.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

la decisión de realizarla mediante incidente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193 del CPACA.

Con este propósito, la Sala estima necesario, en primer término, precisar el alcance de la liquidación judicial, para luego analizar si en este caso se encuentra probado que, durante la ejecución del contrato 255 de 2014, la Asociación Wayuu Araurayu, en efecto, atendió un número superior de estudiantes al inicialmente convenido, y si, de acuerdo con la naturaleza del negocio jurídico aludido —administración de la atención educativa para la población étnica— y sus cláusulas contractuales —en especial las concernientes al objeto, alcance, valor del contrato y forma de pago—, resulta procedente el reconocimiento del mayor valor generado por este proceder.

5.2. La liquidación de los contratos celebrados por la Administración se constituye como el acto jurídico mediante el cual se determina el estado de ejecución de las obligaciones contraídas por las partes⁵⁴. En este sentido, conforme lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993⁵⁵, deben liquidarse tanto los contratos de tracto sucesivo como los demás que lo requieran, como es el caso del contrato objeto de análisis, pues si bien este tiene el carácter de prestación de servicios, en los cuales no es obligatoria su liquidación, esta fue expresamente pactada por las partes⁵⁶.

La liquidación, entonces, puede realizarse: (i) de común acuerdo entre las partes (bilateral); (ii) de manera directa por la administración (unilateral); y (iii) mediante la intervención de un juez (judicial), la cual solamente procede en ausencia de la liquidación bilateral y unilateral⁵⁷. Así, en sentido amplio, independientemente de su modalidad, la liquidación es un instrumento por el cual se realiza la comprobación definitiva de las cuentas derivadas de la ejecución del contrato, con el propósito de finalizar dicha relación; ejercicio en el cual se admite la inclusión de los acuerdos, conciliaciones y transacciones necesarias para poner fin a las divergencias presentadas y declarar el paz y salvo respecto de las obligaciones contraídas en virtud del contrato.

En este contexto, la liquidación no debe limitarse a incluir solo las generalidades del contrato —identificación, partes, objeto, plazo, prórrogas, suspensiones, precio, adiciones—, sino que debe considerar, de manera especial, su balance económico, financiero, técnico, y jurídico, mediante el análisis de lo realmente ocurrido durante la ejecución contractual, previa constatación del porcentaje de cumplimiento de las obligaciones, teniendo en cuenta las sumas pendientes de pago, la amortización del anticipo, las multas o sanciones impuestas, la vigencia de las garantías, así como

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia del 27 de julio de 2023, exp. 39121.

⁵⁵ LEY 80 DE 1993. “Artículo 60. Los contratos de tracto sucesivo, aquellos cuya ejecución o cumplimiento se prolonguen en el tiempo y los demás que lo requieran, serán objeto de liquidación [...]”.

⁵⁶ Apartado 4.1.5 de los hechos probados.

⁵⁷ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 14 de febrero de 2019, exp. 59727; sentencia del 15 de diciembre de 2021, exp. 53727.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

los ajustes, revisiones, actualizaciones o reconocimientos pertinentes. Bajo este entendido, la Sección Tercera⁵⁸ ha manifestado lo siguiente:

“La liquidación, en términos generales, comporta el corte de cuentas conclusivo del negocio, por lo que no se limita a una enunciación de lo ocurrido durante su desarrollo, sino que implica un verdadero ajuste y escrutinio global del pacto⁵⁹, en virtud del cual se pueden generar obligaciones provenientes de “reconocimientos y cuantificación del valor de prestaciones adicionales ejecutadas de buena fe que tuvieron lugar durante la vigencia del contrato, que no se encontraban comprendidas en el clausulado contractual y resultaron esenciales y necesarias para el cabal cumplimiento del objeto contractual; [así como] ajustes y revisión de precios para restablecer el equilibrio económico o financiero del contrato”⁶⁰.

De esta forma, debe concluirse que la liquidación judicial —como la pretendida en esta oportunidad— tiene como objetivo determinar el estado final de la ejecución de las obligaciones asumidas por los extremos de un contrato y, con sustento en ello, realizar su cierre definitivo. En este ejercicio, el juez está facultado para reconocer y cuantificar la ejecución de prestaciones o actividades adicionales a las inicialmente previstas, siempre y cuando dicha ejecución haya sido realizada de buena fe y resulte esencial para el cumplimiento del objeto contractual, esto en virtud de la necesidad de mantener el equilibrio económico del contrato y garantizar que las prestaciones pactadas reflejen fielmente la realidad contractual.

5.3. Aclarado lo anterior, la Sala procederá a analizar detalladamente lo acontecido durante la ejecución del contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014 y, con base en lo encontrado, llevará a cabo el cierre final de cuentas, determinando especialmente si, efectivamente, el departamento de La Guajira adeuda a la Asociación Wayuu Araurayu la mayor suma reclamada por el aumento en el número de estudiantes atendidos.

Así, entonces, se encuentra acreditado que, a través del contrato 255 de 2014, el ente departamental encomendó a la Asociación Wayuu Araurayu la administración de la atención del servicio educativo para la población étnica de su comunidad, con el fin de garantizar el derecho a una educación propia (etnoeducación), cumpliendo con los componentes de accesibilidad y adaptabilidad, los cuales, como se expresó al analizar la naturaleza de este tipo de contratos⁶¹, buscan la protección del derecho individual de acceso al sistema educativo en condiciones de igualdad, eliminando cualquier forma de discriminación y valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven este tipo de comunidades.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 1º de diciembre de 2023, exp. 62067.

⁵⁹ “La RAE establece que liquidar significa, entre otros, “2. tr. Hacer el ajuste formal de una cuenta. /3. tr. Saldar, pagar enteramente una cuenta” (consultado en: <https://dle.rae.es/liquidar>)”.

⁶⁰ “Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de junio de 2016, radicación interna. 2253”.

⁶¹ Apartado 3.1 del acápite atinente a la naturaleza de los contratos de administración de la atención educativa para la población étnica (etnoeducación) y su régimen jurídico.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)
Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

En el contrato referido se acordó que el tope máximo de estudiantes a atender sería de 7.733, cifra que correspondía al número de menores debidamente matriculados en los ocho establecimientos educativos administrados por la contratista a la fecha de celebración del negocio jurídico; en consecuencia, el valor inicialmente convenido, que ascendía a \$13.734'878.000, en principio no podía ser excedido, salvo en el caso que la Asociación reportara un aumento en la población estudiantil atendida y esa información fuera verificada por la supervisión del contrato⁶², función que le fue encomendada la Secretaría de Educación Departamental de La Guajira.

En cuanto a la mencionada verificación de la información, la Sala encuentra, luego de revisar el contrato bajo análisis, que ninguna de sus cláusulas reguló la forma en que el supervisor debía realizarla, lo cual contrasta con lo ocurrido en el contrato celebrado por las mismas partes y con identidad de objeto, pero para la vigencia del año inmediatamente posterior (2015), en el cual se estipuló, en el parágrafo tercero de la cláusula quinta, que *“el número de estudiantes atendidos será verificado en campo, mensualmente a partir del mes de marzo del año en curso, verificación que puede disminuir o aumentar la cantidad de estudiantes beneficiarios y en consecuencia disminuir o aumentar el valor total del contrato pactado en esta cláusula”*⁶³.

Así las cosas, aunque en el contrato 255 de 2014 no se estipuló nada con respecto a la forma en cómo el supervisor debía verificar el reporte del incremento en el número de estudiantes presentado por el contratista, lo cierto es que independientemente de cómo se adelantara dicha verificación, ya fuere mediante constatación documental o visitas de campo, esta debía reflejarse en cada uno de los informes que el supervisor estaba obligado a presentar al ente departamental para autorizar los pagos pactados mensualmente.

Lo anterior se deduce de lo dispuesto en la cláusula sexta del contrato, que reguló la forma de pago y estableció que, para su autorización, se requería la certificación del supervisor, conforme al informe mensual en el que constara el avance del objeto contractual⁶⁴, documento en el que necesariamente debía incluirse la verificación del número de estudiantes que el contratista reportó haber atendido. Esto en consonancia con la cláusula octava, referente a las obligaciones del supervisor del contrato, entre las que destaca el deber *“de certificar sobre el cumplimiento de las obligaciones cumplidas y verificar los informes presentados por la Asociación”*⁶⁵.

Bajo este panorama, se observa que durante la ejecución del contrato la Secretaría de Educación Departamental de La Guajira, en su condición de supervisor, presentó tres informes autorizando los pagos correspondientes. En el primer informe se indicó que, para el mes de mayo de 2014, la Asociación se encontraba cumpliendo con el objeto contractual y que el servicio educativo se venía prestando a los 7.733

⁶² Apartados 4.1.1 y 4.1.2 de los hechos probados.

⁶³ Apartados 4.16 y subsiguientes de los hechos probados.

⁶⁴ Apartado 4.1.2 de los hechos probados.

⁶⁵ Apartado 4.1.4 de los hechos probados.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

estudiantes originalmente contemplados en el pacto⁶⁶, sin que en dicho documento se hiciera mención a los 687 menores adicionales que la misma Secretaría había certificado previamente⁶⁷. En el segundo informe se adujo que, para el mes de junio de la misma anualidad, el operador continuaba cumpliendo con el objeto contractual y que el servicio educativo se venía prestando a 8.809 menores, según información registrada en el SIMAT, respaldada por las planillas de asistencia suscrita por los docentes⁶⁸, lo que representaba un incremento de 1.076 estudiantes. En el tercer informe se constató que, para julio de 2014, la Asociación seguía cumpliendo con el objeto contractual y que el servicio educativo se brindaba a 8.848 estudiantes, según información registrada en el SIMAT, respaldada por las planillas de asistencia suscrita por los docentes⁶⁹, lo que implicaba un aumento de 1.115 beneficiarios.

Fue, entonces, con base en lo dispuesto en los últimos dos informes reseñados, que la Asociación Wayuu Araurayu solicitó al contratante la adición del valor del contrato por el incremento de la población estudiantil atendida, en consonancia con lo estipulado en la cláusula quinta del pacto⁷⁰. No obstante lo anterior, la entidad departamental rechazó dicha solicitud, al considerar que la Secretaría de Educación Departamental, en su rol de supervisora, no contaba *“con la verificación de los alumnos reportados por la Asociación como atendidos”*⁷¹.

Este argumento, a juicio de la Sala, contradice lo manifestado previamente por la Secretaría de Educación Departamental, tanto en las certificaciones de estudiantes adicionales con cargo al contrato 255 de 2014 como en el segundo y tercer informe de supervisión, documentos mediante los cuales se reconoce de manera inequívoca el aumento progresivo de la población estudiantil beneficiaria. En consecuencia, resulta inadmisibles el argumento que sirvió de fundamento para rechazar la solicitud de adición presentada por el contratista, relacionado con la imposibilidad de verificar dicha información, ya que, como se dejó expuesto en líneas anteriores, en ausencia de una regulación expresa sobre cómo debía llevarse a cabo la referida verificación, el simple hecho de que en los informes de supervisión se aceptara el aumento en el número de estudiantes atendidos resulta suficiente para considerarlo acreditado.

De igual manera, atendiendo las pruebas documentales que obran en el expediente, incluidas las aportadas por el departamento, al cual se le solicitó la totalidad de los informes de supervisión e interventoría, se puede constatar que, si bien el supervisor dejó de suscribir los informes correspondientes, esta tarea la continuó realizando el consorcio Intereduguajira, el cual fue designado como interventor del contrato objeto de controversia⁷². Así, en el primer informe, se afirmó que, para agosto de 2014, el operador seguía cumpliendo con el objeto contractual y que el servicio educativo se

⁶⁶ Apartado 4.5 de los hechos probados.

⁶⁷ Apartado 4.3 de los hechos probados.

⁶⁸ Apartado 4.6 de los hechos probados.

⁶⁹ Apartado 4.7 de los hechos probados.

⁷⁰ Apartado 4.8 de los hechos probados.

⁷¹ Apartado 4.9 de los hechos probados.

⁷² Apartados 4.4 y subsiguiente de los hechos probados.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

venía prestando a 9.034 menores, según la información reflejada en el SIMAT⁷³, lo que representaba un incremento de 1.299 estudiantes respecto de lo inicialmente pactado. En el segundo informe se expresó que, para septiembre del mismo año, la Asociación continuaba cumpliendo con el objeto contractual; sin embargo, con el fin de determinar certeramente la población atendida por la Asociación, consideró necesario realizar visitas de campo a los diferentes establecimientos educativos, en las cuales verificó que la población estudiantil atendida ascendía a 7.547 menores, es decir, 186 beneficiarios menos de los dispuestos inicialmente en el contrato, pero advirtió que faltaban por visitar algunos centros⁷⁴.

En concomitancia con el proceso de verificación adelantado por la interventoría, la Asociación Wayuu Araurayu insistió al contratante sobre la necesidad de reconocer un mayor valor por el incremento en el número de estudiantes atendidos, cifra que, según afirmó, ascendía a 8.870, es decir, un total de 1.137 menores adicionales a los inicialmente convenidos⁷⁵, y cuyo reconocimiento sugirió fuera efectuado en la liquidación del contrato, ordenándose su pago correspondiente. No obstante, el ente departamental no respondió a dicha solicitud, como tampoco liquidó el contrato en los términos pactados en el contrato⁷⁶.

Finalmente, se observa que, cumplido el plazo de ejecución contractual y estando pendiente únicamente el último pago convenido, la interventoría presentó el informe final de ejecución, en el cual concluyó que, si bien las visitas en campo realizadas a los ocho establecimientos educativos administrados por la Asociación arrojaron como resultado la atención de 7.547 estudiantes, una verificación documental de 56 planillas de asistencia suscritas por los diferentes docentes demostró la prestación del servicio a 1.215 menores adicionales, para un total de 8.762 beneficiarios; sin embargo, se comprobó que 295 estudiantes desertaron, por lo que el número final de menores que efectivamente recibieron el servicio de educación fue de 8.467, es decir, 734 estudiantes más de los inicialmente pactados.

De esta manera, la cantidad de 734 estudiantes adicionales, confirmada por la entidad accionada al momento de contestar la demanda⁷⁷ — en la cual afirmó que, en ejecución del contrato objeto de controversia, la Asociación atendió esta cifra de 734 estudiantes de más—, fue constatada por la interventoría, quien así lo consignó en el informe final que presentó, a propósito de lo cual resulta oportuno resaltar que justamente las funciones del interventor, en los términos del artículo 83 de la Ley 1474 de 2011⁷⁸, consisten en *“vigilar un objeto negocial o una actividad específica*

⁷³ Apartado 4.10 de los hechos probados.

⁷⁴ Apartado 4.12 de los hechos probados.

⁷⁵ Apartados 4.11 y 4.13 de los hechos probados.

⁷⁶ Apartado 4.1.5 de los hechos probados.

⁷⁷ Apartado 2 de los antecedentes.

⁷⁸ *“Artículo 83. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. // La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados.*



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

para que llegue a buen término, obligación que, si bien es de medio, pues la labor del interventor se restringe a verificar el cumplimiento del objeto negocial, sin que ello necesariamente asegure el resultado esperado, no se limita a observar, sino que, según lo que se pacte, debe llevar a advertir cualquier circunstancia que se lleve a cabo por fuera del iter negocial y, además, efectuar actividades que pueden incluir aprobar [o suscribir] informes y documentos, necesarios para la consecución de la actividad respectiva”⁷⁹.

Por lo demás, las funciones descritas en precedencia se armonizan con las estipuladas en la cláusula octava del contrato para el supervisor o interventor⁸⁰, entre las que destaca, la responsabilidad de elaborar el informe final del contrato, “certificando el cumplimiento del objeto con el fin de dar trámite a la liquidación del contrato y al último pago del mismo”, a lo que conviene añadir que, tal como lo ha resaltado la jurisprudencia, el rol interventor no es el de ser un vocero, ni menos aún un representante del ente contratante, sino el de constituirse en un intermediario imparcial y autónomo de las partes⁸¹.

En tales condiciones, a juicio de este juzgador, el porcentaje de cumplimiento del objeto contractual consignado en el informe final de interventoría —medido con base en el número de estudiantes efectivamente atendidos— ostenta plena eficacia y validez probatoria, máxime cuando, como se observó en precedencia⁸², las cifras que dicho informe reporta en punto a la población estudiantil atendida resultan de las visitas realizadas a las sedes de las distintas instituciones etnoeducativas, así como de la verificación de planillas de asistencia diligenciadas y suscritas por los docentes, según se detalla en el informe, apreciándose, en suma, que el contenido del informe referido es completo, coherente, detallado y suficientemente razonado. Así las cosas, la Sala encuentra plenamente acreditado que, durante la ejecución del contrato 255 de 2014, la Asociación atendió un total de 734 estudiantes adicionales a los 7.733 inicialmente convenidos —cifra verificada por la interventoría del contrato—, prestando el servicio educativo de buena fe a los menores indígenas

Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. // La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión del mismo lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría. // Por regla general, no serán concurrentes en relación con un mismo contrato, las funciones de supervisión e interventoría. Sin embargo, la entidad puede dividir la vigilancia del contrato principal, caso en el cual en el contrato respectivo de interventoría, se deberán indicar las actividades técnicas a cargo del interventor y las demás quedarán a cargo de la Entidad a través del supervisor. // El contrato de Interventoría será supervisado directamente por la entidad estatal”.

⁷⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2024, exp. 67095.

⁸⁰ Apartado 4.1.4 de los hechos probados.

⁸¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 1º de junio de 2020, exp. 47101. “[...] la Sala considera que desde la arista de la naturaleza del contrato, el interventor no se puede considerar como representante de la entidad contratante, sino que su actuación es de intermediación entre la entidad contratante y el contratista, con el fin de desempeñar el control y vigilancia de la correcta ejecución de las actividades contratadas”.

⁸² Apartado 4.14 y subsiguientes de los hechos probados.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

que, si bien no fueron contemplados en un primer momento, sí lo requirieron con posterioridad, y que, en consideración a la naturaleza esencial del servicio contratado, su prestación debía garantizarse y no podía negarse bajo el argumento de que el contrato había establecido un límite de beneficiarios. Esto, por cuanto, como se puso de presente en un acápite anterior⁸³, la Constitución de 1991 reconoció la educación como un derecho fundamental y un servicio público esencial, resultando imperativo subrayar que el contratista, al habersele encomendado la administración de la prestación de este servicio, no podía cesar su obligación de proporcionar atención a los menores que lo requirieran, máxime si se tiene en cuenta que el contrato controvertido iba dirigido a una población étnica sujeta a una especial protección.

Con base en lo anterior, forzoso resulta concluir que, atendiendo la naturaleza del servicio contratado y de acuerdo con el alcance que se le dio a su objeto, previendo la posibilidad de que el servicio fuera prestado a un mayor número de estudiantes al inicialmente convenido, resulta procedente incluir, dentro de la liquidación judicial que se pasará a efectuar, el reconocimiento y cuantificación de la mayor ejecución del objeto contractual⁸⁴, esto es, la prestación del servicio etnoeducativo por la Asociación Wayuu Araurayu a una población de 734 estudiantes adicionales.

5.4. Así las cosas, contrario a lo determinado por el *a quo*, la Sala considera, por una parte, que sí se cuenta con los medios de prueba suficientes para realizar la liquidación judicial del contrato 255 de 2014 y, por otra parte, que corresponde reconocer el mayor valor resultante de la ejecución final del contrato, derivado de la acreditada atención de 734 estudiantes adicionales al inicialmente convenido, lo que, de acuerdo con lo estipulado en la cláusula quinta del contrato, implica el pago de \$1'550.000⁸⁵ por cada menor adicional atendido, a favor de la Asociación Wayuu Araurayu.

Esta operación matemática arroja como resultado \$1.137'700.000; monto que será actualizado tomando como índice base el correspondiente al IPC del mes en que venció el plazo para liquidar tanto bilateral como unilateralmente el contrato —mayo de 2015⁸⁶—, y como índice final el IPC reportado para la fecha de expedición de esta providencia —mayo de 2025—, conforme la siguiente fórmula:

$$VP = \frac{VH \times \text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

⁸³ Acápite 3 denominado Naturaleza de los contratos de administración de la atención educativa para la población étnica (etnoeducación y su régimen jurídico).

⁸⁴ Apartado 5.2. del caso concreto.

⁸⁵ Si bien el valor en cuestión fue expresamente previsto en la aludida cláusula quinta del contrato (numeral 4.1.2. de los hechos probados), el monto pactado se puede desglosar de la siguiente manera: el valor total del contrato ascendía a \$13.734'878.800, suma que incluía un rubro destinado a la alimentación de determinados beneficiarios por valor \$1.748'728.800; así al descontar del valor total del contrato el monto correspondiente a dicho componente alimentario se obtiene un valor de \$11.986'150.000; suma que al ser dividida entre los 7.733 beneficiarios originales arroja un valor unitario de \$1'550.00 por cada niño atendido. En consecuencia, el valor por beneficiario fue siempre claro y plenamente determinable en el marco del contrato.

⁸⁶ Apartado 1.3 de los presupuestos procesales.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)
Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

Donde,

VP	Corresponde al valor presente
VH	Es el valor histórico o inicial (\$1.137'700.000)
Índice final	Es el IPC vigente a la fecha de este fallo (mayo de 2025) = 150,14
Índice inicial	Es el IPC vigente a la fecha en que se venció el plazo para que la entidad departamental liquidara el contrato unilateralmente (mayo de 2015) = 85,12

Para el caso concreto se tiene:

$$VP = \frac{\$1.137'700.000 \times 150,14}{85,12}$$

Entonces, VP es igual a dos mil seis millones setecientos cuarenta y seis mil seiscientos ochenta y siete pesos con tres centavos (**\$2.006'746.687,03**). Monto que deberá ser pagado por el departamento de La Guajira en un plazo máximo de diez (10) meses, a partir de la fecha de ejecutoria de esta sentencia, momento en el que dicha suma empieza a devengar intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 192 del CPACA⁸⁷. Se advierte, además, que una vez vencido el término de los diez (10) meses, sin que la entidad demandada hubiera realizado el pago, se causarán intereses moratorios a la tasa comercial, según lo prescrito por el artículo 195.4 del CPACA⁸⁸.

En suma, este juzgador advierte que, si bien se encuentra plenamente acreditado que el departamento de La Guajira acometió la totalidad de los pagos convenidos en el contrato, de acuerdo con el informe final de interventoría⁸⁹ y con la certificación final emitida por el supervisor⁹⁰, lo cierto es que respecto del sexto y último pago se estableció en el último documento referido que, si bien el monto inicial ascendía a \$1.831'317.173,33, a este valor debía deducirsele “\$1'019.872, por concepto de población no atendida en el componente de canasta adicional y \$6'828.172,14, por la verificación realizada por el supervisor a la canasta inicialmente aprobada y que no fue justificada por el administrador, para un neto a pagar de \$1'823.469.128,86”.

⁸⁷ “Artículo 192. [...] Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada. // Las cantidades líquidas reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación devengarán intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia o del auto, según lo previsto en este Código”.

⁸⁸ “Artículo 195. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas: [...] 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial [...]”.

⁸⁹ Apartado 4.14 del caso concreto.

⁹⁰ Apartado 4.15 de los hechos probados.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

Con base en lo expuesto en los párrafos precedentes, la Sala realiza el cruce final de cuentas, el cual por razones de claridad y conveniencia metodológica, se presentará en el cuadro que a continuación se expone:

LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO	
INFORMACIÓN GENERAL	
Número de contrato	255 de 2014
Tipo de contrato	Contrato de Administración de la atención educativa para la población étnica
Parte contratante	Departamento de La Guajira
Parte contratista	Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira "Asociación Wayuu Araurayu"
Objeto	Administración de la atención educativa de los establecimientos etnoeducativos oficiales de: Laachon-Mayapo, San Rafael del Pájaro, Nazareth, Maracari, Uliyunakat del municipio de Manaure, Dumingueka del municipio de Dibulla, Laguna y Wiwa del municipio de San Juan del Cesar Departamento de La Guajira para garantizar el derecho a la educación propia en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio SEIP vigencia 2014.
Fecha de suscripción del contrato	15 de abril de 2014
Plazo del contrato	Siete (7) meses
Fecha de iniciación	28 de abril de 2014
Fecha de Terminación	27 de noviembre de 2014
Valor del contrato	\$13.734.878.800
Supervisor	Secretaría de Educación Distrital
Interventor	Consorcio Interredugujira 2014
BALANCE FINANCIERO	
Valor deducido de la ejecución del contrato	\$7'848.044,14
Valor total ejecutado	\$13.727'030.755,86
Valor adicional por atender un mayor número de estudiantes	\$1.137'700.000
Valor pagado por el contratante	\$13.727'030.755,86
Saldo a favor del contratista	\$1.137'700.000
Saldo actualizado	\$2.006'746.687,03

5.5. En los términos anteriores se deja efectuada la liquidación judicial del contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014, celebrado entre el departamento de La Guajira y la Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira —Asociación Wayuu Araurayu—. En consecuencia, esta Subsección modificará el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de La Guajira, de conformidad con lo considerado a lo largo de este proveído.

6. Costas



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)
Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

El artículo 361 del CGP prevé 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”*. A su turno, los artículos 365⁹¹ y 366⁹² *ejusdem*, aplicables a los procesos contenciosos administrativos por remisión del artículo 188 del CPACA⁹³, establecen que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de alzada, siempre que se demuestre en el expediente su causación; y su liquidación se realizará, de manera concentrada, por la secretaría del *a quo*, correspondiéndole a este juzgador la fijación de las agencias en derecho de segunda instancia, de acuerdo con las tarifas fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Bajo este entendido, la Sala condenará en costas de segunda instancia a la entidad demandada, dado que fue la parte vencida en el presente asunto. Para tal efecto, el Tribunal de origen efectuará la liquidación y tasación de costas, debiendo considerar que, en esta instancia y con fundamento en las tarifas fijadas en el acuerdo 1887 de 2003 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura⁹⁴, se fijan agencias en derecho por el 0.5% de las pretensiones reconocidas en el presente asunto.

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

RESUELVE

MODIFICAR la sentencia del 13 de febrero de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira, la cual quedará así:

⁹¹ “Artículo 365. 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 [...]. // 8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación [...].”

⁹² “Artículo 366. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas: [...] 3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado. [...] 6. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda excederse el máximo de dichas tarifas”.

⁹³ “Artículo 188. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del CPC”.

⁹⁴ ACUERDO 1887 de 2003. El artículo 6 numeral 3.1.3 establece que, para los medios de control promovidos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la tarifa en segunda instancia será *“hasta del (5) por ciento del valor de las pretensiones reconocidas o negadas”*.



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)

Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

PRIMERO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE el contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014, en los siguientes términos:

LIQUIDACIÓN JUDICIAL DEL CONTRATO	
INFORMACIÓN GENERAL	
Número de contrato	255 de 2014
Tipo de contrato	Contrato de Administración de la atención educativa para la población étnica
Parte contratante	Departamento de La Guajira
Parte contratista	Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira "Asociación Wayuu Araurayu"
Objeto	Administración de la atención educativa de los establecimientos etnoeducativos oficiales de: Laachon-Mayapo, San Rafael del Pájaro, Nazareth, Maracari, Uliyunakat del municipio de Manaure, Dumingueka del municipio de Dibulla, Laguna y Wiwa del municipio de San Juan del Cesar Departamento de La Guajira para garantizar el derecho a la educación propia en el marco del proceso de construcción e implementación del Sistema Educativo Indígena Propio SEIP vigencia 2014.
Fecha de suscripción del contrato	15 de abril de 2014
Plazo del contrato	Siete (7) meses
Fecha de iniciación	28 de abril de 2014
Fecha de Terminación	27 de noviembre de 2014
Valor del contrato	\$13.734.878.800
Supervisor	Secretaría de Educación Distrital
Interventor	Consorcio Interreduguajira 2014
BALANCE FINANCIERO	
Valor deducido de la ejecución del contrato	\$7'848.044,14
Valor total ejecutado	\$13.727'030.755,86
Valor adicional por atender un mayor número de estudiantes	\$1.137'700.000
Valor pagado por el contratante	\$13.727'030.755,86
Saldo a favor del contratista	\$1.137'700.000
Saldo actualizado	\$2.006'746.687,03

SEGUNDO: De conformidad con la liquidación del contrato de atención a la administración educativa para la población étnica 255 de 2014 adoptada en la presente sentencia, **CONDENAR** al departamento de La Guajira al pago de dos mil seis millones setecientos cuarenta y seis mil seiscientos ochenta y siete pesos con tres centavos (\$2.006'746.687,03) en favor de la Asociación de Jefes Familiares Wayuu de la Zona Norte de la Alta Guajira "Asociación Wayuu Araurayu".

TERCERO: CONDENAR en costas al departamento de La Guajira, las cuales serán liquidadas de manera concentrada por el *a quo*, debiendo considerar que en esta



Radicado: 44001233300020150021201 (64169)
Demandante: Asociación Wayuu Araurayu

instancia se fijaron agencias en derecho por el 0.5% del monto de las pretensiones de la demanda.

CUARTO: En firme esta providencia, **ENVIAR** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
WILLIAM BARRERA MUÑOZ
Presidente de la Sala

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ADRIANA POLIDURA CASTILLO
Magistrada

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado