

JUSTICIA ARBITRAL - Ley 270 de 1996 - Aplicación de principio de voluntariedad o libre habilitación- Concepto de arbitraje - Pacto arbitral – Acuerdo de voluntades – Mecanismos alternativos de solución de conflictos – No se pactó arbitraje

La justicia arbitral se rige, entonces, por el principio de voluntariedad o libre habilitación toda vez que la competencia de los árbitros para impartir justicia surge del acuerdo de voluntades de las partes en el sentido de sustraer la resolución de sus controversias del conocimiento de los jueces institucionales o permanentes y habilitar a los árbitros para decidir sus diferencias.

Así las cosas, la fuente primordial del arbitraje es el negocio jurídico, denominado pacto arbitral (compromiso o cláusula compromisoria), por medio del cual las partes de manera consciente y voluntaria acuerdan habilitar la competencia de los árbitros para resolver las diferencias existentes o eventuales entre ellas, y se obligan a someter sus disputas a la decisión de árbitros investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, para proferir un laudo que tiene la misma categoría jurídica y los mismos efectos de la sentencia judicial.

Ahora bien, como negocio jurídico que es, el pacto arbitral se rige por las normas que gobiernan la formación, efectos e interpretación de los acuerdos de voluntades, entre las que se destaca, para los efectos que aquí interesan, el artículo 1502, numeral 2, del Código Civil, a cuyas voces, *"para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario" que "consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio"*.

[...]

Como se observa, las partes se limitaron a contemplar diversos mecanismos alternativos de solución de controversias a los que podrían acudir en caso de que no logran resolver sus diferencias de manera directa, tanto autocompositivos como heterocompositivos, incluyendo la conciliación, la amigable composición y la transacción, sin contemplar expresamente el arbitraje.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL EN CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS - Deber de pactarlo expresamente sin hacer mención de manera general a la Ley 1150 de 2007

En este punto, la Sala destaca que en la cláusula decimoprimera del convenio objeto de estudio se pactó lo siguiente en cuanto a su liquidación:

"La liquidación de este convenio se realizará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación. En caso contrario se procederá de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007".

A partir de lo estipulado, se observa que las partes pactaron un plazo para la liquidación bilateral o de mutuo acuerdo, equivalente a los 4 meses siguientes a su terminación, a la vez que, en lo que respecta a la liquidación unilateral, tan solo hicieron alusión al Estatuto de Contratación de la Administración Pública y, concretamente, a la Ley 1150 de 2007. Sobre el particular, esta Subsección destaca que, si bien resulta válido que en los convenios interadministrativos las partes acuerden que, ante la falta de liquidación bilateral, una de ellas puede proceder a liquidarlo unilateralmente, lo cierto es que dicha

posibilidad debe pactarse expresamente y con claridad, de tal manera que pueda emanar, sin equívocos, el ejercicio de esa facultad unilateral.

De ahí que con la sola mención abstracta a la Ley 1150 de 2007, como se hizo en la cláusula decimoprimera del convenio objeto de examen, no es posible entender que las partes hubiesen pactado la facultad de liquidar de manera unilateral el convenio en cuestión, reflejándose, por el contrario, una ausencia de pacto expreso e inequívoco en ese sentido. Lo anterior, además, encuentra sustento porque, como se desarrollará en el acápite **4.1** de las consideraciones de esta providencia, los convenios interadministrativos se rigen por sus propias estipulaciones y, por ende, las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no le son aplicables de forma automática, de ahí que, en este caso, resulte inane la mención genérica que a la Ley 1150 de 2007 se hizo en la referida cláusula.

LIQUIDACIÓN UNILATERAL DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO – Ante la ausencia de acuerdo expreso no se contabiliza los dos (2) meses para el cómputo de la caducidad del medio de control

En casos como el que ahora examina la Subsección, se ha establecido que, ante la falta de acuerdo expreso y claro en los convenios interadministrativos sobre esta unilateralidad, no puede tenerse en cuenta el plazo legal de 2 meses para la liquidación unilateral para efectos del cómputo de la caducidad. De hecho, en esa línea y de manera reciente, la Sala sostuvo lo siguiente: “... resulta claro que en el asunto sub judice, a efectos de computar el plazo de la caducidad del medio de control, no es procedente tener en cuenta el término de los dos (2) meses de la liquidación unilateral del contrato, no solamente porque las partes no lo pactaron expresamente en el convenio, sino también porque en virtud de la naturaleza del acuerdo de voluntades y ante la falta de pacto inequívoco y expreso, no es dable acudir de forma supletiva a las previsiones contenidas en el EGCAP sobre este particular. Así las cosas, la caducidad deberá contabilizarse a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidar de forma bilateral el convenio”.

REGIMEN JURIDICO DEL CONVENIO ADMINISTRATIVO- Alcance - Características de los Convenios Interadministrativos - Ley 489 de 1998 artículo 95

La Sala advierte, de entrada, que el acuerdo de voluntades celebrado entre las partes ostenta la naturaleza de un convenio interadministrativo, el cual encuentra fundamento en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, porque fue suscrito por dos entidades públicas con un objetivo común, a saber, aunar esfuerzos para viabilizar la asunción del pago del impuesto de registro que les correspondería pagar a familias de escasos recursos en el marco de un programa de vivienda del Gobierno Nacional⁵⁸; según lo expresaron las partes en las consideraciones del acuerdo, el objeto del convenio fue planteado en aras de materializar el derecho de acceso a la vivienda digna, siguiendo el mandato del artículo 51 de la Constitución Política.

[...]

De acuerdo con las obligaciones pactadas en el convenio objeto de estudio, esta Sala señala que, si bien algunas de ellas tuvieron un contenido patrimonial, dado el compromiso del Ministerio de asumir el pago del impuesto al departamento en favor de las familias beneficiarias, lo cierto es que, hay que decirlo, no existió una relación de conmutatividad o de remuneración de alguna de las partes hacia la otra. En este punto conviene advertir que en los convenios interadministrativos se excluye la contraposición de intereses entre las entidades públicas que lo suscriben, sin que ello signifique que los

compromisos que se asuman con ocasión de ese tipo de acuerdos no puedan tener un componente de carácter patrimonial. Y es que la asociación de esfuerzos que se instrumentaliza a través de un convenio no solamente puede ser administrativa y/o técnica, también puede ser económica.

[...]

En línea con lo anterior, cabe señalar que los convenios interadministrativos son *"nominados puesto que están mencionados en la ley"*, pero al mismo tiempo *"atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen"*.

Lo anterior ha generado inquietudes sobre el régimen jurídico aplicable a este tipo de acuerdos de voluntades; sin embargo, con el transcurso del tiempo la jurisprudencia se ha ido decantando en que las disposiciones de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) no se aplican de forma automática a los convenios interadministrativos y que, en cambio, estos se rigen por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad, dado que son acuerdos de tipo asociativo y de colaboración que siguen una lógica distinta a la prevista en la Ley 80 de 1993 para los contratos estatales.

LIQUIDACIÓN DE LOS CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Alcance – Se requieren elementos de certeza para proceder con la liquidación judicial – Liquidación en abstracto

[...] la liquidación de los contratos estatales, así como aquella de los convenios interadministrativos, supone un balance final y definitivo del respectivo acuerdo de voluntades. En esta medida, la liquidación solo puede llevarse a cabo en sede jurisdiccional cuando el juez cuente con los elementos necesarios que le permitan obtener un grado de certeza suficiente sobre la realidad de la ejecución negocial.

[...]

[...] cuando el accionante solicite al juez del contrato realizar el cruce de cuentas definitivo del negocio jurídico, debe cumplir con la carga de probar los hechos en los que fundamenta esta pretensión, tal como se desprende de los artículos 164 y 167 del CGP. Para este propósito, en línea con el artículo 168 del mismo estatuto, el extremo activo de la litis cuenta con la facultad de aportar las pruebas que considere pertinentes, útiles y conducentes para formar el convencimiento del juez acerca lo acontecido en el iter contractual.

[...]

En las condiciones analizadas, se hace evidente que, a partir de las pruebas que obran en el expediente, la Sala de Subsección no cuenta con la certeza necesaria para llevar a cabo un cruce de cuentas final y definitivo del convenio interadministrativo No. 109 de 2008, que refleje de forma auténtica y fidedigna lo acontecido en el marco de su ejecución y permita dar cierre a cualquier diferencia que pueda surgir entre las partes sobre este particular. Por consiguiente, partiendo del respeto por la garantía de la no reformatio in pejus en cabeza del demandante, en el entendido de que no es posible negar la pretensión de liquidación judicial ni tampoco liquidar en cero pesos (\$0) el convenio objeto de estudio, se mantendrá la liquidación en abstracto del acuerdo convencional.



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

CONSEJERA PONENTE: ADRIANA POLIDURA CASTILLO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 05001-23-33-000-2014-01007-02 (66170)
Demandante: Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
Demandado: Departamento de Antioquia
Referencia: Controversias contractuales – CPACA

TEMAS: CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS – Se rigen por sus propias estipulaciones. LIQUIDACIÓN JUDICIAL – Solo puede llevarse a cabo cuando el juez cuente con los elementos necesarios que le permitan obtener un grado de certeza suficiente sobre la realidad de la ejecución negocial. APELANTE ÚNICO – La competencia del juez de segunda instancia se encuentra limitada por el principio de la *no reformatio in pejus*. El juez no puede hacer más desfavorable la situación del apelante único.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 11 de febrero de 2020, proferida por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se liquidó judicialmente en abstracto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El 19 de diciembre de 2008, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial —hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio— y el departamento de Antioquia suscribieron el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, cuyo objeto consistió en el pago por parte del Ministerio, a favor del ente territorial, del valor del impuesto de registro que se causara por la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de las resoluciones mediante las cuales se realizaría la transferencia del dominio —a título gratuito— de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, a favor de familias beneficiarias, en los municipios que determinara el Ministerio.

En ejercicio del medio de control de controversias contractuales, la Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio alegó que, si bien el valor del convenio fue de \$1.129'190.000, el valor ejecutado, autorizado y pagado fue de \$747'056.100, razón por la cual reclama que el departamento de Antioquia le restituya la suma de \$382'133.900. El departamento, por su parte, aduce que solo debe restituir la suma de \$194'274.000. El Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Primera de Oralidad, dictó sentencia en la que liquidó judicialmente en abstracto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, estableciendo unos parámetros para ello, e indicando que para la liquidación el interesado debía promover el respectivo incidente ante el Tribunal. Esta decisión fue apelada por la parte actora, quien solicita que el convenio en cuestión se liquide en concreto.



II. ANTECEDENTES

1. La demanda

1.1. El 10 de junio de 2014¹, la Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó demanda², en ejercicio del medio de control de controversias contractuales, en contra del departamento de Antioquia, con las siguientes **pretensiones** (se transcriben de forma literal, incluso con posibles errores):

“PRIMERA: Que se Liquide el Convenio Interadministrativo No. 109 de 2008, suscrito entre el MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL (HOY MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO) y EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA.

SEGUNDA: Que como consecuencia de la liquidación el Departamento de Antioquia deberá pagar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la suma TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO TREINTA Y TRES MIL NOVECIENTOS PESOS M/CTE. (\$382.133.900), que corresponden un saldo pagado y no ejecutado; razón por la cual, este dinero deberá ser reintegrado por parte del Departamento de Antioquia. La suma a devolver deberá ser cancelada dentro de los 60 días siguientes a la aprobación del Acta de Conciliación, por parte del Juez Administrativo, en la cuenta del Banco de la República número 61016950, recursos de destinación específica Crédito BID 1951 OC-CO, Código Portafolio No. 375. Se deberá a llegar al MINISTERIO copia del documento que soporte esta transacción.

TERCERA: En el evento en que la entidad territorial incumpla con el pago dinerario establecido en la Cláusula Segunda del presente acuerdo, el Ministerio Iniciara las Acciones Judiciales tendientes a exigir el cumplimiento ejecutivo de dichas obligaciones.

CUARTA: La liquidación efectuada y acordada mediante la presente acta, constituye el balance definitivo de la terminación del vínculo contractual y la manifestación escrita de las partes de encontrarse a paz y salvo, una vez el Departamento de cumplimiento a las obligaciones establecidas y se efectúe el reintegro señalado anteriormente.

QUINTA: La suma determinada en la Segunda Pretensión, deberá ser actualizada y/o indexada a la fecha de liquidación Judicial del Convenio No 109 de 2008, celebrado entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento de Antioquia.

SEXTA: Que se condene en costas a la parte demandada en caso de llegar a instancia judicial.

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

1.2.1. El 19 de diciembre de 2008, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio³ —en adelante

¹ Según da cuenta el sello de radicación del Tribunal Administrativo de Antioquia (Fl. 42, C. 1).

² Fls. 42-47, C. 1.

³ El demandante explicó que, por medio del artículo 14 de la Ley 1444 de 2011, se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio —aquí demandante—, cuyos objetivos y funciones son los escindidos del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial —el cual suscribió el



el Ministerio—, y el departamento de Antioquia suscribieron el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, cuyo objeto consistió en el pago por parte del Ministerio, a favor del ente territorial, del valor del impuesto de registro que se causara por el registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de las resoluciones mediante las cuales se realizaría la transferencia del dominio —a título gratuito— de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, a favor de familias beneficiarias. Esto tendría lugar, según se acordó, en los municipios que determinara el Ministerio, siguiendo lo estipulado en el contrato de préstamo BID 1951/OC-CO, por medio del cual el Gobierno Nacional había recibido un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)⁴.

1.2.2. Para la celebración del acuerdo convencional, el jefe de presupuesto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió el certificado de disponibilidad presupuestal y el registro presupuestal, por el valor inicial del convenio, equivalente a \$250'000.000. El plazo de ejecución contractual fue pactado inicialmente hasta el 31 de diciembre de 2008.

1.2.3. En el marco de la ejecución del convenio, se suscribió un total de ocho documentos modificatorios. El acuerdo fue prorrogado por medio de las modificaciones Nos. 1, 2, 3, y 4, así como del otrosí No. 6, como resultado de los cuales el plazo se extendió hasta el 31 de diciembre de 2011.

1.2.4. Asimismo, el valor del convenio fue adicionado a través de los otrosíes Nos. 5, 7 y 8. El otrosí No. 5 adicionó el convenio en un valor de \$125'000.000; el otrosí No. 7 adicionó el monto del acuerdo en \$200'000.000 y, finalmente, el otrosí No. 8 lo adicionó en \$554'190.000, para un valor final del convenio de \$1.129'190.000. Cada uno de estos acuerdos modificatorios contó con su respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y registro presupuestal.

1.2.5. La parte demandante, sin embargo, afirma que el valor ejecutado, autorizado y pagado del convenio fue de \$747'056.100, correspondiente a un porcentaje de ejecución del 66,16%, y que, por esta razón, a su juicio, el departamento debe restituir al Ministerio la suma de \$382'133.900. Indica que estas cifras se sustentan en un balance contenido en el informe técnico para la liquidación del convenio, presentado por los señores Rafael Pineda Gutiérrez —contratista de la cartera ministerial— y Julio César Mestre —asesor financiero del Grupo de Titulación del

acuerdo convencional—. En línea con lo anterior, adujo que el artículo 31 del Decreto 3571 de 2011 señaló que los contratos y convenios celebrados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se entienden subrogados a esta entidad, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones.

⁴ El objeto del convenio interadministrativo No. 109 de 2008 está definido en su cláusula primera, de la siguiente manera: *“El convenio tiene por objeto el pago por parte del MINISTERIO al DEPARTAMENTO del valor del impuesto de registro de las resoluciones de transferencia de dominio de los predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social a las familias beneficiarias, ubicadas en los entes territoriales que determine el Ministerio, según lo contemplado en el Contrato de Préstamo BID 1951/OC-CO”* (Fl. 3, C. 1).



Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio—, de fecha 4 de marzo de 2013, así como en el informe final del supervisor Alejandro Quintero Romero, fechado el 4 de marzo de 2013 y en las certificaciones de pago del Subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio.

1.2.6. En línea con el informe técnico y financiero del 4 de marzo de 2013, el Ministerio manifiesta haber autorizado el pago del impuesto de registro para un total de 20.438 actos administrativos —resoluciones de transferencia de dominio— ante la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia, de los cuales se habría efectivamente liquidado el impuesto correspondiente a 20.093 actos administrativos.

1.2.7. Así, pone de presente diferencias suscitadas entre las partes para definir el número de resoluciones autorizadas, originadas en que: *(i)* el departamento cobró al Ministerio el impuesto de registro en relación con actos que no fueron autorizados para pago; *(ii)* el departamento cobró al Ministerio “valores superiores a los establecidos en el convenio, doble cobro por acto, cobro por beneficiario”; y *(iii)* el departamento cobró al Ministerio intereses moratorios sobre el impuesto, sin que su causación y reconocimiento hubieran sido pactados ni autorizados por el Ministerio.

Añade, entonces, que debido a estos inconvenientes no ha sido posible llegar a un acuerdo entre el Ministerio y la Gobernación en relación con el valor de los recursos ejecutados. En este sentido, indica que el departamento no ha procedido a suscribir el acta de liquidación, siendo obligación legal liquidar el convenio interadministrativo No. 109 de 2008 y reintegrar al Tesoro Público los dineros no ejecutados, cuyo saldo a favor del ente territorial, según afirma, asciende a \$382'133.900.

1.2.8. Por último, resalta haber cumplido cabalmente con las obligaciones a su cargo, pactadas en la cláusula octava del acuerdo convencional⁵.

1.3. Como **fundamento jurídico**, la parte demandante invocó el artículo 141 y el Título V de la Segunda Parte del CPACA, así como las demás normas “concordantes con el asunto”, sin realizar un desarrollo al respecto.

⁵ El tenor de la cláusula octava del convenio es el siguiente: “OCTAVA. - OBLIGACIONES DEL MINISTERIO: El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en desarrollo del convenio, se obliga a las siguientes acciones: 8.1. Coordinar el suministro de la información y documentación por parte de las entidades territoriales, necesaria para la ejecución del objeto del convenio. 8.2. Poner a disposición del DEPARTAMENTO los procedimientos, información y metodologías utilizadas por el MINISTERIO y los entes territoriales para el desarrollo del programa de titulación. 8.3. Brindar la capacitación técnica y jurídica que requiera el DEPARTAMENTO para el cumplimiento del objeto del contrato. 8.4. Pagar al DEPARTAMENTO, una vez verificadas las liquidaciones emitidas por la Secretaría Departamental de Hacienda, los valores correspondientes al impuesto de registro de los actos administrativos de transferencia”.



2. Contestación de la demanda

2.1. El departamento de Antioquia contestó la demanda⁶, manifestando estar de acuerdo con la primera de las pretensiones, mediante la cual el extremo activo solicita que se liquide el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, y oponiéndose a las demás.

2.2. En su escrito, la entidad territorial expuso una serie de consideraciones sobre el impuesto de registro, los intereses moratorios y los servicios informáticos asociados a este impuesto, considerando las disposiciones de la Ley 223 de 1995, del Decreto 650 de 1996, del Estatuto Tributario y de la Ordenanza No. 3E del 26 de febrero de 1996, proferida por la Asamblea Departamental de Antioquia. Argumentó que la interpretación según la cual el departamento debía asumir el valor correspondiente a los intereses moratorios generados por la presentación extemporánea de los actos administrativos sujetos a registro, así como el valor de los servicios informáticos, generaría un enriquecimiento sin causa de la Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el consecuente empobrecimiento del departamento de Antioquia.

2.3. Con base en la información reportada por la Dirección de Rentas del departamento de Antioquia mediante oficio con radicado No. 201500053179, el ente territorial demandado presentó un cuadro con los valores relativos a la ejecución del convenio interadministrativo durante el período 2009-2012, indicando, para cada uno de los municipios, la cantidad de actos administrativos frente a los cuales se liquidó el impuesto de registro, la tarifa aplicada en cada uno de ellos y el valor total por concepto de este tributo para cada ente territorial. Según el departamento, el Ministerio autorizó 22.531 resoluciones y la Gobernación recibió 23.069. Luego de calcular el valor total de los intereses moratorios y el de los servicios informáticos que se generaron por la liquidación y sistematización del impuesto de registro, el demandado sostuvo que ese rubro lo debía asumir al Ministerio.

Con base en estas cifras, señaló que el valor total ejecutado del convenio fue de \$934'916.000, así:

AÑOS	VALOR TOTAL SERVICIOS INFORMATICOS	VALOR TOTAL DE INTERESES IMPUESTO DE REGISTRO	VALOR TOTAL LIQUIDADO IMPUESTO DE REGISTRO	VALOR TOTAL SERVICIOS INFORMÁTICOS + INTERESES IMPUESTO
2009	\$ 12.511.400	\$ 13.902.700	\$ 143.449.300	\$ 169.863.400
2010	\$ 9.796.200	\$ 1.154.200	\$ 126.867.200	\$ 137.817.600
2011	\$ 21.099.400	\$ 17.123.600	\$ 224.918.800	\$ 263.141.800
2012	\$ 26.495.200	\$ 12.480.200	\$ 325.117.800	\$ 364.093.200
TOTAL	\$ 69.902.200	\$ 44.660.700	\$ 820.353.100	\$ 934.916.000

⁶ Fls. 77-94, C. 1.



Adicionalmente, incluyó un cuadro en el que identificó, para cada municipio, el número de radicado del oficio por medio del cual el Ministerio autorizó el pago del impuesto de registro de las resoluciones, a efectos de acreditar que los actos tenidos en cuenta para calcular el valor ejecutado del convenio efectivamente guardaban relación con las autorizaciones otorgadas por la cartera ministerial.

2.4. Finalmente, el departamento de Antioquia formuló las siguientes excepciones: **(i) falta de jurisdicción**, bajo el argumento de que el convenio contenía una cláusula compromisoria y, por tanto, era un tribunal de arbitramento el que debía conocer de la controversia⁷; e **(ii) inexistencia de la obligación**, ya que el departamento no le debía al Ministerio la suma reclamada, dado que, de acuerdo con el balance de lo efectivamente ejecutado, el saldo a favor del demandante era realmente de \$194.274.000.

3. Alegatos de conclusión en primera instancia

3.1. Surtido el trámite procesal correspondiente⁸, el Tribunal *a quo* corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión y emitiera concepto, respectivamente.

3.1.1. La parte demandante⁹ reiteró lo expuesto en el libelo introductorio. El demandado¹⁰, por su parte, insistió en los argumentos de la contestación.

3.1.2. El Ministerio Público guardó silencio.

⁷ En el trámite de primera instancia, durante la audiencia inicial llevada a cabo el 13 de abril de 2016, el *a quo* declaró probada la excepción de falta de jurisdicción propuesta por el departamento de Antioquia y ordenó la remisión del expediente al Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá (Fls. 94-96, cuaderno del Consejo de Estado). El demandante interpuso recurso de apelación en contra de esta decisión. En segunda instancia, mediante auto del 8 de septiembre de 2016, el Despacho sustanciador de la época revocó la determinación del *a quo*, con sustento en que en la cláusula compromisoria las partes no indicaron expresamente que las controversias que surgieran en desarrollo del convenio serían dirimidas por un tribunal de arbitramento. Como consecuencia, en la providencia se determinó que la cláusula compromisoria “*debe tenerse como inexistente para el mundo jurídico*”, ya que “*carece de uno de los elementos esenciales para ser considerado como un verdadero pacto arbitral, cual es el objeto que, según lo dispuesto por el legislador al definir la cláusula compromisoria, consiste en el acuerdo de voluntades inequívocamente encaminado a “someter a la decisión de árbitros las distintas diferencias que pueden surgir”*” (Fls. 100-116, cuaderno del Consejo de Estado).

⁸ En la continuación de la audiencia inicial, llevada a cabo el 20 de abril de 2017, el *a quo* decretó como pruebas documentales las que fueron solicitadas por la parte accionante y la entidad demandada. Considerando que no había pruebas para practicar, ordenó correr traslado por 10 días a las partes para que presentaran sus alegaciones por escrito y al Ministerio Público para que emitiera concepto (Fls. 123-124, C. 1).

⁹ Fls. 127-128, C. 1.

¹⁰ Fls. 129-134, C.1.



4. Sentencia de primera instancia

4.1. Mediante sentencia del 11 de febrero de 2020¹¹, el Tribunal Administrativo de Antioquia liquidó judicialmente en abstracto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, para lo cual estableció unos parámetros a seguir en el correspondiente trámite incidental.

4.2. De manera preliminar, el Tribunal analizó la cláusula cuarta del convenio, en virtud de la cual el Ministerio debía pagarle al departamento de Antioquia el valor del impuesto de registro *“de las resoluciones de transferencia de dominio de los predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social a las familias beneficiarias ubicadas en los entes territoriales que determine el Ministerio”*. Luego, se refirió a la normativa en materia de impuesto de registro, teniendo en cuenta que el objeto del convenio estaba ligado a dicho tributo. Señaló que este impuesto se encontraba regulado en los artículos 226 y siguientes de la Ley 223 de 1995, en virtud de los cuales el hecho generador del impuesto *“Está constituido por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio”*.

Explicó que el artículo 230 de la Ley 223 de 1995, tal como había sido modificado por el artículo 188 de la Ley 1607 de 2012, autorizaba a las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador, para fijar las tarifas del impuesto de registro. Para el caso de los actos con cuantía sujetos a registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, aquellas podían ser fijadas en un rango entre el 0,5% y el 1%, mientras que para los actos sin cuantía podían oscilar entre 2 y 4 salarios mínimos diarios legales. En relación con la base gravable, puso de presente que, según el artículo 229 de la Ley 223 de 1995, cuando en los actos, contratos o negocios jurídicos participan entidades públicas y particulares, la base gravable está constituida por el 50% del valor incorporado en el documento contentivo del acto.

En lo que respecta al término para realizar el registro de los actos otorgados o expedidos en el país, expuso que, según el artículo 231 de la Ley 223 de 1995, este era de 2 meses siguientes a su otorgamiento o expedición, e indicó que, de conformidad con esta norma, la extemporaneidad en el registro causa intereses moratorios por mes o fracción, a la tasa y en la forma establecida en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios.

Señaló que, según el artículo 233 de esta ley, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y las Cámaras de Comercio son las responsables de realizar la liquidación y el recaudo del impuesto, y de presentar declaración ante la autoridad competente del departamento, aun cuando, alternativamente, los departamentos

¹¹ Fls. 142-151, C. Ppal.



podían asumir la liquidación y recaudo del impuesto, a través de las autoridades competentes de la administración fiscal departamental o de las instituciones financieras que las mismas autorizaran para tal fin.

4.3. Posteriormente, el Tribunal estudió algunas normas del nivel departamental, contenidas en ordenanzas de la Asamblea Departamental de Antioquia, las cuales consideró aplicables al presente asunto. Según explicó, estas fueron expedidas con fundamento en la Ley 223 de 1995 y estaban relacionadas con la aplicación del impuesto de registro en el territorio antioqueño. Puso de presente que, para los actos a registrar en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, la Ordenanza No. 3E del 26 de febrero de 1996 estableció una tarifa del 1% para los actos con cuantía y de 4 salarios mínimos legales diarios para aquellos sin cuantía. Además, determinó que la liquidación y recaudo serían responsabilidad del departamento.

4.3.1. Adujo que la Ordenanza No. 33 del 14 de diciembre de 2005 fijó el valor de la liquidación y sistematización del impuesto de registro en \$2.100, determinando que este valor se incrementaría el 1° de enero de cada año con el IPC, ajustando el valor al múltiplo de 100 más cercano. Con base en lo anterior, el *a quo* concluyó que el contribuyente del impuesto de registro debía asumir el pago del valor denominado “*liquidación y sistematización*”, según la referida ordenanza departamental.

En aplicación a estas normas, el Tribunal determinó que el costo de liquidación y sistematización debía ser pagado con cargo a los recursos del convenio, es decir, debía ser asumido por el Ministerio que había aportado dichos recursos. El *a quo* motivó esta conclusión en que la ordenanza que establece este costo se presume legal y lo asigna al contribuyente; además, expresó que, si el objeto del convenio era asumir el valor del impuesto en favor de los beneficiarios del programa de vivienda —personas de escasos recursos—, debía entenderse que el pago del impuesto implicaba también el pago del costo de liquidación y sistematización, porque lo contrario, a juicio Tribunal del *a quo*, significaría, o bien que fuera asumido por los beneficiarios del programa o por el departamento de Antioquia, sin que ninguna de estas opciones se hubiera previsto en el acuerdo convencional, o bien que se exonerara de dicho costo a estos actos administrativos, lo cual resultaría inconstitucional.

Adicionalmente, trajo a colación la cláusula cuarta del convenio interadministrativo, según la cual el desembolso de los recursos del convenio se realizaría “*teniendo en consideración los costos atribuibles al impuesto de registro de los actos administrativos según lo indicado en la ordenanza 3E del 26 de febrero de 1996 de la Asamblea Departamental de Antioquia*”, a partir de la cual resaltó que el costo de liquidación y sistematización que genera el impuesto de registro hacía parte de aquellos señalados en la cláusula cuarta del acuerdo, de modo que aquel debía “*imputarse al convenio y por tanto incluirse en la liquidación final*”.



4.3.2. En lo que respecta a los intereses moratorios —regulados en el artículo 231 de la Ley 223 de 1995—, el *a quo* se basó en el procedimiento descrito en la cláusula cuarta del convenio para determinar que el retraso en el registro de los actos administrativos era imputable al Ministerio y, por ende, este debía asumir su pago. Adujo que, según la referida cláusula, los entes territoriales —municipios— debían informar al supervisor del convenio, designado por el Ministerio, el número de actos administrativos que se radicarían y *“el lapso de tiempo para ingresarlos”*, luego de lo cual el Ministerio informaría a la Secretaría de Hacienda o al designado para tal efecto a fin de que se emitieran las constancias de pago. De este modo, consideró que el plazo de dos meses señalado por la norma corría para el Ministerio, ya que era quien debía autorizar el pago del impuesto.

4.4. En relación con el número de resoluciones para las cuales se debía liquidar el impuesto de registro —aspecto necesario para realizar una liquidación en concreto—, el Tribunal puso de presente que, según el demandante, el número de resoluciones autorizadas por el Ministerio era de 20.438, mientras que en la contestación el departamento afirmó que las resoluciones autorizadas habían sido 22.531, ante lo cual señaló que *“a pesar de que al proceso fue allegada abundante documentación contentiva, no sólo de resoluciones de adjudicación, sino autorizaciones y comunicaciones entre las partes, no es posible para la Sala entrar a determinar en concreto cuál fue el número real de actos autorizados y pagados”*.

Esgrimió que las partes no siguieron el procedimiento descrito en la cláusula cuarta del convenio para el pago del impuesto de registro —en línea con la obligación del supervisor de autorizar los pagos, según la cláusula sexta—, situación que encontró acreditada a partir de lo afirmado por la profesional Restrepo Martínez en el documento denominado *“RESUMEN INFORME ENTREGADA [sic] AL DIRECTOR”* del 12 de marzo de 2014, en el cual puso de presente unos inconvenientes que obstaculizaron la liquidación bilateral del convenio, asociados a inconsistencias repetitivas en relación con los actos administrativos y a *“la falta de información clara, precisa y exacta”*, tanto del Ministerio como de la Gobernación de Antioquia.

Por lo anterior, el Tribunal determinó que no era posible realizar una liquidación en concreto del convenio, procedió a liquidarlo en abstracto y definió al efecto los parámetros a tener en cuenta en el respectivo incidente de liquidación, a saber:

“Se determinará por parte del Ministerio demandante el número de resoluciones aprobadas año por año, a cada una de esas resoluciones se le deberá liquidar el impuesto a una tarifa de dos salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la resolución (2SMLD) de conformidad con lo establecido en la Ley 223 de 1995 y la Ordenanza 3E de 1996, se incluirá también el valor de los derechos de liquidación y sistematización establecidos por la Ordenanza 33 de 2005 vigentes para la fecha del pago de impuesto por cada resolución. De igual manera, en caso de que el pago de impuesto se hubiera efectuado por fuera del término legal, se liquidarán con cargo al convenio los intereses correspondientes, se realizará la sumatoria de todos esos valores y se descontarán de la cifra total aportada por el Ministerio y el resultado así obtenido será la suma a reintegrar por el Departamento”.



5. Recurso de apelación

5.1. La Nación - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio interpuso recurso de apelación¹² y solicitó la revocatoria de los ordinales primero y segundo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, por medio de los cuales, respectivamente, *(i)* se liquidó judicialmente en abstracto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, *(ii)* y se indicó que, para la liquidación, el interesado debía promover el respectivo incidente ante el Tribunal, estableciendo los parámetros bajo los cuales aquella habría de llevarse a cabo¹³.

5.2. Como sustento de la alzada, la parte demandante reprochó que el *a quo* no haya procedido a liquidar en concreto el convenio, al considerar que sí se contaba con “*elementos de juicio*” para ello. En este sentido, sostuvo que la liquidación judicial debía realizarse de conformidad con los documentos que fueron allegados con la demanda. Agregó, seguidamente, que el departamento de Antioquia “*no logró desvirtuar el valor que en concepto del Ministerio debe ser reintegrado*”, argumentando, además, que el convenio no prevé el pago de intereses moratorios y otros conceptos relacionados con el impuesto de registro, por lo que, contrario a lo señalado por el demandado, no es correcto que el departamento de Antioquia descuenta del monto a reintegrar suma alguna por dichos conceptos.

Insistió en que, de conformidad con los pagos autorizados por el Ministerio, el departamento de Antioquia únicamente podía descontar la suma de \$747'056.100 de los recursos que le fueron desembolsados, correspondientes a un porcentaje de ejecución del 66,16%, según el informe técnico financiero aportado por el Ministerio. Así mismo, recalcó que el departamento “*pretende cobrar al Ministerio por el registro de actos administrativos de cesión, valores superiores a los establecidos en el convenio, en algunos casos doble cobro por acto, y doble cobro por beneficiario*”.

Dicho lo anterior, la parte recurrente solicitó al *ad quem* efectuar la liquidación en

¹² Fls. 154-158, C. Ppal.

¹³ Los ordinales primero y segundo de la parte resolutive del fallo de primera instancia fueron los siguientes: “**PRIMERO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE EN ABSTRACTO** el convenio interadministrativo No. 109, suscrito entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el departamento de Antioquia.

SEGUNDO: Para la liquidación, el interesado deberá promover el respectivo incidente ante el Tribunal, dentro de la oportunidad prevista por el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011, observando los criterios fijados en la parte motiva de esta providencia. Así: para los efectos de la liquidación incidental se tendrán en cuenta los siguientes parámetros: se determinará por parte del Ministerio demandante el número de resoluciones aprobadas año por año, a cada una de esas resoluciones se le deberá liquidar el impuesto a una tarifa de dos salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la resolución (2SMLD) de conformidad con lo establecido en la Ley 223 de 1995 y la Ordenanza 3E de 1996, se incluirá también el valor de los derechos de liquidación y sistematización establecidos por la Ordenanza 33 de 2005 vigentes para la fecha del pago de impuesto por cada resolución. De igual manera, en caso de que el pago de impuesto se hubiera efectuado por fuera del término legal, se liquidarán con cargo al convenio los intereses correspondientes, se realizará la sumatoria de todos esos valores y se descontarán de la cifra total aportada por el Ministerio y el resultado así obtenido será la suma a reintegrar por el Departamento” (negritas del texto original).



concreto del convenio, ordenando al departamento reintegrar \$382.133.900, que correspondería al valor pagado y no ejecutado del negocio jurídico.

5.3. Finalmente, mencionó, someramente, que las pruebas documentales aportadas con la demanda demostraban que el departamento de Antioquia había incumplido el convenio interadministrativo —sin brindar una explicación sustentada que permita comprender en qué habría consistido dicho incumplimiento—.

6. Trámite en segunda instancia

6.1. Mediante auto del 15 de julio de 2021¹⁴, el despacho sustanciador corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera concepto.

6.2. La parte demandante¹⁵ presentó alegatos en segunda instancia, reiterando lo expuesto en el recurso de apelación. El demandado¹⁶, por su parte, manifestó estar de acuerdo con el fallo de primera instancia, señalando que el pago del impuesto de registro, que en este caso debía realizar el Ministerio, implicaba también la asunción del costo de liquidación y sistematización; igualmente, expresó su conformidad con que se imputara al Ministerio el pago de los intereses moratorios causados.

6.3. El Ministerio Público no presentó concepto.

III. CONSIDERACIONES

La Sala seguirá el siguiente orden para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante: (1) presupuestos procesales; (2) objeto del recurso y problema jurídico a resolver; (3) hechos probados; (4) caso concreto, y (5) costas.

1. Presupuestos procesales

1.1. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 104¹⁷ del CPACA, a la jurisdicción

¹⁴ SAMAI del Consejo de Estado, índice No. 11 “Traslado de 10 días para alegatos de conclusión”, documento denominado 9_TRASLADODE10DIASPARAALEGATOSDECONCLUSION(.DOCX) NroActua 11.

¹⁵ SAMAI del Consejo de Estado, índice No. 16 “Recibe memoriales por correo electrónico”, documento denominado 13_RECIBEMEMORIALESPORCORREOELECTRONICO_ALEGATOSPROCESO201(.PDF) NroActua 16.

¹⁶ SAMAI del Consejo de Estado, índice No. 15 “Recibe memoriales online”, documento denominado 10_MemorialWeb_Alegatos(.pdf) NroActua 15.

¹⁷ “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 [...]”.



de lo contencioso administrativo le corresponde conocer el presente asunto¹⁸, dado que el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, cuya liquidación judicial se pretende, fue suscrito por dos entidades públicas, a saber: la Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) y el departamento de Antioquia.

Es pertinente señalar que, durante el trámite del proceso, tuvo lugar una discusión en torno al presupuesto procesal de la jurisdicción. El conflicto surgió con ocasión de que el departamento formulara la excepción de *“falta de jurisdicción”*, aduciendo que las partes, en la cláusula decimoquinta del convenio, *“de manera expresa acordaron dirimir las diferencias que se presentaran en torno a la ejecución y liquidación del convenio No. 109 de 2008 ante un tribunal de arbitramento”*.

Al respecto, en el marco de la audiencia inicial llevada a cabo por el Tribunal Administrativo de Antioquia el 13 de abril de 2016, se declaró probada la excepción de falta de jurisdicción propuesta por el departamento. Puso de presente que la cláusula en cuestión *“se denominó cláusula compromisoria, con todas las consecuencias que ello conlleva”*, de donde se desprendía que en el presente asunto existía una cláusula arbitral pactada de forma expresa y solemne, y aplicable a la solución de los conflictos relativos a la ejecución del contrato —como el que dio lugar al presente proceso—, por lo que concluyó que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no podía conocer del presente asunto.

Por su parte, al resolver el recurso de apelación formulado por la actora contra la anterior decisión, mediante auto dictado el 8 de septiembre de 2016 por el despacho sustanciador de la época, se revocó la decisión de primera instancia para que, en su lugar, esta jurisdicción conociera la presente controversia. Lo anterior, al advertir *“la inexistencia de la aludida cláusula compromisoria”*, porque *“[...] carece de uno de los elementos esenciales para ser considerado como verdadero pacto arbitral, cual es el objeto que, según lo dispuesto por el legislador al definir la cláusula compromisoria, consiste en el acuerdo de voluntades inequívocamente encaminado a ‘someter a la decisión de árbitros las distintas diferencias que puedan surgir’”*¹⁹.

Sobre el particular, debe comenzar por resaltarse que, en virtud del reconocimiento constitucional de la voluntad de las partes de sustraerse a la justicia ordinaria y someter la resolución de sus disputas al conocimiento de los árbitros, estos ejercen función jurisdiccional, administrando justicia de manera transitoria para efectos de solucionar la disputa sometida a su conocimiento²⁰. Es así como, de conformidad

¹⁸ 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 (11 de diciembre de 2019).

¹⁹ Ver pie de página número 7 de la presente sentencia.

²⁰ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 7 de marzo de 2012. Radicación número: 76001-23-31-000-1997-04862-01(18013).



con el artículo 116 de la Constitución Política²¹, los árbitros, con sujeción al principio de habilitación, se encuentran investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, en concordancia con el artículo 3 de la Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reformó la Ley 270 de 1996, cuyo inciso 3º establece que *“Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad”*.

La justicia arbitral se rige, entonces, por el principio de voluntariedad o libre habilitación²², toda vez que la competencia de los árbitros para impartir justicia surge del acuerdo de voluntades de las partes en el sentido de sustraer la resolución de sus controversias del conocimiento de los jueces institucionales o permanentes y habilitar a los árbitros para decidir sus diferencias.

Así las cosas, la fuente primordial del arbitraje es el negocio jurídico, denominado pacto arbitral (compromiso o cláusula compromisoria), por medio del cual las partes de manera consciente y voluntaria acuerdan habilitar la competencia de los árbitros para resolver las diferencias existentes o eventuales entre ellas, y se obligan a someter sus disputas a la decisión de árbitros investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, para proferir un laudo que tiene la misma categoría jurídica y los mismos efectos de la sentencia judicial²³.

Ahora bien, como negocio jurídico que es, el pacto arbitral se rige por las normas que gobiernan la formación, efectos e interpretación de los acuerdos de voluntades, entre las que se destaca, para los efectos que aquí interesan, el artículo 1502, numeral 2, del Código Civil, a cuyas voces, *“para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad, es necesario”* que *“consienta en dicho acto o declaración y su consentimiento no adolezca de vicio”*.

En virtud de lo anterior, es elemento esencial de la cláusula arbitral la manifestación de voluntad de someter sus diferencias al arbitraje, intención que no emerge con nitidez de la estipulación convenida en el contrato. Así se aprecia, sin lugar a duda, del tenor de la cláusula decimoquinta del convenio interadministrativo que dio origen al presente proceso, invocada por el demandado para alegar la falta de jurisdicción que propuso como excepción, que reza:

“DÉCIMA QUINTA. CLÁUSULA COMPROMISORIA: *En el evento en que se presenten diferencias entre las partes, con ocasión de la celebración del convenio, de su ejecución, desarrollo, terminación o liquidación, las partes de manera directa tratarán de resolver sus diferencias y de no ser posible, se someterán a los*

²¹ “Artículo 116. [...] Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-330 de 2012. Expediente: D -8677.

²³ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 7 de marzo de 2012. Rad.:18013.



mecanismos de soluciones de controversias contractuales y a la conciliación, amigable composición y transacción”.

Como se observa, las partes se limitaron a contemplar diversos mecanismos alternativos de solución de controversias a los que podrían acudir en caso de que no logran resolver sus diferencias de manera directa, tanto autocompositivos como heterocompositivos, incluyendo la conciliación, la amigable composición y la transacción, sin contemplar expresamente el arbitraje.

A lo anterior se agrega que en el convenio interadministrativo las partes previeron, como uno de los mecanismos de solución de conflictos a los que podrían acudir, el de “*controversias contractuales*”, que corresponde a una de las acciones o medios de control previstos tanto en el Código Contencioso Administrativo (CCA) como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). De este modo, ha de señalarse que las partes, con su pacto en ese sentido, reafirmaron que a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le correspondía conocer de las controversias derivadas de la ejecución convencional. Ha de aclararse, además, que la competencia de los jueces contencioso administrativos y la de los árbitros son excluyentes, pues la habilitación de estos últimos implica necesariamente sustraer el conflicto del conocimiento de los jueces permanentes.

Así las cosas, vista la estipulación citada, para la Sala no se desprende de lo allí pactado la voluntad clara e inequívoca de las partes de acudir al arbitraje para la resolución de las diferencias emanadas del convenio celebrado, elemento esencial del pacto arbitral, de conformidad del artículo 3 de la Ley 1563 de 2012²⁴.

Por lo anterior, esta Sala de Subsección reitera que a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde el conocimiento de la controversia *sub examine*. A su turno, el Consejo de Estado es competente para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 11 de febrero de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, conforme lo previsto en los artículos 150²⁵ y 152²⁶ del CPACA, dada la vocación de doble

²⁴ “Artículo 3o. Pacto Arbitral. El pacto arbitral es un negocio jurídico por virtud del cual las partes someten o se obligan a someter a arbitraje controversias que hayan surgido o puedan surgir entre ellas.

El pacto arbitral implica la renuncia de las partes a hacer valer sus pretensiones ante los jueces. El pacto arbitral puede consistir en un compromiso o en una cláusula compromisoria. (...).”

²⁵ “Artículo 150. Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia. [modificado por el artículo 615 del CGPJ]. 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 [...]”.

²⁶ “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 [...]”.



instancia del proceso, en tanto la única pretensión económica de la demanda excede los 500 SMLMV a la fecha de su presentación²⁷.

1.2. En el presente caso, es procedente el medio de control de controversias contractuales ejercido por la parte actora, de acuerdo con lo establecido en el artículo 141²⁸ del CPACA, dado que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pretende la liquidación judicial del convenio interadministrativo No. 109 de 2008, suscrito con el departamento de Antioquia, así como el reconocimiento de una suma de dinero que resultaría de dicha liquidación.

1.3. La demanda se presentó en tiempo, de conformidad con lo previsto en el apartado v del literal j del numeral 2 del artículo 164 del CPACA²⁹. Para el efecto, ha de señalarse que, si bien el plazo de ejecución del convenio fue previsto inicialmente en su cláusula segunda hasta el 31 de diciembre de 2008³⁰, este fue prorrogado por medio de las modificaciones No. 1, 2, 3, y 4, así como del otrosí No. 6, luego de los cuales el plazo se extendió hasta el **31 de diciembre de 2011**³¹.

En este punto, la Sala destaca que en la cláusula decimoprimer del convenio objeto de estudio se pactó lo siguiente en cuanto a su liquidación:

“La liquidación de este convenio se realizará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación. En caso contrario se procederá de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007”.

A partir de lo estipulado, se observa que las partes pactaron un plazo para la liquidación bilateral o de mutuo acuerdo, equivalente a los 4 meses siguientes a su

²⁷ En el *sub examine* la pretensión económica ascendió a \$382'133.900, monto que excedió los 500 SMLMV, que para el año de presentación de la demanda (2014) ascendían a \$308'000.000.

²⁸ “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 podrán pedir que se declare la nulidad absoluta del contrato. El juez administrativo podrá declararla de oficio cuando esté plenamente demostrada en el proceso, siempre y cuando en él hayan intervenido las partes contratantes o sus causahabientes”.

²⁹ “ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. 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 contarán a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento (...) v) En los que requieran de 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 (...)”.

³⁰ Fl. 3, C. 1.

³¹ Fl. 16, C. 1.



terminación, a la vez que, en lo que respecta a la liquidación unilateral, tan solo hicieron alusión al Estatuto de Contratación de la Administración Pública y, concretamente, a la Ley 1150 de 2007. Sobre el particular, esta Subsección destaca que, si bien resulta válido que en los convenios interadministrativos las partes acuerden que, ante la falta de liquidación bilateral, una de ellas puede proceder a liquidarlo unilateralmente³², lo cierto es que dicha posibilidad debe pactarse expresamente y con claridad, de tal manera que pueda emanar, sin equívocos, el ejercicio de esa facultad unilateral.

De ahí que con la sola mención abstracta a la Ley 1150 de 2007, como se hizo en la cláusula decimoprimera del convenio objeto de examen, no es posible entender que las partes hubiesen pactado la facultad de liquidar de manera unilateral el convenio en cuestión, reflejándose, por el contrario, una ausencia de pacto expreso e inequívoco en ese sentido. Lo anterior, además, encuentra sustento porque, como se desarrollará en el acápite 4.1 de las consideraciones de esta providencia, los convenios interadministrativos se rigen por sus propias estipulaciones y, por ende, las disposiciones del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública no le son aplicables de forma automática, de ahí que, en este caso, resulte inane la mención genérica que a la Ley 1150 de 2007 se hizo en la referida cláusula.

En casos como el que ahora examina la Subsección, se ha establecido que, ante la falta de acuerdo expreso y claro en los convenios interadministrativos sobre esta unilateralidad, no puede tenerse en cuenta el plazo legal de 2 meses para la liquidación unilateral para efectos del cómputo de la caducidad. De hecho, en esa línea y de manera reciente, la Sala sostuvo lo siguiente: “... resulta claro que en el asunto sub judice, a efectos de computar el plazo de la caducidad del medio de control, no es procedente tener en cuenta el término de los dos (2) meses de la liquidación unilateral del contrato, no solamente porque las partes no lo pactaron expresamente en el convenio, sino también porque en virtud de la naturaleza del acuerdo de voluntades y ante la falta de pacto inequívoco y expreso, no es dable acudir de forma supletiva a las previsiones contenidas en el EGCAP sobre este particular. Así las cosas, la caducidad deberá contabilizarse a partir del vencimiento del plazo que tenían las partes para liquidar de forma bilateral el convenio”³³.

³² “Bajo ese entendido de que la liquidación unilateral no es de aquellas que la Ley enlista como potestades o facultades excepcionales al derecho común, nada impide que las partes en un convenio interadministrativo convengan su ejercicio, pues en esa tipología de contratos la ley sólo prohíbe el ejercicio de las denominadas potestades excepcionales, naturaleza que no comparte la liquidación unilateral. Con otras palabras, resulta totalmente válido que en un convenio interadministrativo las partes convengan que ante la falta de acuerdo para liquidar el contrato, una de ellas pueda proceder a liquidarlo unilateralmente, pues su pacto no comporta el ejercicio de una facultad o potestad excepcional al derecho común. Luego, si lo que ocurre es que en un convenio interadministrativo las partes convienen que ante la falta de acuerdo la entidad lo liquide unilateralmente, esa estipulación es válida, así como también los diferentes actos que se expidan para hacerlo” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 24 de abril de 2017, exp. 55836; ver también el auto del 30 de septiembre de 2020, exp. 65358).

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 11 de agosto de 2025, exp. 71018.



Hechas estas precisiones, en el sentido de que para el cómputo de caducidad en este caso no es posible tener en cuenta los 2 meses de la liquidación unilateral, se señala que los 4 meses pactados para la liquidación bilateral corrieron a partir del 1° de enero y hasta el 1° de mayo de 2012 —teniendo en cuenta que el plazo del convenio se extendió hasta el 31 de diciembre de 2011—. En ese sentido, los 2 años que establece el artículo 164 del CPACA para la presentación oportuna de la demanda vencían el 2 de mayo de 2014; no obstante, con la solicitud de conciliación extrajudicial, presentada el 25 de abril de 2014³⁴, se suspendió el término de caducidad faltando 7 días para que operara ese fenómeno procesal. Ahora, como la constancia de no conciliación³⁵, a partir de la cual se reanudó el término de caducidad, fue expedida el 10 de junio de 2014 —fecha esta última en que la actora interpuso su demanda—, se concluye que el medio de control de controversias contractuales se ejerció oportunamente.

1.4. La Nación – representada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio³⁶ (cartera ministerial que se creó como consecuencia de la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) se encuentra legitimada en la causa por activa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del CPACA, en armonía con el artículo 31³⁷ del Decreto 3571 de 2011. En efecto, aun cuando el convenio fue suscrito por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, esta última norma dispuso que los contratos y convenios que este celebró y cuyo objeto correspondiera a las funciones y actividades propias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se entienden subrogados en favor de este último. Por su parte, el departamento de Antioquia está legitimado en la causa por pasiva, en su condición de parte del acuerdo convencional objeto de estudio en este asunto.

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

2.1. De acuerdo con los cargos de la apelación, los cuales constituyen el marco fundamental de competencia del juez de segunda instancia, conforme lo dispuesto

³⁴ Fl. 40, C. 1.

³⁵ Fls. 40-41, C. 1.

³⁶ El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio —demandante— fue creado por medio del artículo 14 de la Ley 1444 de 2011, como consecuencia de la escisión del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. De manera concreta, por medio del artículo 11 de esta ley, se escindieron del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes a los despachos del viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial y del viceministro de Agua y Saneamiento Básico. En consecuencia, el artículo 14 creó el ministerio demandante y le asignó los objetivos y funciones escindidos del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

³⁷ “Artículo 31. Contratos y convenios vigentes. Los contratos, convenios y demás actos jurídicos actualmente vigentes, celebrados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyo objeto corresponda a las funciones y actividades propias del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se entienden subrogados a esta entidad, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones”.



por los artículos 320³⁸ y 328³⁹ del CGP, a la Sala le corresponde determinar, por un lado, **(i)** si es posible liquidar en concreto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, a partir del material probatorio que obra en el expediente; y por otra parte, **(ii)** si el Ministerio debe asumir el pago de los intereses moratorios, así como los otros conceptos relacionados con el impuesto de registro.

2.2. En este punto de la providencia, resulta oportuno advertir que en la apelación la actora mencionó un incumplimiento del convenio por parte del departamento.

No obstante, esta Sala no encuentra procedente emitir pronunciamiento de fondo sobre dicho cargo —que, por cierto, no fue sustentado—, pues acorde con lo pretendido en la demanda, esta tiene por objeto la liquidación del negocio jurídico y el reconocimiento de un saldo a favor del Ministerio como resultado de aquella, de acuerdo con la cantidad de resoluciones y los valores que al efecto la parte actora estima aplicables, frente a lo cual el demandado, si bien acepta que se proceda a liquidar en sede judicial el negocio jurídico tantas veces mencionado, cuestiona las cifras planteadas por la actora y el saldo final reclamado en el libelo introductorio.

Así las cosas, la controversia sometida a decisión versa sobre el valor, a favor y a cargo de las partes, resultante del cruce final de cuentas, en tanto el monto reclamado por la actora difiere del que, a su turno, el ente territorial estima ajustado a lo estipulado en el contrato y a lo efectivamente ejecutado.

En ese sentido, la controversia objeto de la *litis* en modo alguno gira en torno a la responsabilidad contractual por incumplimiento de lo pactado; por el contrario, versa exclusivamente en punto al cruce final de cuentas y, concretamente, a las diferencias suscitadas entre las partes sobre la cantidad de actos de transferencia —resoluciones—, la inclusión de algunas de las partidas por determinados conceptos, como por ejemplo, los intereses moratorios, y la definición del sujeto negocial que debe asumirlas.

Al punto, viene bien recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, *“por la vía del recurso de apelación contra el fallo de primera instancia no es posible modificar la causa petendi, ni tampoco adicionar la demanda ni su sustento, dado que se estaría sorprendiendo a la contraparte con cargos nuevos frente a los cuales no tuvo la oportunidad de defenderse y, en caso de permitir tales actuaciones, se desconocería el principio de congruencia y el debido proceso”*⁴⁰.

³⁸ “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 [...]”.

³⁹ “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 [...]”.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 9 de abril de 2025, exp. 61894.



En este sentido, no le asiste facultad al recurrente para introducir pretensiones nuevas en la apelación ni asuntos distintos de aquellos planteados en la demanda objeto de estudio, como tampoco al juez para pronunciarse sobre ellos, pues dicha actuación resultaría contraria al principio de congruencia de las sentencias judiciales e iría en contravía de los derechos de defensa y contradicción del demandado.

3. Hechos probados

De conformidad con los medios probatorios allegados al proceso, se encuentran probados los siguientes hechos relevantes para la decisión del presente asunto:

3.1. El 19 de diciembre de 2008, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial —hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio— y el departamento de Antioquia suscribieron el convenio interadministrativo No. 109 de 2008⁴¹.

3.1.1. En los considerandos del referido convenio interadministrativo se expuso lo siguiente: **(i)** que el programa de titulación masiva se fundamenta en los artículos 51 y 58 de la Constitución Política, así como en el Plan Nacional de Desarrollo, para garantizar la propiedad privada, estableciendo una función social, dado que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna; **(ii)** que la finalidad del programa de titulación consiste en que los hogares de escasos recursos adquieran la propiedad de sus terrenos, evitando ser desalojados de sus viviendas mediante procesos reivindicatorios; **(iii)** que la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el 31 de marzo de 2008 el convenio de préstamo BID 1951/OC-CO para cooperar en la ejecución del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y desarrollo Territorial, cuyo objetivo consistió en contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacional, abarcando, entre otros componentes, el de “*titulación de predios fiscales*”; **(iv)** que el convenio de préstamo BID 1951/OC-CO establecía que el programa financiaría los gastos que demandara la anotación y registro, entre ellos, el pago que debía efectuarse a los departamentos por concepto de impuesto de registro; y **(v)** que resultaba indispensable que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el departamento de Antioquia, mediante convenio interadministrativo, aunaran esfuerzos para desarrollar la etapa relativa al pago de impuesto de registro generado por los actos administrativos de transferencia a los ocupantes, “*previo a la inscripción a las oficinas de registro de instrumentos públicos, buscando así el beneficio a la comunidad y concretando el acceso a la vivienda digna*”.

3.1.2. El objeto del convenio se definió de la siguiente manera:

“PRIMERA. - OBJETO: El convenio tiene por objeto el pago por parte del MINISTERIO al DEPARTAMENTO del valor del impuesto de registro de las

⁴¹ Fls. 1-5, C. 1.



resoluciones de transferencia de dominio de los predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social a las familias beneficiarias, ubicadas en los entes territoriales que determine el Ministerio, según lo contemplado en el Contrato de Préstamo BID 1951/OC-CO”.

3.1.3. Según la cláusula segunda del convenio, el plazo de ejecución contractual vencía el 31 de diciembre de 2008. Por su parte, la cláusula tercera estableció que el valor del acuerdo sería hasta la suma de \$250'000.000.

3.1.4. En la cláusula cuarta se describió el procedimiento que debía seguirse para el pago del impuesto de registro —por parte del Ministerio—, así como la expedición de la constancia de pago —por parte de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia o quien hiciera sus veces—.

El texto de la cláusula es el siguiente:

“CUARTA. - FORMA DE PAGO Y EXPEDICIÓN CONSTANCIA DE PAGO DEL IMPUESTO: Teniendo en consideración los costos atribuibles al impuesto de registro de los actos administrativos según lo indicado en la Ordenanza 3E del 26 de febrero de 1996 de la Asamblea Departamental de Antioquia, se hará un desembolso del 100% a la cuenta que para el efecto reporte el DEPARTAMENTO. En todo caso para la expedición de la constancia de pago del impuesto de registro sobre cada acto administrativo de transferencia se procederá de la siguiente forma: Una vez verificado por los entes territoriales la constancia de ejecutoria de los actos administrativos, estos informarán por escrito o correo electrónico al supervisor del convenio designado por el Ministerio el número de actos administrativos que se radicarán y el lapso de tiempo para ingresarlos. Una vez el MINISTERIO, cuente con este reporte, informará por escrito a la Secretaría de Hacienda o a quien se designe para tal efecto a fin que se emitan las constancias de pago con cargo a los recursos desembolsados y entregando al ente territorial dicho para que proceda a la radicación en la oficina de registro de instrumentos públicos. Copia de la instrucción interna para el descuento de los actos de los recursos pagados será remitida por correo electrónico o medio físico a la coordinación del convenio por parte del MINISTERIO para constancia y control de ejecución”.

Esta cláusula fue modificada por las partes el 29 de diciembre de 2007, incluyendo el siguiente párrafo:

“PARÁGRAFO. Una vez culminado el programa de titulación por parte de los entes territoriales de la jurisdicción respectiva, y en el caso que no se haya ejecutado el 100% de los recursos desembolsados a la cuenta del DEPARTAMENTO, este procederá a restituir al MINISTERIO el saldo no aplicado, según el procedimiento que se defina por parte de la Supervisión del Convenio”.

3.1.5. En cuanto a la supervisión del convenio interadministrativo, la cláusula sexta indicó que esta sería ejercida por el coordinador del Programa Nacional de Titulación o quien fuera designado por escrito por el ordenador del gasto, y comprendía una serie de funciones, entre las cuales se destaca: *“6.1. Autorizar los pagos de los recursos de la cuenta que determine el Departamento una vez revisada la información de soporte de la Secretaría Departamental de Hacienda”.*



3.1.6. En lo que respecta a las obligaciones del departamento de Antioquia, establecidas en la cláusula séptima del convenio en cuestión, se resaltan las siguientes: *“7.4. Emitir a través de la Secretaría de Hacienda Departamental las liquidaciones requeridas por cada entidad territorial del Departamento que participe en el PROGRAMA NACIONAL DE TITULACIÓN DE BIENES FISCALES, en las que se indique el valor a pagar por impuesto de registro de todos los actos administrativos presentados por las mismas. 7.5. Una vez desembolsados los recursos correspondientes por parte del MINISTERIO al DEPARTAMENTO, emitir las constancias de pago del impuesto para cada acto de transferencia y hacer entrega de las mismas a las entidades territoriales respectivas”.*

3.1.7. Por su parte, las obligaciones del Ministerio fueron definidas en la cláusula octava del acuerdo, incluyendo, entre otras, la siguiente: *“8.4. Pagar al DEPARTAMENTO, una vez verificadas las liquidaciones emitidas por la Secretaría Departamental de Hacienda, **los valores correspondientes al impuesto de registro de los actos administrativos de transferencia**”* (se destaca).

3.1.8. A través de la cláusula decimoprimera del convenio interadministrativo, las partes regularon lo relativo a su liquidación, de la siguiente manera:

“La liquidación de este convenio se realizará de mutuo acuerdo dentro de los cuatro meses siguientes a su terminación. En caso contrario se procederá de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007”.

3.2. Con base en los documentos que obran en el expediente, se observa que el negocio jurídico fue objeto de ocho modificaciones, a saber:

3.2.1. A través de las primeras 4 modificaciones, las partes acordaron prórrogas al plazo del convenio, así: **(i)** la prórroga No. 1⁴² lo extendió por un término de 3 meses, contados a partir del 1° de enero de 2009; **(ii)** la prórroga No. 2⁴³ indicó que el plazo debía ampliarse por 3 meses, contados desde el 1° de abril de 2009; **(iii)** la prórroga No. 3⁴⁴ señaló que el término de ejecución del acuerdo terminaba el 31 de diciembre de 2009 y, posteriormente, **(iv)** la prórroga No. 4⁴⁵ extendió el plazo del convenio hasta el 31 de diciembre de 2010.

Luego, por medio del otrosí No. 6⁴⁶ suscrito el 30 de diciembre de 2010, las partes prorrogaron el término de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2011, plazo definitivo del convenio interadministrativo.

⁴² Fls. 6-7, C. 1.

⁴³ Fls. 8-9, C. 1.

⁴⁴ Fls. 10-11, C. 1.

⁴⁵ Fls. 12-13, C. 1.

⁴⁶ Fl. 16, C. 1.



3.2.2. Por su parte, los otrosíes No. 5, 7 y 8 adicionaron el valor del acuerdo convencional. Por medio del otrosí No. 5⁴⁷, se materializó una adición de \$125'000.000, el otrosí No. 7⁴⁸ aumentó el valor del acuerdo en \$200'000.000 y, finalmente, el otrosí No. 8⁴⁹ adicionó un monto de \$554'190.000, para un valor final del convenio de \$1.129'190.000.

3.3. Obra en el expediente el *“Informe Técnico y Financiero Convenio No. 109 de 2008”*⁵⁰, de fecha 4 de marzo de 2013, suscrito por los señores Rafael Pineda Gutiérrez, en calidad de contratista, y Julio César Mestre Suárez, profesional especializado, ambos del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El informe concluye que el departamento debe reintegrar al Ministerio la suma de \$382'133.900, por concepto del saldo no ejecutado, así como los rendimientos financieros generados hasta la fecha del reintegro efectivo. Lo anterior, bajo el entendido de que el Ministerio autorizó un total de 20.438 resoluciones, de las cuales la Gobernación liquidó el impuesto para 20.093 resoluciones, siendo esta última la cifra a partir de la cual en el informe se calcula el valor ejecutado.

Los anexos de ese documento contiene tablas que relacionan la información que fue utilizada para su realización, a saber: en el Anexo No. 1 se presenta la relación de las autorizaciones realizadas por el Ministerio para el pago del impuesto, identificando cada oficio de autorización con su respectivo asunto, número de radicado, fecha y cantidad de resoluciones autorizadas; por su parte, el Anexo No. 2 relaciona, para cada municipio, la cantidad de actos administrativos autorizados por el Ministerio y frente a los cuales el impuesto fue liquidado por la Gobernación de Antioquia, por cada año de ejecución (2009-2012), incluyendo el valor del impuesto de registro por resolución y el total por cada municipio para cada año.

3.4. También consta como prueba documental el *“Informe Final de Supervisión de Convenio Interadministrativo No. 109 de 2008”*⁵¹, suscrito el 21 de noviembre de 2012 por el señor Alejandro Quintero Romero, en calidad de supervisor. En este informe se reiteran las conclusiones del *“Informe Técnico y Financiero Convenio No. 109 de 2008”*.

3.5. Fueron allegadas al expediente dos certificaciones de pagos realizados por el Ministerio al departamento, con cargo al convenio interadministrativo No. 109 de 2008, identificando los respectivos registros presupuestales: *(i)* la primera⁵², de fecha 15 de marzo de 2012, suscrita por la subdirectora de Finanzas y Presupuesto del Ministerio, certifica el pago total de \$554'190.000, efectuado el 14 de diciembre

⁴⁷ Fls. 14-15, C. 1.

⁴⁸ Fl. 17, C. 1.

⁴⁹ Fls. 18-19, C. 1.

⁵⁰ Fls. 21-27, C. 1.

⁵¹ Fl. 20, C. 1.

⁵² Fl. 29, C. 1.



de 2011; y **(ii)** la segunda⁵³, fechada el 16 de marzo de 2012 y suscrita por el subdirector Administrativo y Financiero del Ministerio, certifica el pago total de \$575'000.000, realizado mediante 3 transacciones de fechas 26 de diciembre de 2008, 15 de agosto de 2010 y 9 de mayo de 2011.

Como puede apreciarse, las dos certificaciones reflejan en total la suma de \$1.129'190.000 desembolsada por parte del Ministerio, correspondiente al 100% del valor del convenio. Los documentos mencionados fueron decretados como prueba en la continuación de la audiencia inicial llevada a cabo el 20 de abril de 2017, sin que hubieren sido controvertidos ni tachados de falsos por el departamento.

3.6. Fue aportado al proceso el oficio de fecha 12 de marzo de 2014, cuyo asunto es el siguiente: *“RESUMEN INFORME ENTREGADA [sic] AL DIRECTOR. Análisis de Información Convenio Interadministrativo No. 109 de 2008 entre la Gobernación de Antioquia y El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”*⁵⁴.

Se trata de una comunicación interna de la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, suscrita por la señora Dora Elena Restrepo Martínez, en calidad de profesional universitaria del Grupo de Registro, y dirigida al Grupo Jurídico de la misma Dirección.

En el texto de la comunicación, la señora Restrepo manifestó su preocupación por los inconvenientes evidenciados en los acercamientos llevados a cabo entre las partes para liquidar el convenio de mutuo acuerdo, los cuales estaban relacionados con la información requerida para efectuar el cruce de cuentas. Adujo que el sistema SAP permitió detectar inconsistencias repetitivas, tales como las siguientes: **(i)** *“resolución no aparece liquidada en el sistema”*, **(ii)** *“liquidación de resolución anulada”*, **(iii)** *“no se encontró resolución liquidada a nombre del beneficiario mencionado”*, y **(iv)** *“error en el número del documento (resolución) y fecha, comparada con el autorizado, asociado al nombre del beneficiario”*.

Por lo anterior, expresó que se debía *“considerar un margen de error en el resultado final”*, teniendo en cuenta *“la falta de información clara, precisa y exacta”* de parte del señor Leonardo Carvajal, quien hizo parte de la ejecución del convenio en la Dirección de Rentas, así como del Ministerio.

3.7. Obran en el expediente numerosos oficios a través de los cuales el coordinador del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio autorizó el pago del impuesto de registro para actos administrativos de transferencia de dominio, identificando, en relación con cada uno de ellos, el nombre y cédula del beneficiario, así como el número de la respectiva resolución. En cada oficio de autorización del Ministerio se especificaron, igualmente, los municipios donde se ubicaban los

⁵³ Fl. 28, C. 1.

⁵⁴ Fls. 960-964, C. 5.



predios objeto de la transferencia de dominio⁵⁵. Sobre este aspecto se ahondará al momento de resolver el caso concreto.

3.8. Adicionalmente, fue aportada una cantidad voluminosa de certificados o constancias de pago emitidas por el director de Rentas de la Secretaría de Hacienda de Antioquia⁵⁶, cada una de las cuales correspondía a un predio específico, indicando la suma cancelada por concepto de impuesto de registro e identificando el número de resolución y de matrícula inmobiliaria del bien inmueble.

4. Caso concreto

La Sala modificará la sentencia de primera instancia, que liquidó en abstracto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008 —precisando unos parámetros para tener en cuenta en el trámite incidental—. Aunque se mantendrá la liquidación en abstracto, considerando que las pruebas que obran en el expediente no resultan suficientes para realizar una liquidación en concreto del acuerdo convencional, se suprimirá el parámetro relativo a los intereses moratorios porque, si bien estos los debía asumir el Ministerio de acuerdo con una interpretación sistemática y coherente del clausulado del convenio y de las normas que regulan lo correspondiente al impuesto de registro, no se probó su causación en el proceso.

El análisis de la Subsección se desarrollará abordando los siguientes aspectos: **(i)** el convenio interadministrativo No. 109 de 2008 y su régimen jurídico aplicable; **(ii)** la liquidación judicial del convenio interadministrativo objeto de estudio; y **(iii)** los intereses moratorios y otros conceptos relacionados con el impuesto de registro, y el estudio acerca de cuál de las partes tiene a cargo la obligación de asumirlos en el marco de la relación convencional objeto de examen judicial.

4.1. El convenio interadministrativo No. 109 de 2008 y su régimen jurídico aplicable

4.1.1. La Sala advierte, de entrada, que el acuerdo de voluntades celebrado entre las partes ostenta la naturaleza de un convenio interadministrativo, el cual encuentra fundamento en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998⁵⁷, porque fue suscrito por dos entidades públicas con un objetivo común, a saber, aunar esfuerzos para viabilizar la asunción del pago del impuesto de registro que les correspondería pagar a familias de escasos recursos en el marco de un programa de vivienda del Gobierno Nacional⁵⁸; según lo expresaron las partes en las consideraciones del acuerdo, el

⁵⁵ C.2., C.3. y C.4.

⁵⁶ 40 cuadernos de anexos.

⁵⁷ “ARTÍCULO 95. Asociación entre entidades públicas. Las entidades públicas podrán asociarse con el fin de cooperar en el cumplimiento de funciones administrativas o de prestar conjuntamente servicios que se hallen a su cargo, mediante la celebración de convenios interadministrativos o la conformación de personas jurídicas sin ánimo de lucro”.

⁵⁸ En la consideración No. 14 del convenio, se indicó lo siguiente: “El Componente de Titulación de predios fiscales VIS, tiene como objetivo darle continuidad a la política que viene adelantando el



objeto del convenio fue planteado en aras de materializar el derecho de acceso a la vivienda digna, siguiendo el mandato del artículo 51 de la Constitución Política.

En lo que respecta a las obligaciones de las partes del acuerdo convencional, ha de señalarse que el Ministerio era el encargado de realizar los aportes económicos para el desarrollo del objeto pactado, toda vez que, según la cláusula octava del convenio⁵⁹, a dicha cartera ministerial le correspondía pagarle al departamento los valores correspondientes al impuesto de registro de los actos administrativos de transferencia. En otras palabras, el Ministerio, en desarrollo de su política de vivienda de interés social, se comprometió pagar el valor que —en principio— tendrían que asumir los beneficiarios del programa de titulación de predios.

En línea con lo anterior, cabe señalar que, según lo especificó el propio convenio en sus considerandos⁶⁰, la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suscribieron el contrato de préstamo 1951/OC-CO, del 31 de marzo de 2008, *“para cooperar en la ejecución del Programa de Consolidación de la Política de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Territorial, el cual tiene como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de las familias de menores recursos a través del acceso a mejores condiciones habitacionales y de entorno”*. Asimismo, se destaca que el convenio objeto de la presente *litis* fue suscrito en desarrollo de uno de los componentes del contrato de préstamo con el BID, a saber, el de *“Titulación de predios fiscales VIS”*⁶¹, y que con aquel se financiarían los gastos asociados a la anotación y registro en el programa de titulación de predios, entre ellos, el pago a favor de los departamentos por concepto del impuesto de registro.

Por su parte, las estipulaciones del convenio reflejan que el departamento de Antioquia se comprometió a realizar aportes de tipo operativo o administrativo. Estos aportes, al tenor de la cláusula séptima del convenio⁶², se concretaban en la realización de una serie de labores por parte de la Secretaría de Hacienda de la Gobernación, encaminadas a viabilizar la cancelación del impuesto, tales como: *(i)* emitir las liquidaciones requeridas por los municipios que participaban en el Programa Nacional de Titulación de Bienes Fiscales, indicando el valor que se debía pagar por concepto del impuesto de registro de los actos administrativos presentados, y *(ii)* emitir las constancias de pago del impuesto para cada acto administrativo de transferencia y hacer entrega de estas a los municipios⁶³.

Gobierno Nacional en procesos de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, en los cuales se transfiere el título de propiedad de los terrenos ocupados ilegalmente, mediante la cesión a título gratuito de que trata el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005 y busca financiar las actividades de actualización e identificación catastral y registro de las transferencias, componentes más onerosos de dichos programas” (hecho probado 3.1.1.).

⁵⁹ Hecho probado 3.1.7.

⁶⁰ Hecho probado 3.1.1.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Hecho probado 3.1.6.

⁶³ Hecho probado 3.1.5.



De acuerdo con las obligaciones pactadas en el convenio objeto de estudio, esta Sala señala que, si bien algunas de ellas tuvieron un contenido patrimonial, dado el compromiso del Ministerio de asumir el pago del impuesto al departamento en favor de las familias beneficiarias, lo cierto es que, hay que decirlo, no existió una relación de conmutatividad o de remuneración de alguna de las partes hacia la otra.

En este punto conviene advertir que en los convenios interadministrativos se excluye la contraposición de intereses entre las entidades públicas que lo suscriben, sin que ello signifique que los compromisos que se asuman con ocasión de ese tipo de acuerdos no puedan tener un componente de carácter patrimonial. Y es que la asociación de esfuerzos que se instrumentaliza a través de un convenio no solamente puede ser administrativa y/o técnica, también puede ser económica.

Sobre el particular, esta Corporación ha señalado lo siguiente:

*“En este punto es importante advertir que, más allá de las dificultades en torno a la categorización de los ‘convenios interadministrativos’ previstos en el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, **materialmente la cooperación que ellos patrocinan puede ser económica, técnica o administrativa**, modalidades que no se contraponen a la finalidad asociativa de las entidades que suscriben dichos convenios para el cumplimiento conjunto de sus funciones administrativas o la prestación de servicios públicos a su cargo (...) Si bien la finalidad de asociación de los convenios en cuestión excluye la contraposición de intereses entre las entidades que los suscriben, esa circunstancia no deviene en que las prestaciones que son objeto de sus obligaciones escapen a un carácter patrimonial, con mayor razón cuando no se está en presencia de una cooperación exclusivamente administrativa sino además económica y/o técnica. Inclusive, aún en presencia de una cooperación estrictamente administrativa, ello no impediría que haya casos en los que pueda deducirse una ‘compensación’ implícita de las prestaciones a las que se obliga cada entidad”⁶⁴ (se destaca).*

En este caso, teniendo en cuenta los hechos probados, se destaca que la intención de las partes estuvo encaminada a conjugar esfuerzos para desarrollar el objeto pactado, destinado a satisfacer el propósito común de efectuar el pago del impuesto de registro en el marco de la transferencia del dominio de predios fiscales urbanos, en favor de familias de escasos recursos, que recibían gratuitamente como parte de la política de vivienda del Gobierno Nacional.

4.1.2. En línea con lo anterior, cabe señalar que los convenios interadministrativos son “nominados puesto que están mencionados en la ley”, pero al mismo tiempo “atípicos desde la perspectiva legal dado que se advierte la ausencia de unas normas que de manera detallada los disciplinen, los expliquen y los desarrollen”⁶⁵.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de junio de 2019, expediente No. 25000-23-37-000-2010-02552-01 (AP); criterio reiterado en las siguientes providencias: (i) sentencia del 21 de mayo de 2021, expediente No. 57822, y (ii) sentencia del 20 de noviembre de 2019, expediente No. 61429.

⁶⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 23 de junio de 2010, exp. 17860.



Lo anterior ha generado inquietudes sobre el régimen jurídico aplicable a este tipo de acuerdos de voluntades; sin embargo, con el transcurso del tiempo la jurisprudencia⁶⁶ se ha ido decantando en que las disposiciones de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) no se aplican de forma automática a los convenios interadministrativos y que, en cambio, estos se rigen por sus propias estipulaciones, producto del ejercicio de la autonomía de la voluntad, dado que son acuerdos de tipo asociativo y de colaboración que siguen una lógica distinta a la prevista en la Ley 80 de 1993 para los contratos estatales.

En consecuencia, este será el marco bajo el cual la Sala emprenderá el análisis del caso, esto es, a partir de las propias cláusulas del convenio, a través de las cuales las partes, con fundamento en su autonomía negocial, regularon los diferentes aspectos de su relación jurídica.

4.2. La liquidación judicial del convenio interadministrativo No. 109 de 2008

4.2.1. El *a quo* liquidó en abstracto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, aduciendo que, si bien se aportó un *“gran número de resoluciones y otros actos”*, no era posible *“determinar cuáles de ellos fueron autorizados, en qué fecha y por qué valor”*. Por consiguiente, afirmó que no estaban dados los elementos para *“realizar una liquidación con cifras concretas”*. En esta línea, agregó que las partes no siguieron el procedimiento acordado en la cláusula cuarta del acuerdo convencional, dispuso la liquidación en abstracto del convenio y definió los parámetros para el incidente que debía promover el interesado.

Frente a lo anterior, en la apelación la demandante sostuvo que sí era posible liquidar en concreto el convenio, en la suma de \$382.133.900 a favor del Ministerio y a cargo del departamento, a partir de los documentos allegados con la demanda, en tanto constitúan elementos de juicio suficientes para ello.

4.2.2. Previo a analizar la viabilidad de liquidar en concreto el convenio objeto de esta *litis*, la Sala estima pertinente señalar, en línea con la jurisprudencia de esta Sección⁶⁷, que la liquidación de los contratos estatales, así como aquella de los convenios interadministrativos, supone un balance final y definitivo del respectivo acuerdo de voluntades. En esta medida, la liquidación solo puede llevarse a cabo en sede jurisdiccional cuando el juez cuente con los elementos necesarios que le permitan obtener un grado de certeza suficiente sobre la realidad de la ejecución negocial. De hecho, solo en estas condiciones de certeza, formada sobre la base de los diferentes medios de prueba, puede la liquidación judicial ser considerada una expresión del principio de seguridad jurídica, en la medida en que el cruce de

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 13 de agosto de 2024, exp. 70405 y Subsección C, sentencia del 28 de octubre de 2024, exp. 63983, y sentencia del 3 de febrero de 2025, exp. 66572.

⁶⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de junio de 2025, exp. 64169, y Subsección A, sentencia del 1 de julio de 2025, exp. 71486.



cuentas ha de reflejar de manera fidedigna lo acontecido entre las partes durante la ejecución del acuerdo de voluntades y dar cierre de forma justa y definitiva a cualquier diferencia que tenga origen en dicha ejecución.

En este mismo sentido, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha expresado lo siguiente en relación con la certeza que debe tener el juez sobre la situación económica del contrato como presupuesto para llevar a cabo su liquidación:

“El cruce de cuentas de los negocios jurídicos no puede realizarse sobre la base de una insuficiencia probatoria que riña con la certeza que se requiere para liquidar un acuerdo de voluntades en sede jurisdiccional, sobre todo si se tiene en cuenta que ese balance tiene como propósito el de servir como cierre formal y definitivo del contrato, alcance que el legislador le quiso dar en aras de dotar de certeza y seguridad jurídica a las relaciones negociales gobernadas por dicha normativa”.

Lo anterior encuentra sustento y tiene sentido en la medida en que, como lo señaló recientemente la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁶⁸, la liquidación implica un *“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 los ajustes, revisiones, actualizaciones o reconocimientos pertinentes”*, balance que el juez, como tercero ajeno a la ejecución contractual o convencional, solamente puede efectuar sobre la base de la suficiencia del acervo probatorio⁶⁹.

Es así que, a juicio de esta Sala, cuando el accionante solicite al juez del contrato realizar el cruce de cuentas definitivo del negocio jurídico, debe cumplir con la carga de probar los hechos en los que fundamenta esta pretensión, tal como se desprende de los artículos 164⁷⁰ y 167⁷¹ del CGP. Para este propósito, en línea con el artículo 168⁷² del mismo estatuto, el extremo activo de la *litis* cuenta con la facultad de aportar las pruebas que considere pertinentes, útiles y conducentes para formar el convencimiento del juez acerca lo acontecido en el *iter* contractual. De lo anterior se

⁶⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 16 de junio de 2025, exp. 64169.

⁶⁹ Ver también la sentencia del 22 de mayo de 2024, también proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado. Esto se sostuvo en dicha providencia: *“20. En definitiva, esta instancia no cuenta con elementos de juicio suficientes para determinar el cruce final de cuentas del contrato n°. 008, porque, como quedó anotado, se desconoce en qué proporción fue ejecutado el objeto contractual y qué sumas verdaderamente se adeudan entre las partes. Por esta razón, la Sala se abstendrá de liquidarlo judicialmente. Como no hay pruebas que permitan a la Sala determinar con precisión las acreencias pendientes en favor y en contra de cada uno de los contratantes con ocasión a la ejecución de sus obligaciones, la Sala negará esta pretensión”.*

⁷⁰ *“ARTÍCULO 164. NECESIDAD DE LA PRUEBA. Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Las pruebas obtenidas con violación del debido proceso son nulas de pleno derecho”.*

⁷¹ *“ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen (...)”.*

⁷² *“Artículo 168. Rechazo de plano. El juez rechazará, mediante providencia motivada, las pruebas ilícitas, las notoriamente impertinentes, las inconducentes y las manifiestamente superfluas o inútiles”.*



desprende, lógicamente, que si el demandante no logra acreditar estos hechos en el marco del proceso judicial, su pretensión no tiene vocación de prosperidad.

4.2.3. Precisado lo anterior, debe anticiparse que, en el caso *sub examine*, una revisión detallada del expediente permite constatar que le asiste razón al Tribunal al afirmar que las pruebas que obran en el expediente no resultan suficientes para realizar una liquidación en concreto del convenio interadministrativo No. 109 de 2008. Ante esta situación, el *a quo* liquidó en abstracto el convenio, definiendo los parámetros para el trámite incidental.

En criterio de esta Subsección, la decisión del Tribunal no resulta acertada, ya que, como acaba de explicarse, cuando el demandante solicita al juez efectuar el cruce de cuentas definitivo del acuerdo, tiene la carga de aportar las pruebas pertinentes, necesarias y suficientes para acreditar los fundamentos fácticos de su pretensión. Por consiguiente, en el evento en que los medios de prueba allegados al proceso no permitan verificar con certeza la situación económica del negocio jurídico, el juez debe negar la pretensión de liquidación judicial, contrario a lo decidido por el *a quo*.

Ahora bien, en el presente asunto, el poder decisorio del juez de segunda instancia se encuentra limitado por el principio de la *no reformatio in pejus*, consagrado en el artículo 31⁷³ de la Constitución Política y el artículo 328⁷⁴ del CGP. De manera concreta, cabe destacar que el fallo de primera instancia accedió parcialmente a las súplicas de la demandante, en la medida en que salió avante la pretensión de liquidación judicial del convenio —la cual efectuó en abstracto, sin reconocer la suma específica pretendida en la demanda—. En este orden de ideas, considerando que fue precisamente la parte demandante la que interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia, buscando extender el ámbito de reconocimiento obtenido en aquella providencia, la sentencia que se profiera en segunda instancia no puede ir en detrimento de lo alcanzado por el extremo activo, teniendo en cuenta que este actuó como apelante único —en los términos del artículo 31 de la Constitución Política y el artículo 328 del CGP—.

En ese sentido, ha de señalarse que la Sala no cuenta con la posibilidad de revocar la decisión proferida por el Tribunal para, en su lugar, negar la pretensión de

⁷³ “Artículo 31. Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley. // El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único” (se destaca).

⁷⁴ “Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. // Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones. // En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias. // 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. // En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia” (se destaca).



liquidación judicial del convenio —ni tampoco para liquidarlo en ceros—, pues aquello resultaría desfavorable para la parte demandante e implicaría desconocer el principio de la *no reformatio in pejus*, pasando por alto la prohibición a la que se encuentra sujeta la competencia del juez de segunda instancia.

4.2.4. Bajo este contexto, la Sala procede a explicar las razones que la llevan a concluir que los documentos allegados al proceso no resultan idóneos ni suficientes para determinar cuál es la suma de dinero concreta que el departamento de Antioquia debe reintegrar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por concepto de monto pagado y no ejecutado en el marco de la ejecución convencional.

Para comenzar, ha de señalarse que, revisado el acervo probatorio, sobresalen las inconsistencias y la falta de claridad de la información relativa a la situación económica del convenio interadministrativo No. 109 de 2008, tanto en los documentos elaborados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como en aquellos que provienen de la Gobernación de Antioquia.

En lo que respecta a los documentos elaborados por el propio Ministerio, obra en el expediente el “Informe Técnico y Financiero Convenio No. 109 de 2008”⁷⁵, suscrito por los señores Rafael Pineda Gutiérrez y Julio César Mestre Suárez, del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial. Como se señaló anteriormente, el informe concluye que el departamento debe reintegrar al Ministerio la suma de \$382'133.900, por concepto del saldo no ejecutado, así como los rendimientos financieros generados hasta la fecha del reintegro efectivo. Lo anterior, bajo el entendido de que el Ministerio autorizó un total de 20.438 resoluciones, de las cuales la Gobernación liquidó el impuesto para 20.093 resoluciones, siendo esta última la cifra que se tuvo en cuenta para calcular el valor ejecutado.

Ahora bien, en los anexos del precitado informe —Anexos No. 1 y 2— se incluyeron tablas que relacionan la información que fue utilizada para su elaboración. Concretamente, el Anexo No. 1 contiene la relación de las autorizaciones realizadas por el Ministerio para el pago del impuesto, identificando cada oficio de autorización con su respectivo asunto, número de radicado, fecha y cantidad de resoluciones autorizadas. No obstante, al contrastar la información consignada en el Anexo No. 1 con las copias de los propios oficios de autorizaciones del Ministerio que obran en el expediente, se observan inconsistencias considerables en cuanto al número de resoluciones autorizadas, dato que resulta fundamental, en el *sub judice*, para realizar el balance final del acuerdo convencional.

Así, por ejemplo, el Anexo No. 1 señala que el oficio con radicado No. 3200-2-62857, de fecha 20 de mayo de 2010, autorizó 82 resoluciones⁷⁶. Esto se observa:

⁷⁵ Hecho probado 3.3.

⁷⁶ Fl. 25, C. 1.



ASUNTO OFICIO	AUTORIZACIÓN RADICADO	FECHA AUTORIZACIÓN	CANTIDAD RESOLUCIONES
AUTORIZACIÓN PAGO DE IMPUESTO DE REGISTRO GOB. ANTIOQUIA	3200-2-62857	2010-05-20	82

Sin embargo, al revisar directamente la copia del oficio con el radicado en mención⁷⁷, que obra en el cuaderno No. 4, se observa que en realidad autorizó 84 resoluciones: 47 para el municipio de Nechí y 37 para el municipio de Carepa.

En otros casos, la diferencia entre el número de resoluciones autorizadas según el Anexo No. 1 del informe y lo reflejado en el oficio de autorización es aún más significativa. Por ejemplo, según el referido Anexo No. 1, el oficio con radicado No. 3200-2-149744 del 19 de noviembre de 2010 autorizó 1.979 resoluciones⁷⁸. No obstante, al verificar la copia de ese oficio⁷⁹, se observa que, en realidad, a través de este se autorizaron 2.884 resoluciones para el municipio de Medellín, lo que significa una diferencia de 905 resoluciones frente al dato expresado en el “Informe Técnico y Financiero Convenio No. 109 de 2008”, documento que la parte actora sugiere tener en cuenta para que se efectuó la liquidación en concreto del convenio.

Del mismo modo, según el Anexo No. 1, el oficio con radicado No. 3200-2-76523 de fecha 21 de junio de 2011 habría autorizado 2.038 resoluciones⁸⁰, mientras que la copia del oficio⁸¹ da cuenta de la autorización de 2.304 resoluciones para los municipios de Medellín, Necoclí, Carepa, San Juan de Urabá, Peque, San Luis, Nechí, Cañasgordas, Segovia, Chigorodó, Valdivia y Apartadó.

En términos generales, las inconsistencias entre la información considerada para la elaboración del Informe Técnico y Financiero del Convenio No. 109 de 2008 y aquella reflejada en las copias de los oficios de autorización emitidos por el Ministerio son un patrón que impide alcanzar una certeza sobre la cantidad de actos administrativos autorizados para el pago del impuesto de registro. Resulta pertinente señalar que, adicionalmente, no fueron allegadas al expediente las copias de las resoluciones de transferencia de dominio de los bienes fiscales.

Entonces, la incertidumbre que subyace de la documentación allegada por la parte accionante impide la prosperidad del cargo de la apelación —de liquidarse en concreto el convenio interadministrativo en la suma específica de \$382'133.900—, considerando que, tal como lo ha indicado la jurisprudencia de esta Sección, cuando el demandante pretende la liquidación de un negocio jurídico en sede judicial, debe

⁷⁷ Fls. 606-607, C. 4.

⁷⁸ Fl. 25, C. 1.

⁷⁹ Fls. 646-667, C. 4.

⁸⁰ Fl. 25, C. 1.

⁸¹ Fls. 871-904, C. 4.



determinar la forma en la que espera se realice el cruce de cuentas. Así las cosas, en el presente caso, mal podría la Sala proceder a liquidar en concreto el convenio interadministrativo sobre la base de las indicaciones de la parte demandante, dadas las inconsistencias sistemáticas y, a su vez, la falta de información.

Ahora bien, en lo que concierne a los documentos cuyo origen corresponde a la Gobernación de Antioquia, una revisión detenida permite concluir que tampoco es posible liquidar a partir de la información allí consignada.

Tal como fue puesto de presente por el *a quo* en el fallo de primera instancia, consta como prueba documental el oficio de fecha 12 de marzo de 2014, cuyo asunto es el siguiente: *“RESUMEN INFORME ENTREGADA [sic] AL DIRECTOR. Análisis de Información Convenio Interadministrativo No. 109 de 2008 entre la Gobernación de Antioquia y El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”*⁸². Se trata de una comunicación interna de la Dirección de Rentas de la Secretaría de Hacienda del departamento de Antioquia, suscrita por la señora Dora Elena Restrepo Martínez, en calidad de profesional universitaria del Grupo de Registro, y dirigida al Grupo Jurídico de la misma Dirección.

En el texto de dicha comunicación, tal como quedó descrito en los hechos probados, la señora Restrepo manifestó su preocupación por los inconvenientes evidenciados en los acercamientos llevados a cabo entre las partes para liquidar el convenio de mutuo acuerdo, los cuales estaban relacionados con la información requerida para efectuar el cruce de cuentas. Adujo que el sistema SAP permitió detectar inconsistencias repetitivas, tales como las siguientes: *(i) “resolución no aparece liquidada en el sistema”, (ii) “liquidación de resolución anulada”, (iii) “no se encontró resolución liquidada a nombre del beneficiario mencionado”, y (iv) “error en el número del documento (resolución) y fecha, comparada con el autorizado, asociado al nombre del beneficiario”*. Por lo anterior, expresó que se debía *“considerar un margen de error en el resultado final”*, teniendo en cuenta *“la falta de información clara, precisa y exacta”* de parte del señor Leonardo Carvajal, quien hizo parte de la ejecución del convenio en la Dirección de Rentas, así como del Ministerio.

La Sala destaca que lo expresado en el oficio de la señora Restrepo coincide, además, con la comunicación⁸³ remitida por el señor Jorge Andrés López Rendón, en calidad de director de Rentas, de fecha 16 de junio de 2014, donde indicó que el valor que se debía reintegrar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por tratarse de recursos no ejecutados en el marco del convenio, era de \$194'326.000, dejando constancia de que *“podría existir un margen de error por no contar con la información suficiente para determinar valores exactos”*.

⁸² Hecho probado 3.6.

⁸³ Fl. 935, C. 5.



Lo manifestado por los señores Dora Elena Restrepo y Jorge Andrés López en las referidas comunicaciones permite a la Sala extraer, al menos, dos conclusiones relevantes: **(i)** en primer lugar, las inconsistencias e imprecisiones evidenciadas en la información requerida para llevar a cabo la liquidación judicial del convenio interadministrativo No. 109 de 2008 son sistemáticas e impiden al juez obtener una certeza acerca del número de resoluciones autorizadas por el Ministerio y aquellas para las cuales el impuesto de registro fue liquidado por la Gobernación de Antioquia, datos fundamentales para llevar a cabo la liquidación en el asunto *sub judice* y, **(ii)** en segundo lugar, tampoco podría llevarse a cabo la liquidación a partir de los datos suministrados por el demandado, ya que, como lo reconoce la funcionaria en la comunicación, habría que “*considerar un margen de error en el resultado final*”, teniendo en cuenta “*la falta de información clara, precisa y exacta*” en lo que respecta a la ejecución del acuerdo convencional.

Finalmente, en el marco del presente proceso, la Sala echa de menos la utilización de otros medios de prueba por parte de los extremos procesales, diferentes de la prueba documental, que habrían podido contrarrestar la falta de claridad de los documentos examinados en el presente acápite. Puntualmente, para el efecto habría sido pertinente allegar al expediente un medio probatorio de carácter técnico, como sería el caso de un dictamen pericial contable, entre otros, con el fin de aportar el conocimiento que el juzgador requería para llevar a cabo un balance financiero definitivo del convenio interadministrativo, teniendo en consideración que, en el caso *sub examine*, el núcleo de la controversia revestía una naturaleza contable.

En las condiciones analizadas, se hace evidente que, a partir de las pruebas que obran en el expediente, la Sala de Subsección no cuenta con la certeza necesaria para llevar a cabo un cruce de cuentas final y definitivo del convenio interadministrativo No. 109 de 2008, que refleje de forma auténtica y fidedigna lo acontecido en el marco de su ejecución y permita dar cierre a cualquier diferencia que pueda surgir entre las partes sobre este particular. Por consiguiente, partiendo del respeto por la garantía de la *no reformatio in pejus* en cabeza del demandante, en el entendido de que no es posible negar la pretensión de liquidación judicial ni tampoco liquidar en cero pesos (\$0) el convenio objeto de estudio, se mantendrá la liquidación en abstracto del acuerdo convencional.

4.3. Los intereses moratorios y otros conceptos relacionados con el impuesto de registro y el estudio acerca de cuál de las partes tiene a cargo la obligación de asumirlos en el marco de la relación convencional objeto de examen judicial

4.3.1. Debe señalarse, de entrada, que en la demanda se sostuvo que una de las diferencias que existieron entre las partes para llegar a un acuerdo de liquidación bilateral fue el hecho de que el departamento hubiera descontado, de los recursos desembolsados por el Ministerio, sumas relacionadas con intereses moratorios, cuando estos no habían sido contemplados en el convenio. Por su parte, en la



contestación, el ente territorial sostuvo que procedía cobrar estos intereses al Ministerio, ya que el retardo en la presentación de la solicitud de inscripción de los actos administrativos era imputable a dicha entidad, la cual, una vez recibía el reporte del respectivo municipio sobre el número de actos administrativos que se radicaban y el tiempo para ingresarlos, debía informar por escrito a la Secretaría de Hacienda de la Gobernación de Antioquia, autorizando el pago del impuesto para dichas resoluciones, labor que habría realizado de forma extemporánea.

El Tribunal, en la sentencia de primera instancia acogió la posición del departamento, aduciendo, con base en el procedimiento descrito en la cláusula cuarta del convenio, que el retraso en el registro de los actos administrativos era imputable al Ministerio y que, por ende, este debía asumir el pago de los intereses; dijo que el plazo de 2 meses —para solicitar el registro de los actos administrativos— corría para el Ministerio, entidad que debía autorizar el pago del impuesto, de ahí que los intereses, insistió, los debía asumir la cartera ministerial. En ese sentido, en la liquidación en abstracto que dispuso el *a quo* se fijó el siguiente parámetro *“De igual manera, en caso de que el pago de impuesto se hubiera efectuado por fuera del término legal, se liquidarán con cargo al convenio los intereses correspondientes, se realizará la sumatoria de todos esos valores y se descontarán de la cifra total aportada por el Ministerio y el resultado así obtenido será la suma a reintegrar por el Departamento”*.

En contraste, en el recurso de apelación la parte demandante alegó que el convenio interadministrativo objeto de estudio no prevé el pago de intereses moratorios y otros conceptos relacionados con el impuesto de registro, por lo cual, contrario a lo señalado por el demandado, no era correcto que el departamento de Antioquia descontara suma alguna por estos conceptos del monto que debe reintegrar.

4.3.2. Contextualizado lo anterior, sea lo primero señalar que el convenio objeto de estudio no contiene una estipulación que regule o asigne el valor de los intereses moratorios del impuesto de registro a una de las partes del acuerdo convencional.

En efecto, en la cláusula cuarta del convenio interadministrativo, en la cual se acordó lo relativo a la forma de pago y lo concerniente a la expedición de constancia de pago del impuesto de registro, se consignó lo siguiente:

“CUARTA. - FORMA DE PAGO Y EXPEDICIÓN CONSTANCIA DE PAGO DEL IMPUESTO: Teniendo en consideración los costos atribuibles al impuesto de registro de los actos administrativos según lo indicado en la Ordenanza 3E del 26 de febrero de 1996 de la Asamblea Departamental de Antioquia, se hará un desembolso del 100% a la cuenta que para el efecto reporte el DEPARTAMENTO. En todo caso para la expedición de la constancia de pago del impuesto de registro sobre cada acto administrativo de transferencia se procederá de la siguiente forma: Una vez verificado por los entes territoriales la constancia de ejecutoria de los actos administrativos, estos informarán por escrito o correo electrónico al supervisor del convenio designado por el Ministerio el número de actos administrativos que se radicarán y el lapso de tiempo para ingresarlos. Una vez el MINISTERIO, cuente



con este reporte, informará por escrito a la Secretaría de Hacienda o a quien se designe para tal efecto a fin que se emitan las constancias de pago con cargo a los recursos desembolsados y entregando al ente territorial dicho para que proceda a la radicación en la oficina de registro de instrumentos públicos. Copia de la instrucción interna para el descuento de los actos de los recursos pagados será remitida por correo electrónico o medio físico a la coordinación del convenio por parte del MINISTERIO para constancia y control de ejecución”.

Como se observa, la referida cláusula cuarta describió el procedimiento que debían seguir las partes para el pago del impuesto de registro⁸⁴. De manera concreta, dicha cláusula indica que el desembolso, que debía realizar el Ministerio con destino al departamento de Antioquia, debía cubrir *“los costos atribuibles al impuesto de registro de los actos administrativos”*, haciendo referencia a la ordenanza No. 3E de 1996⁸⁵ —expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia—, mediante la cual se estableció el impuesto de registro en territorio antioqueño. Este aspecto se corrobora con lo estipulado en la cláusula octava de dicho acuerdo convencional, en la cual se pactó, entre otras, como obligación del Ministerio, la siguiente: ***“Pagar al DEPARTAMENTO, una vez verificadas las liquidaciones emitidas por la Secretaría Departamental de Hacienda, los valores correspondientes al impuesto de registro de los actos administrativos de transferencia”***⁸⁶.

Es cierto que, ni en la cláusula cuarta del convenio en cuestión, ni en ninguna otra, se hizo alusión expresa a los intereses moratorios que pudieran causarse por la extemporaneidad en el registro de los actos administrativos de transferencias de predios, ni quién debía asumir su costo; no obstante lo anterior, resulta del caso señalar y destacar que en dicha cláusula contractual se hizo referencia a la ordenanza No. 3E de 1996, que en su artículo primero dispuso lo siguiente: *“Establécese el impuesto de registro en los términos fijados por la Ley 223 del 20 de diciembre de 1995”*, lo cual significa que tanto la referida ordenanza como la Ley 223 de 1995 —disposición legal que consagra todo lo atinente al impuesto de registro, entre esos aspectos, lo concerniente a los intereses moratorios— se entienden incorporadas al convenio interadministrativo objeto de examen judicial.

A propósito de lo anterior, el artículo 226⁸⁷ de la Ley 223 de 2005 dispone que el impuesto de registro se genera por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que,

⁸⁴ Hecho probado 3.1.3.

⁸⁵ *“Por medio de la cual se establece el impuesto de registro”*.

⁸⁶ Hecho probado 3.1.7.

⁸⁷ **“ARTICULO 226.** Hecho Generador. *Está constituido por la inscripción de actos, contratos o negocios jurídicos documentales en los cuales sean parte o beneficiarios los particulares y que, de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio.*

Cuando un acto, contrato o negocio jurídico deba registrarse tanto en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos como en la Cámara de Comercio, el impuesto se generará solamente en la instancia de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

No generan el impuesto aquellos actos o providencias que no incorporan un derecho apreciable pecuniariamente en favor de una o varias personas, cuando por mandato legal deban ser remitidos para su registro por el funcionario competente”.



de conformidad con las disposiciones legales, deban registrarse en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio. El artículo 227⁸⁸ de esa ley consagra que son sujetos pasivos de ese tributo los particulares contratantes y los particulares beneficiarios del acto o providencia sometida a registro. Por su parte, el artículo 228⁸⁹ *ibidem* establece que “*El impuesto se causa en el momento de la solicitud de la inscripción en el registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 231 de esta Ley*”. Por otro lado, el artículo 231 *ejusdem* prevé la oportunidad en la cual debe registrarse la solicitud de inscripción de los actos traslativos de dominio, así como los intereses moratorios que se causan por la extemporaneidad en el respectivo registro, en los siguientes términos:

*“Artículo 231. Términos para el registro. Cuando en las disposiciones legales vigentes no se señalen términos específicos para el registro, **la solicitud de inscripción de los actos**, contratos o negocios jurídicos sujetos a registro deberán formularse de acuerdo con los siguientes términos, contados a partir de la fecha de su otorgamiento o expedición:*

*a) **Dentro de los dos meses siguientes, si han sido otorgados o expedidos en el país, y***

b) Dentro de los tres meses siguientes, si han sido otorgados o expedidos en el exterior.

***La extemporaneidad en el registro causará intereses moratorios, por mes o fracción de mes de retardo, determinados a la tasa y en la forma establecida en el Estatuto Tributario para el impuesto sobre la renta y complementarios**” (se destaca).*

Se observa, entonces, que la citada norma establece los términos dentro de los cuales debe presentarse la solicitud de inscripción de los actos, contratos o negocios jurídicos sujetos a registro. Así, salvo disposición en contrario, esta debe realizarse dentro de los 2 meses siguientes a su otorgamiento o expedición, cuando esta o aquel hayan tenido lugar en Colombia. En caso de que se presente la solicitud de manera extemporánea, se causarán intereses moratorios, por mes o fracción de retardo. Finalmente, el artículo 231 transcrito realiza una remisión al Estatuto Tributario, indicando que la tasa y la forma en que se causan los intereses moratorios del impuesto de registro es la misma que allí se señala para el impuesto sobre la renta y complementarios.

En el *sub judice*, los documentos sujetos a registro eran las resoluciones —actos administrativos— de transferencia de dominio de bienes fiscales, los cuales, por su naturaleza, constituían títulos traslativos de dominio mediante los cuales se transfería el derecho real de dominio o propiedad sobre bienes inmuebles. El

⁸⁸ “ARTÍCULO 227. *Sujetos Pasivos.* Son sujetos pasivos los particulares contratantes y los particulares beneficiarios del acto o providencia sometida a registro. Los sujetos pasivos pagarán el impuesto por partes iguales, salvo manifestación expresa de los mismos en otro sentido”.

⁸⁹ “ARTÍCULO 228. *Causación.* *El impuesto se causa en el momento de la solicitud de la inscripción en el registro, de conformidad con lo establecido en el artículo 231 de esta Ley*”.



registro, de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, permite que los títulos o instrumentos sujetos a esta formalidad tengan mérito probatorio y surtan efectos frente a terceros⁹⁰. Estas resoluciones eran expedidas por municipios del departamento de Antioquia⁹¹, por lo cual ha de entenderse que su expedición tuvo lugar en Colombia, y, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 223 de 1995, el plazo para solicitar su inscripción era de 2 meses a partir de su ejecutoria. En el evento de exceder dicho plazo, se causarían intereses moratorios.

Así las cosas, con independencia de que en el convenio no se hubiese acordado expresamente lo concerniente a los intereses moratorios relacionados, lo cierto es que estos se causaban por expresa disposición legal, por virtud de lo dispuesto en el artículo 231 de la Ley 223 de 1995, disposición que, como ya se explicó líneas atrás, se entiende incorporada al convenio interadministrativo objeto de estudio.

En el contexto de una interpretación armónica y sistemática del convenio interadministrativo, en conjunto con las disposiciones de la Ley 223 de 1995 —arts. 226 y siguientes—, la Sala concluye, contrario a lo sostenido en el recurso de apelación, que en caso de que efectivamente se hubieren causado intereses moratorios por el registro tardío de las resoluciones de transferencia de dominio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, su pago le correspondería al Ministerio.

En efecto, en la cláusula cuarta del convenio, en concordancia con la cláusula octava, se pactó que el desembolso de recursos que debía realizar el Ministerio estaba destinado a cubrir *“los costos atribuibles al impuesto de registro de los actos administrativos”*, entendiéndose por la expresión *“atribuibles”* que los recursos del convenio se utilizarían para cancelar tanto el valor del impuesto de registro como aquellos costos que, por su naturaleza, estuvieran asociados al pago del impuesto, incluidos los intereses moratorios, los cuales son accesorios a la suma principal —el valor del impuesto de registro— y que, como ya se vio atrás, se generaban o se causaban por la tardanza en la presentación de la solicitud de registro del acto administrativo, en virtud de lo previsto en el artículo 231 de la Ley 223 de 1995.

Por lo expuesto, ha de concluirse que el Ministerio, al comprometerse a asumir el valor del impuesto de registro en favor de los beneficiarios del programa de vivienda en el marco de la relación convencional suscrita con el departamento —aspecto este que constituyó el objeto del convenio interadministrativo objeto de estudio—,

⁹⁰ Por medio de la Ley 1579 de 2012 se expidió el estatuto de registro de instrumentos públicos y, simultáneamente, se derogó el Decreto-Ley 1250 de 1970, que regía la materia hasta entonces. Ambos estatutos disponen que, por regla general, ningún título sujeto a inscripción o registro surte efectos respecto de terceros ni tiene mérito probatorio sino desde la fecha de su registro o inscripción.

⁹¹ En la consideración No. 21 del convenio interadministrativo No. 109 de 2008, las partes señalaron: *“Que se hace indispensable aunar esfuerzos entre el MINISTERIO y el DEPARTAMENTO mediante la firma de un convenio interadministrativo para desarrollar la etapa relativa al pago del impuesto de registro de **los actos administrativos de transferencia generados por los Municipios**, buscando así el beneficio a la comunidad [...]”* (se destaca).



también se obligó, por consecuencia, a pagar los intereses moratorios que pudieran causarse por el retardo en la presentación de la solicitud de inscripción.

4.3.3. Ahora bien, atendiendo a que el recurrente alegó que no le correspondía el pago de intereses moratorios y en vista de que el presente asunto parte de una pretensión de liquidación judicial del convenio, la causación de los intereses moratorios por el registro tardío de las resoluciones de transferencia de dominio en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, como componente del balance final, debe encontrarse acreditada en el plenario, pues, de lo contrario, el juez no contaría con los elementos necesarios para incluirlos en el cruce de cuentas.

De este modo, ha de precisarse que, de conformidad con el ordenamiento jurídico procesal, ambas partes tenían la carga de probar los hechos en los que fundaron sus pretensiones o excepciones respectivas. El principio de la carga de la prueba, conocido como *“onus probandi”*, tiene sustento en el artículo 167 del CGP, cuyo tenor es el siguiente: *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*. Del mismo modo, el legislador impuso al juez el deber de fundar sus decisiones judiciales en las pruebas allegadas al proceso, deber se concreta en el artículo 164 del mismo estatuto procesal, que establece: *“Toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso”*.

En el *sub examine*, al contestar el escrito inicial, el demandado solicitó la inclusión de los intereses moratorios del impuesto de registro en la liquidación judicial, petición que sustentó en que el retardo en la presentación de la solicitud de inscripción de los actos administrativos resultaba imputable al Ministerio demandante, por haber autorizado el pago del impuesto de registro de manera extemporánea. En esta medida, es claro que le correspondía al departamento la carga de probar que efectivamente se causaron los intereses alegados, es decir, que la solicitud de inscripción de los actos frente a los cuales se pretenden los intereses se presentó con posterioridad a los 2 meses contados desde su ejecutoria.

Bajo ese entendido, la Sala encuentra que no fue aportado el material probatorio suficiente para acreditar la extemporaneidad en la radicación de las solicitudes de inscripción de las resoluciones. Teniendo en cuenta que el término de 2 meses que establece el artículo 231 de la Ley 223 de 1995 iniciaba luego de la ejecutoria de la resolución —a partir de la cual el acto administrativo quedaba en firme—, para que la Sala pudiera constatar la efectiva causación de los intereses moratorios sería necesario, por ejemplo, contar con la constancia de ejecutoria de cada resolución frente a la cual se pretende el cobro de intereses, a efectos de acreditar la fecha de ejecutoria como punto de partida del término de inscripción. Así mismo, la Sala echa de menos contar con una constancia de radicación de la solicitud de inscripción ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para verificar que su fecha corresponde a más de 2 meses siguientes a la ejecutoria del acto administrativo.



La Sala pone de presente que al proceso fue allegada la comunicación⁹² de la señora Luz Amparo Zapata Agudelo, en calidad de directora de Rentas Departamentales, dirigida al señor Carlos Mario Betancur Arias, coordinador del Grupo de Titulación y Saneamiento Predial del Ministerio. A través de este oficio, se comunicó la extemporaneidad en el envío de ciertos documentos por parte del Ministerio, de la siguiente manera: *“con notable extrañeza, venimos apreciando que un gran número de los documentos nos llegan en varias ocasiones de forma extemporánea, situación que de conformidad con los artículos 231 de la Ley 223 de 1995 y 14 del Decreto 650 de 1996, genera intereses moratorios que elevan los pagos realizados por el Ministerio y obligan a la Dirección de Rentas a realizar un trabajo doble o mayor según el caso”*. Sin embargo, se advierte que esta comunicación, por sí sola, únicamente acredita que el tema de la posible tardanza estuvo presente en la comunicación cruzada entre las partes durante la ejecución del convenio, pero no especifica qué resoluciones fueron autorizadas de forma extemporánea ni las fechas en que se habría efectuado la autorización. Por consiguiente, la Sala concluye que la comunicación referida anteriormente no tiene la virtualidad de acreditar la extemporaneidad en la inscripción de las resoluciones, lo que requeriría de documentos o medios de prueba adicionales que permitieran verificar, con suficiencia y precisión, la extemporaneidad en el registro de las resoluciones.

Así las cosas, si bien una interpretación sistemática del convenio con las disposiciones sobre el impuesto de registro —contenidas en la Ley 223 de 1995— permiten concluir que el Ministerio debía asumir los intereses de mora, en el evento en que se hubieran causado, lo cierto es que su causación no fue probada en el presente proceso, razón por la cual ha de negarse su inclusión en el cruce final de cuentas que se realice en el trámite incidental que adelante el interesado, en este caso el Ministerio. En consecuencia, la Sala modificará los parámetros definidos por el Tribunal para llevar a cabo la liquidación incidental, suprimiendo el siguiente aparte, relativo a los intereses moratorios —que, por los motivos expuestos, no harán parte de la liquidación—: *“De igual manera, en caso de que el pago de impuesto se hubiera efectuado por fuera del término legal, se liquidarán con cargo al convenio los intereses correspondientes”*.

4.3.4. Adicionalmente, debe señalarse que en el recurso de apelación se cuestionó que al Ministerio no le correspondía asumir, además de los intereses moratorios, otros conceptos relacionados con el impuesto de registro. Entre esos conceptos, se encuentra el costo de liquidación y sistematización del impuesto de registro, el cual fue analizado en la sentencia de primera instancia, concluyéndose en tal oportunidad que aquel debía ser asumido por el Ministerio, con cargo a los recursos del convenio, ya que si objeto de ese acuerdo de voluntades consistió en que dicha cartera ministerial debía asumir el valor del impuesto de registro en favor de los

⁹² FI. 1.025, C. 5.



beneficiarios del programa de vivienda, debía entenderse que el pago de tal impuesto también implicaba aquel del costo de liquidación y sistematización.

Para resolver este punto, la Sala comienza por indicar que, de acuerdo con el objeto del convenio, al Ministerio le correspondía pagar el valor del impuesto de registro de las resoluciones de transferencia de dominio de los predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social a las familias beneficiarias. A su vez, conforme con lo estipulado en las cláusulas cuarta y octava de la relación convencional, el desembolso que hiciera el Ministerio al departamento debía cubrir los costos atribuibles o los valores correspondientes al impuesto de registro.

Además, ha de señalarse que con la Ordenanza 3E de 1996 —expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia—, a la cual se aludió en la cláusula cuarta del convenio interadministrativo, se estableció el impuesto de registro. Luego, con la Ordenanza No. 33 del 14 de diciembre de 2005⁹³ se fijó el “*valor de la liquidación y la sistematización del Impuesto de Registro, que se genera por la inscripción de todo acto, contrato o negocio jurídico que deba registrarse en la Oficina de Instrumentos Públicos o en las Cámaras de Comercio*”, en \$2.100 (artículo primero). Adicionalmente, se determinó que este valor se incrementaría el 1 de enero de cada año conforme al Índice de Precios al Consumidor (IPC), decretado por el Gobierno Nacional, ajustando el valor al múltiplo de 100 más cercano (artículo segundo).

Se observa, entonces, que las disposiciones de la Ordenanza No. 33 de 2005 no establecen expresamente quién debe pagar el valor de liquidación y sistematización del impuesto de registro. Cabe señalar, en los términos del artículo 227 de la Ley 223 de 2005, que los sujetos pasivos que deben asumir el impuesto de registro son los particulares beneficiarios del acto sometido a registro; de este modo, y de acuerdo con la interpretación de las estipulaciones del convenio que se realizará más adelante, podría entenderse que estos mismos son los que deben asumir el pago del valor de liquidación y sistematización del referido impuesto de registro.

En el caso *sub examine*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 de la Ley 223 de 2005, el sujeto pasivo sería, en sentido estricto, el particular beneficiario del acto administrativo de transferencia de dominio del bien fiscal; sin embargo, considerando que a través del convenio interadministrativo No. 109 de 2008 el Ministerio se comprometió, justamente, a asumir el valor del impuesto de registro que se causara por el hecho de registrar los actos administrativos ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, tal entidad se obligó, igualmente, a cancelar el

⁹³ Por medio de la cual se modificó la Ordenanza No. 22 de 2005, que estableció el valor al formulario del impuesto de registro. Teniendo en cuenta que el costo que aquí se discute encuentra sustento en una normativa del nivel departamental, resulta pertinente mencionar que, de conformidad con el artículo 177 del CGP, las normas que no tengan un alcance nacional deben ser aportadas en copia al proceso, de oficio o a solicitud de parte. Revisado el expediente, se observa que este contiene copia de las ordenanzas No. 3E de 1996 y No. 33 de 2005, obrantes a folios 100-101 y 115 del cuaderno No. 1, respectivamente.



valor correspondiente a la liquidación y sistematización del impuesto, establecido por medio de la Ordenanza No. 33 del 14 de diciembre de 2005.

Lo anterior, en el sentido de que el Ministerio es el que debe asumir el costo de la liquidación y sistematización del impuesto de registro, encuentra razón de ser en una interpretación sistemática y coherente de las cláusulas del convenio interadministrativo, que atiende, además, a la finalidad para la cual fue suscrito dicho acuerdo convencional, propendiendo por garantizar el derecho a una vivienda digna a personas de escasos recursos, frente a las cuales debía financiársele los gastos de anotación y registro, entre ellos, el pago que debía efectuarse a los departamentos por concepto de impuesto de registro, en el marco del programa de titulación masiva adelantado por el Gobierno Nacional⁹⁴.

En efecto, ni las cláusulas primera y cuarta del convenio interadministrativo indicaron que los recursos desembolsados por el Ministerio estuvieran destinados a cubrir solamente el valor del propio impuesto de registro, pues de su lectura se extrae que con esos recursos se asumían los costos que resultarían “atribuibles” al impuesto de registro —cláusula cuarta—. De este modo, ha de entenderse que los costos atribuibles al impuesto de registro se refieren a aquellos que, por su naturaleza, son susceptibles de aplicarse o asignarse a dicho impuesto; en otras palabras, se trata aquellos costos asociados directamente al pago del impuesto de registro en el departamento de Antioquia, entre los cuales habría que considerar el valor de la liquidación y sistematización de este tributo, según fue establecido en la ordenanza No. 33 de 2005, vigente para el momento en que se suscribió el convenio interadministrativo No. 109 —19 de diciembre de 2008—.

Por su parte, la cláusula octava del acuerdo convencional definió las obligaciones del Ministerio, entre las cuales incluyó la siguiente: “8.4. *Pagar al DEPARTAMENTO, una vez verificadas las liquidaciones emitidas por la Secretaría Departamental de Hacienda, los valores correspondientes al impuesto de registro de los actos administrativos de transferencia*”. Esta estipulación debe interpretarse sistemáticamente con la cláusula cuarta, de ahí que la obligación de pago del Ministerio al departamento de Antioquia, que para cumplirse debía seguir el trámite establecido en la cláusula cuarta, comprendía “los valores correspondientes al impuesto de registro de los actos administrativos de transferencia”, incluyendo, por consiguiente, los costos de liquidación y sistematización de ese tributo, en beneficio de los particulares de escasos recursos a los cuales se les transfirió predio.

En este orden de ideas, atendiendo al clausulado del convenio y a que aquel se suscribió para garantizar el acceso de vivienda digna a personas de escasos recursos, en el marco de un programa de titulación masiva de predios, debe entenderse que, con lo pactado por las partes de la relación convencional, los recursos desembolsados por el Ministerio al departamento no solamente cubrían el

⁹⁴ Hecho probado 3.1.1.



impuesto de registro de los actos administrativos de transferencia sino también los demás costos atribuibles a ese impuesto, como lo son gastos de liquidación y sistematización, lo cuales, por supuesto, también debía asumir el Ministerio. Y es que no tendría sentido que los beneficiarios de los actos administrativos de transferencia de dominio de los bienes fiscales asumieran esos costos de liquidación y sistematización del impuesto de registro, pues, justamente, el convenio se suscribió con el propósito de financiar todos los costos atribuibles o que se desprendieran de ese tributo, dados los escasos recursos de las beneficiarias.

Así las cosas, contrario a lo alegado en el recurso de apelación, la Sala concluye que al Ministerio le corresponde asumir los costos de liquidación y sistematización del impuesto de registro, y así fue fijado en los parámetros que dispuso el *a quo* para efectos de la liquidación que en abstracto se previó para el convenio.

4.3.5. Por las razones anotadas, esta Sala de Subsección modificará la sentencia de primera instancia, que liquidó en abstracto el convenio interadministrativo No. 109 de 2008, precisando unos parámetros que debía seguir el interesado en el trámite vía incidental.

5. Costas

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 365⁹⁵ y 366⁹⁶ *ejusdem*, aplicables a los procesos contencioso administrativos por remisión del artículo 188 del CPACA⁹⁷, 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 señaladas por el Consejo Superior de la

⁹⁵ “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, suplica, 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 [...]”.

⁹⁶ “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”.

⁹⁷ “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”.



Judicatura, y atendiendo a la naturaleza, calidad y cuantía del proceso, así como también la actuación desplegada por la parte vencedora.

Ahora bien, según el numeral 5 del artículo 365 del CGP, *“en caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión”*. Bajo este entendido, la Sala no condenará en costas en segunda instancia a la parte demandante, considerando que la demanda prosperó parcialmente, en tanto se accedió a la pretensión liquidación del convenio en cuestión, aun cuando no se liquidó en la suma concreta solicitada por la parte actora.

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

PRIMERO: MODIFICAR la sentencia del 11 de febrero de 2020, proferida por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, la cual quedará así:

“PRIMERO: LIQUIDAR JUDICIALMENTE EN ABSTRACTO el ‘CONVENIO INTERADMINISTRATIVO NO. 109 SUSCRITO ENTRE EL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA’.

SEGUNDO: Para la liquidación, el interesado deberá promover el respectivo incidente ante el Tribunal dentro de la oportunidad prevista por el artículo 193 de la Ley 1437 de 2011, observando los criterios fijados en la parte motiva de esta providencia. Así: para los efectos de la liquidación incidental se tendrán en cuenta los siguientes parámetros: Se determinará por parte del Ministerio demandante el número de resoluciones aprobadas año por año. A cada una de esas resoluciones se le deberá liquidar el impuesto a una tarifa de dos salarios mínimos legales diarios vigentes a la fecha de la resolución (2SMLD), de conformidad con lo establecido en la Ley 223 de 1995 y la Ordenanza 3E de 1996. Se incluirá también el valor de los derechos de liquidación y sistematización establecidos en la Ordenanza 33 de 2005, vigentes para la fecha del pago de impuesto, por cada resolución. Se realizará la sumatoria de esos valores y se descontarán de la cifra total aportada por el Ministerio. El resultado así obtenido será la suma a reintegrar por el Departamento.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

CUARTO: Reconocer personería para actuar al Dr. Manuel Alejandro Cruz Hernández, identificado con T.P. 208.663 del CSJ, para representar a la entidad demandante, en los términos del poder visto a folio 138 del expediente.

QUINTO: Notifíquese esta sentencia de conformidad con el artículo 203 del CPACA”.



SEGUNDO: Sin condena en costas de segunda instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, **DEVOLVER** 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

CT3