

Bogotá, D. C.

Doctora
PAULA JOHANNA RUIZ QUINTANA
Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos
Secretaría Jurídica Distrital
pjruiq@secretariajuridica.gov.co
Carrera 8 No 10-65
Ciudad



CONCEPTO

Referencia	2020ER091977O1
Descriptor general	Tributos. Derecho de plusvalía
Descriptores especiales	Entidad competente para verificar coincidencia entre el valor liquidado y el valor pagado
Problema jurídico	¿La Secretaría Distrital de Hacienda es competente para verificar la coincidencia entre los valores liquidados y los valores pagados, en relación con la participación del derecho de plusvalía?
Fuentes formales	Artículos 74, 80, 81, 83 de la Ley 388 de 1998; Decreto Distrital 803 de 2018; Circular 029 de 2019, expedida por las Secretarías Distritales de Hacienda y de Planeación y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA:

La Secretaría Jurídica Distrital solicita se indique si la Secretaría Distrital de Hacienda es la entidad distrital competente para ejercer el control tributario, en relación con la participación en plusvalía a nivel del Distrito Capital o cuál es la entidad distrital que detenta la competencia administrativa para realizar dicho control. En particular la discusión gira sobre las facultades para verificar la coincidencia entre los valores liquidados y los valores pagados por los contribuyentes.

ANTECEDENTES

En los documentos adjuntos a la petición remitida por la Directora Distrital de Doctrina y Asuntos Normativos a la Secretaría Distrital de Hacienda, se encuentran los siguientes antecedentes:

La Dirección de Economía Urbana de la Secretaria Distrital de Planeación, en el reporte correspondiente a los pagos legalizados por concepto de Plusvalía, para el

periodo comprendido entre el 14 y 20 de marzo de 2020, enviado por la Secretaría Distrital de Hacienda el 31 de marzo de 2020 para el levantamiento de las anotaciones de plusvalía de los folios de matrícula inmobiliaria, identificó posibles inconsistencias en la información relativa a la identificación del predio contenida en el reporte del 02 de abril de 2020, por cuanto se encontró que la información reportada por la Secretaría Distrital de Hacienda con el recibo de pago 0000000100 no correspondía a la generada por la UAECD.

Por lo anterior, se solicitó aclaración vía correo electrónico, frente a la inconsistencia, a la Oficina de Gestión de ingresos de la Dirección Distrital de Tesorería de la Secretaría Distrital de Hacienda, la cual informó que: i) en el documento no se advierte que la Secretaría de Hacienda esté solicitando el levantamiento de la anotación, sino que se está informando el pago realizado por el contribuyente. En consecuencia, si se advirtió un menor pago del que legalmente corresponde, debería oficiarse a la Unidad Administrativa Especial de Catastro, para que verifique los valores liquidados en el recibo correspondiente y; ii) se aclaró que la competencia de la mencionada oficina de la Dirección Distrital de Tesorería es la de certificar semanalmente los pagos recibidos por concepto de plusvalía y legalizados en el Aplicativo Financiero OPGET de la Secretaría Distrital de Hacienda.

Para la Secretaría Distrital de Planeación al ser la entidad firmante de la solicitud del levantamiento de la anotación de plusvalía, la mencionada inconsistencia genera un riesgo, por esta razón la Dirección de Economía Urbana solicitó concepto técnico a la Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Subsecretaría Jurídica de la Secretaría Distrital de Planeación, con el fin de que resolviera preguntas relacionadas, entre otras, con quién es el competente para validar que los pagos realizados por plusvalía correspondan a lo que se haya dispuesto en la respectiva liquidación.

La Dirección de Análisis y Conceptos Jurídicos de la Secretaría Distrital de Planeación dio respuesta a cada uno de los interrogantes expuestos por la Dirección de Economía Urbana, y respecto al punto clave de la consulta, esto es, quién es el competente para validar que los pagos realizados por plusvalía correspondan a lo que haya dispuesto la respectiva liquidación, sostuvo que, de acuerdo con las competencias otorgadas en el Decreto Distrital 803 de 2018, la Secretaría Distrital de Hacienda tiene el deber de realizar el control del tributo, tal como se deriva de lo establecido en el inciso 4 del artículo 8 y en el parágrafo del artículo 14 del mencionado decreto. Por ello, debe verificar que los valores liquidados de la participación en plusvalía y actualizados al IPC, mediante el recibo de pago que remite la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, corresponden con los montos efectivamente cancelados, pues dicha entidad puede inclusive perseguir coactivamente a los contribuyentes que no hayan cancelado los valores liquidados.

Con sustento en los argumentos anteriores, la citada Dirección solicitó a la Subdirección de Determinación de la Dirección de Impuestos de Bogotá de la

Secretaría Distrital de Hacienda, aclaración de la inconsistencia frente al reporte y, en su sentir, aclaró el rol de la Secretaría Distrital de Hacienda dentro del trámite.

En respuesta a este oficio, la Subdirección de Determinación de la Secretaría Distrital de Hacienda indicó que dicha Secretaría en lo relacionado con el derecho de plusvalía tiene una competencia específica y funcional, restringida al recaudo del pago y su certificación, sin que se mencione competencia alguna para la fiscalización, determinación, ni liquidación. Lo anterior pues las competencias son de orden público, tienen fuente y reserva de ley, y por lo tanto, no le es dable al operador jurídico, por vía de interpretación, asignarla, pues, donde el legislador no distinguió no le es permitido hacerlo al interprete.

Debido a la discrepancia de posturas entre la Subdirección de Determinación de la Dirección de Impuestos de Bogotá de la Secretaría Distrital Hacienda y la Secretaría Distrital de Planeación, se acudió a la Secretaría Jurídica Distrital, con el fin de que se expida un concepto que pueda unificar las dos interpretaciones jurídicas por parte de ambas entidades, donde se indique claramente las responsabilidades y las competencias de cada entidad en el procedimiento establecido en el citado decreto.

En atención a que para la emisión del concepto jurídico de unificación de criterios jurídicos, es necesario que se allegue el pronunciamiento de la oficina jurídica de todas las entidades interesadas, fue solicitado el correspondiente concepto a esta Dirección.

CONSIDERACIONES

En primer lugar, se precisa que es función de la Dirección Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda establecer las directrices para fomentar la unidad doctrinal en la aplicación e interpretación de normas relacionadas con la Hacienda Pública, teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico vigente, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 y 72 del Decreto Distrital 601 de 2014.

Por esta razón, le corresponde absolver consultas, emitir conceptos jurídicos y prestar asistencia jurídica en asuntos relacionados con temas de tesorería, presupuesto, tributos, contabilidad, crédito público, cobro, contratación, entre otros.

Por lo anterior, esta Dirección es competente para pronunciarse sobre el objeto de consulta.

1. Elementos generales del derecho de participación del efecto plusvalía

Con el fin de resolver el interrogante planteado es preciso recordar que en la Circular 029 del 8 de julio de 2019, emitida por la Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Distrital de Planeación y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, se

indicó, entre otros aspectos, que en la participación en plusvalía hay tres momentos diferentes: uno, los hechos generadores (art. 74 de la Ley 388 de 1998); dos, la determinación y liquidación del efecto plusvalía (arts. 80¹ y 81² de la Ley 388 de 1998)

¹ **ARTICULO 80. PROCEDIMIENTO DE CALCULO DEL EFECTO PLUSVALIA.** El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las Lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta ley.

Para el efecto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el alcalde solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas.

Una vez recibida la solicitud proveniente del alcalde, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, y de la responsabilidad contractual en el caso del perito privado, la administración municipal o distrital podrá solicitar un nuevo peritazgo que determinen el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos en este mismo artículo.

² **ARTICULO 81. LIQUIDACION DEL EFECTO DE PLUSVALIA.** Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.

<Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo.

Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la administración en el cual se haga constar que se ha pagado la participación en la plusvalía correspondiente.

PARAGRAFO. A fin de posibilitar a los ciudadanos en general y a los propietarios y poseedores de inmuebles en particular disponer de un conocimiento más simple y transparente de las consecuencias

y tres, el momento de exigibilidad previsto en el artículo 83³ de la Ley 388 de 1997 en concordancia con el artículo 13 del Decreto Distrital 803 de 2018, esto es, cuando después de inscrito el efecto plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria de un predio porque se ha dado el hecho generador, se solicita licencia de urbanización o construcción, cambio de uso del predio o la transferencia del dominio de este.

En ese sentido, el hecho generador de la plusvalía en el Distrito Capital depende, en los términos del artículo 2º del Acuerdo Distrital 682 de 2017 y 2º del Decreto Distrital

de las acciones urbanísticas generados del efecto plusvalía, las administraciones distritales y municipales divulgarán el efecto plusvalía por metro cuadrado para cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas beneficiarias.

³ ARTICULO 83. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACION. <Artículo modificado por el artículo 181 del Decreto 19 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.

3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.

4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.

PARÁGRAFO 1. En el evento previsto en el numeral 1, el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

PARÁGRAFO 2. Para la expedición de las licencias de construcción, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles respecto de los cuales se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el efecto de plusvalía, será necesario acreditar su pago.

PARÁGRAFO 3. Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en las situaciones previstas en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso, si la causa es la no liquidación e inscripción de la plusvalía, el alcalde municipal o distrital deberá adelantar el procedimiento previsto en el artículo 81 de la presente ley. Responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

PARÁGRAFO 4. Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social.

803 de 2018, de la decisión administrativa contenida en una acción urbanística que autoriza específicamente a destinar un predio (inmueble) a incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor edificabilidad o un uso más rentable de acuerdo con lo que establezca el POT. En términos del Decreto Distrital 803 de 2018 el hecho generador es el siguiente:

“Artículo 2º.- Hechos Generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de Ley 388 de 1997, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya en el Plan de Ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen. Son hechos generadores los siguientes:

2.1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.

2.2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.

2.3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez, para áreas clasificadas con los tratamientos de desarrollo, renovación urbana y consolidación.” [...]

La determinación y liquidación del efecto plusvalía se encuentra a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, tal como lo prevé el artículo 4º del Decreto Distrital 803 de 2018 en los siguientes términos:

Artículo 4º.- Procedimiento para determinar el efecto plusvalía Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, la Alcaldía Mayor, a través de la Secretaría Distrital de Planeación –SDP-, o la entidad u organismo que adopte decisiones administrativas de esta naturaleza, solicitará a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD- que establezca el mayor valor por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias de los hechos generadores de la participación en plusvalía con características geoeconómicas homogéneas.

Una vez recibida la solicitud, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD- contará con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para establecer los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinará el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros

establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de la Ley 388 de 1997 y en las normas que los reglamenten o modifiquen(...)

Es del caso señalar que, de conformidad con lo establecido en el artículo 10⁴ del Decreto Distrital 803 de 2018, para la expedición del formato o recibo de pago de la participación en plusvalía, a solicitud del obligado, y una vez se den alguno de los momentos de exigibilidad, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital expedirá el recibo de pago, en el cual se ajustará el monto de la participación en plusvalía de acuerdo con la valoración mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC), a partir del momento en que quede en firme el acto de liquidación de la participación, de acuerdo con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 79 de la Ley 388 de 1997 y hasta la fecha de su expedición.

Finalmente, el momento de exigibilidad lo contempla el artículo 13° del decreto en mención así:

Artículo 13°.- Exigibilidad de la participación en plusvalía. *De conformidad con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012 y el Acuerdo Distrital 682 de 2017, la participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:*

13.1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el presente Decreto.

13.2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.

⁴ Artículo 10°. *Actualización del efecto plusvalía. Para la expedición del formato o recibo para el pago de la participación en plusvalía, a solicitud de parte del obligado, y una vez tengan lugar cualquiera de los momentos de exigibilidad establecidos en este Decreto, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital expedirá el recibo de pago, en el cual se ajustará el monto de la participación en plusvalía de acuerdo con la variación mensual del índice de Precios al Consumidor (IPC), a partir del momento en que quede en firme el acto de la liquidación de la participación, conforme con lo establecido en el parágrafo 2 del artículo 79 de la Ley 388 de 1997, y hasta la fecha de su expedición. El recibo de pago tendrá una vigencia de hasta treinta (30) días.*

Parágrafo.- La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital podrá, a solicitud de la parte interesada, expedir el formato o recibo para el pago de la participación en plusvalía, aun cuando no exista la inscripción de la participación en el folio de matrícula inmobiliaria del respectivo inmueble, siempre y cuando la plusvalía se encuentre liquidada y en firme. En este evento no procederá por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda la devolución de los valores pagados por el propietario o poseedor, excepto cuando la solicitud de devolución sea consecuencia de un pago en exceso o tenga lugar la anulación por vía judicial del acto liquidatorio de la participación en plusvalía o la causación haya sido revocada o reliquidada o recalculada con posterioridad al pago.

13.3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del artículo 3 del Acuerdo 118 de 2003, modificado por artículo 13 del Acuerdo 352 de 2008 y el artículo 2 del Acuerdo 682 de 2017 o la norma que modifique, derogue o sustituya.

13.4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la Ley 388 de 1997[...]

De lo anterior se desprende que la exigibilidad se configura cuando se solicita licencia de urbanización o construcción, cambio de uso del predio o la transferencia del dominio de este.

2. Competencias de las entidades distritales en relación con el derecho de plusvalía

Ahora bien, el Decreto Distrital 803 de 2018⁵ fue expedido dada la necesidad de precisar las actuaciones, las actividades, así como los roles dentro del proceso de determinación, liquidación y recaudo de la participación en plusvalía, y en cumplimiento de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 83, 84, 209 de la Constitución Política, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º del Acuerdo Distrital 257 de 2006, el cual prevé que la función administrativa distrital se llevará a cabo atendiendo los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

Así, las competencias institucionales asignadas dentro del proceso administrativo de determinación, liquidación, recaudación y devolución de la participación en plusvalía, de acuerdo con el Decreto 803 de 2018, son las siguientes:

El Decreto 020 de 2011 inicialmente señalaba las competencias a cargo de cada una de las entidades involucradas en el proceso de la determinación, liquidación, recaudo y cobro de la plusvalía. Posteriormente, con la expedición del Acuerdo Distrital 682 de 2017⁶ y su Decreto Reglamentario 803 de 2018 se observa que en el artículo 35⁷ se derogó expresamente el Decreto 020 de 2011, por lo que en adelante el Decreto 803

⁵ “Por medio del cual se definen los lineamientos y las competencias para la determinación, la liquidación, el cobro y el recaudo de la participación del efecto plusvalía y se dictan otras disposiciones”

⁶ Por el cual se modifican los acuerdos 118 de 2003 y 352 de 2008, se crea el fondo cuenta para el cumplimiento o compensación de cargas urbanísticas por edificabilidad y se dictan otras disposiciones

⁷ Artículo 35º.- Vigencia. El presente Decreto rige a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Registro Distrital. También deberá publicarse en la Gaceta de Urbanismo y Construcción de Obra y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los Decretos Distritales 20 de 2011, 549 de 2011 y 560 de 2012.

de 2018 retoma en su articulado de manera enunciativa, las etapas del proceso de la participación en plusvalía y las competencias de cada entidad, las cuales se resumen a continuación:

Competencia de la Secretaría Distrital de Planeación

Adoptar la decisión administrativa generadora del efecto plusvalía y definir con claridad las zonas o subzonas beneficiarias de los hechos generadores de la misma (art. 2º par. 2º)

“Artículo 2º.- Hechos Generadores.

[...]

Parágrafo 2º.- La Secretaría Distrital de Planeación —SDP-, o la entidad u organismo que adopte decisiones administrativas de esta naturaleza, podrá adelantar mesas de trabajo, previo a la adopción de la decisión, con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, con el objetivo de explicar los alcances y la aplicación normativa contenida en la respectiva acción urbanística. Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría Distrital de Planeación —SDP- o la entidad u organismo que adopte las decisiones generadoras de efecto plusvalía, será la encargada de definir con claridad las zonas o subzonas beneficiarias de los hechos generadores.”

Competencias de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD

De conformidad con lo estipulado en los artículos 4, 5, 7, 8, 9 y 10 del Decreto Distrital 803 de 2018, las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD son las siguientes:

1. Será por solicitud de la Alcaldía Mayor, a través de la Secretaría Distrital de Planeación —SDP-, o la entidad u organismo que adopte decisiones administrativas de esta naturaleza, que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital —UAECD- establecerá el mayor valor por metro cuadrado de suelo en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias de los hechos generadores de la participación en plusvalía con características geoeconómicas homogéneas.
2. Convocar a la sesión única para la revisión y discusión del proyecto de cálculo del efecto plusvalía a la Secretaría Distrital de Planeación o la entidad u organismo que adoptó la decisión que dio origen al procedimiento de determinación del efecto.
3. Podrá solicitar a la Secretaría Distrital de Planeación o la entidad que adopte las decisiones urbanísticas que contengan hechos generadores de la plusvalía la

documentación e información adicional, cuando sea conducente, pertinente, útil y necesario para el proceso de determinación y liquidación del efecto plusvalía.

4. Expedir, notificar y publicar el acto administrativo que *liquida* la participación en plusvalía causado por metro cuadrado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de esta.
5. Enviar copia de los actos que liquidan la participación en plusvalía a la Secretaría Distrital de Planeación, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva con la solicitud de inscripción del gravamen en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles.
6. Expedir el recibo correspondiente para el pago de la participación en plusvalía, a partir del momento en que quede en firme el acto de la liquidación de esta.

Competencias asignadas a la Secretaría Distrital de Hacienda

Tal y como se encuentra descrito en los artículos 10, 11, 14 y 33, las competencias de la Secretaría Distrital de Hacienda son las siguientes:

1. Efectuar el recaudo de la participación en plusvalía con base en el formato de pago expedido por la UAECD.
- 2.
3. Informar a la Secretaría Distrital de Planeación o a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital sobre el recaudo realizado de esta participación.
4. Solicitar de manera potestativa a los curadores y/o notarios la información relacionada con actos y negocios jurídicos en los cuales se deba acreditar el pago de la participación en plusvalía, con el fin de efectuar el análisis de la información y demás estudios necesarios para el debido control de la participación.
5. Cuando del análisis de la información y demás estudios que se realicen se evidencie que, a pesar de la exigibilidad del pago, este no se acreditó ante el curador y/o notario, se adelantará el cobro coactivo de la participación en plusvalía teniendo como título ejecutivo el acto administrativo de liquidación expedido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.
6. Emitir el certificado o constancia de pago de la participación en plusvalía
7. Efectuar las devoluciones de los saldos a favor resultantes de los pagos en exceso o de lo no debido.

Se desprende de lo anterior, que una de las funciones de la Secretaría Distrital de Hacienda es el recaudo de la participación en plusvalía, con base en el recibo o formato de pago que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, artículo 11° del Decreto 803 de 2018, luego de que la liquidación se encuentre en firme.

3. Funciones de control tributario y verificación entre los valores liquidados y los valores pagados por concepto del derecho de plusvalía

Para la Secretaría Distrital de Planeación, el hecho de que la Secretaría Distrital de Hacienda expida los certificados de pago de la participación en plusvalía, exigiría que por lo menos se verificara que los valores cancelados corresponden con los valores liquidados, lo que en su sentir, equivale al control tributario de dicho pago.

Es preciso señalar que el control tributario, entendido como la facultad de comprobar que lo recaudado corresponda con la realidad económica y esté acorde con la norma impositiva, aunado a establecer el debido cumplimiento de todas las obligaciones formales, es una competencia que, de acuerdo con las funciones establecidas para la Secretaría Distrital de Hacienda en el Decreto 803 de 2018, no le fue otorgada.

A esta secretaría se le dio la potestad de efectuar el control del tributo, en lo atinente a la solicitud a los curadores y/o notarios sobre la información relacionada con actos y negocios jurídicos en los cuales se deba acreditar el pago de la participación en plusvalía, con el fin de efectuar el análisis de la información y demás estudios necesarios para el debido control de la participación.

Cuando del análisis de la información y demás estudios que se realicen se evidencie que, a pesar de la exigibilidad del pago, este no se acreditó ante el curador y/o notario, se adelantará el cobro coactivo de la participación en plusvalía teniendo como título ejecutivo el acto administrativo de liquidación, expedido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Respecto a la diferencia entre la facultad fiscalizadora (control tributario) y la de cobro coactivo, el Consejo de Estado⁸ señaló:

[...] El Título VIII del Estatuto Tributario regula el procedimiento administrativo coactivo para el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones de competencia de la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales.

⁸ Sentencia del 28 de marzo de 2019, proferida dentro del expediente 23709, Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

El artículo 828 del Estatuto Tributario, señala entre otros documentos que prestan mérito ejecutivo, «las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas, desde el vencimiento de la fecha para su cancelación».

*En torno a la materia, la Sección ha precisado⁹ «que las declaraciones tributarias que se presentan en cumplimiento del deber legal de declarar son actos jurídicos que, mientras no sean revisados, contienen la aceptación tácita de la administración, pues, gozan de la presunción de veracidad y se entiende que el Estado acepta, de buena fe, lo autoliquidado por el contribuyente. No obstante, se reitera, la administración tributaria tiene la potestad de desvirtuar esa presunción mediante el ejercicio de la facultad de fiscalización y, cuando lo hace, puede proferir un acto administrativo expreso en el que decida modificar la liquidación presentada por el contribuyente. De ahí que el **artículo 829-1 del E.T.** disponga que en el procedimiento administrativo de cobro no podrán debatirse cuestiones que debieron ser objeto de discusión en la vía gubernativa, puesto que se entiende que fueron controvertidas en el proceso de determinación del impuesto. Pero también puede ocurrir que la autoridad tributaria decida no ejercer la facultad de fiscalización, caso en el que **la liquidación privada y sus correcciones contenidas en las declaraciones tributarias presentadas son actos jurídicos que pueden adquirir firmeza por el paso del tiempo previsto en la ley.** De manera que, por regla general, ocurrida la firmeza, se entiende que la administración acepta de manera tácita y definitiva la declaración presentada y, por tanto, **las liquidaciones privadas y sus correcciones, contenidas en las declaraciones tributarias presentadas son ejecutables si el contribuyente omitió pagar el impuesto autoliquidado.**». (Resaltado fuera del texto).*

Se concluye de lo anterior que la facultad fiscalizadora es aquella que permite desvirtuar la presunción de veracidad de las declaraciones presentadas por los contribuyentes, al proferir un acto administrativo en el que expresamente se decida modificar dicha declaración. Por su parte, el procedimiento administrativo coactivo consiste en el cobro de las deudas fiscales por concepto de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones contenidas en actos administrativos en firme; de ahí que en el procedimiento de cobro coactivo no puedan debatirse asuntos que debieron ser ventilados en la vía administrativa, puesto que se entiende que fueron controvertidos en el proceso de determinación del impuesto.

Aunque es claro que en el presente caso la participación de plusvalía es un tributo diferente a los impuestos que administra la Secretaría Distrital de Hacienda, aunado al hecho de que en este la obligación es de pagar (obligación sustancial) y no de presentar una autoliquidación (obligación sustancial), este hecho constituye una razón de más para entender que en cabeza de esta entidad es inexistente la facultad de fiscalización y de determinación de la mencionada

⁹ Sentencia del 8 de octubre de 2015, **Exp. 19518**, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

contribución. Por el contrario, de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 803 de 2018, la participación en plusvalía no es un tributo que se declara por parte del contribuyente, sino que es un tributo se liquida oficialmente por la Administración Distrital, esto es, por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

De esta manera, para la expedición de las licencias urbanísticas, la protocolización y/o registro de actos de transferencia del dominio sobre los mismos, es requisito esencial la expedición por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda del certificado o constancia de pago. Sin embargo, se debe tener presente que el valor a pagar será precisamente el liquidado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, es decir, si existe alguna discusión en dicho valor será ante dicha entidad que se deberá realizar la verificación del valor indicado en el respectivo recibo.

Si luego de realizarse el análisis de la información y demás estudios se evidencia que, a pesar de la exigibilidad del pago, este no se acreditó ante el curador y/o notario, habrá lugar a adelantar el cobro coactivo de la participación en plusvalía, cuyo título ejecutivo será el acto administrativo de liquidación, expedido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

De igual forma, de conformidad con lo señalado, y lo dispuesto en el Decreto Distrital 803 de 2018, la Secretaría Distrital de Hacienda es competente del **recaudo** de la participación en plusvalía, con base en el recibo o formato de pago que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Tal y como lo advirtió la Dirección de Economía Urbana de la Secretaría Distrital de Planeación, los valores a pagar se encuentran en dos documentos, por un lado, en el acto administrativo de liquidación y por el otro, en el recibo de pago con el valor de la plusvalía actualizado al IPC; ambos expedidos por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital -UAECD.

Ahora bien, la presente consulta surge debido a que en el reporte correspondiente a los pagos legalizados por concepto de plusvalía para el periodo comprendido entre el 14 y 20 de marzo de 2020, remitido el día 31 del mismo mes y año a la Dirección de Economía Urbana por parte de esta secretaría, fue encontrada una inconsistencia relativa a la identificación del predio contenida en el reporte del 02 de abril de 2020.

En estos antecedentes se menciona que la Dirección de Economía Urbana, previo a la solicitud de levantamiento de la anotación ante la oficina de instrumentos públicos, al haber comparado entre el valor aproximado que correspondería al valor del pago con el valor del pago reportado por la Secretaría Distrital de Hacienda, encontró que este último sería menor, por lo cual, procedió a informar a la Secretaría Distrital de Hacienda. En respuesta a lo anterior, esta entidad informó lo siguiente en dos oportunidades, vía correo electrónico, así:

"[...] buenos días, este es el oficio mencionado, en relación con pago de Plusvalía y en el documento no se advierte que la Secretaría de Hacienda esté solicitando el levantamiento de la anotación, se está informando el pago realizado por el contribuyente.

En consecuencia, si ustedes advierten un menor pago al que legalmente corresponde, debería oficiarse a la Unidad Administrativa Especial de Catastro, con el fin de verificar los valores liquidados en el recibo correspondiente".

"Con respecto a este tema, considero importante aclarar que la competencia de la Oficina a mi cargo, es certificar semanalmente los pagos recibidos por concepto de Plusvalía y legalizados en el Aplicativo Financiero OPGET de la Secretaría Distrital de Hacienda. De acuerdo a esto, se expiden los oficios con destino a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital ya la Secretaría Distrital de Planeación"

No se comparte el argumento de la Secretaría Distrital de Planeación, que considera que, como parte del control del tributo, la Secretaría Distrital de Hacienda debería entrar a verificar que el valor recaudado corresponda al valor liquidado, en la medida en que esta no es una competencia de la entidad, de conformidad con el texto de las normas correspondientes, contenidas en el Decreto Distrital 803 de 2018:

Artículo 11°.- Recaudo de la participación en el efecto plusvalía. El recaudo de la participación en plusvalía se hará por la Secretaría Distrital de Hacienda, con base en el recibo o formato de pago que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

*Artículo 12°.- Levantamiento del gravamen. Dentro de los cinco (5) días siguientes al recaudo de la participación en plusvalía para el respectivo predio, la Secretaría Distrital de Hacienda **informará** del pago a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital o la Secretaría Distrital de Planeación, según corresponda, para ordenar el levantamiento de la anotación del gravamen ante la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.*

En los diez (10) días siguientes a la remisión de la información del pago de que trata este artículo, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital o la Secretaría Distrital de Planeación, según corresponda, ordenará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva el levantamiento de la anotación del gravamen.

Parágrafo. Tratándose de revocatoria de actos administrativos, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital o la Secretaría Distrital de Planeación, según corresponda, solicitará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva el levantamiento de la anotación correspondiente al gravamen, una vez quede en firme dicha decisión. (Resaltado fuera del texto)

Se desprende de las normas anteriores, de un lado, que el recaudo se hace con base en el recibo o formato de pago que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, por el otro, que la obligación de la Secretaría Distrital de Hacienda, en efecto corresponde a informar del pago realizado, dentro de los 5 días siguientes al recaudo de la participación en plusvalía para el respectivo predio, a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital o a la Secretaría Distrital de Planeación, según corresponda, para ordenar el levantamiento de la anotación del gravamen ante la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Así las cosas, de conformidad con las competencias de la Secretaría Distrital de Hacienda, como parte de sus obligaciones no se encuentra verificar que el pago corresponda con el valor liquidado por la Unidad, en tanto su función es de carácter informativo.

En este sentido, la función del control del tributo en cabeza de la Secretaría Distrital de Hacienda se centra, según el Decreto Distrital 803 de 2018, en solicitar a los curadores urbanos y a los notarios información de los actos y negocios jurídicos en los cuales se deba acreditar el pago de la participación en plusvalía, pues estos solo podrán expedir licencias y registrar actos de transferencia del dominio sobre inmuebles cuando el interesado demuestre el pago de la respectiva participación en plusvalía.

En consecuencia, si se advirtió que fue pagado un menor valor a liquidado, es a la Unidad Administrativa Especial de Catastro o la entidad que haya liquidado el derecho de plusvalía, a quien le corresponde entrar a realizar las verificaciones correspondientes, bajo el entendido que es esa entidad la que liquida la participación en plusvalía y la que emite el recibo de pago, actividades en las cuales no tiene injerencia la Secretaría Distrital de Hacienda. Lo anterior, como ya se ha mencionado, en la medida en que la liquidación de la participación en el efecto de plusvalía es oficial, esto es, no es consecuencia de una actuación de declaración, que corresponda al contribuyente

Obsérvese como la competencia de la Secretaria Distrital de Hacienda es específica y funcional, restringida al recaudo del pago, su certificación, así como la información de los valores recaudados, sin que se mencione competencia alguna para la fiscalización, determinación, liquidación ni verificación de valores, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 803 de 2018.

Aunado a lo expuesto, en cuanto a los momentos de exigibilidad y no exigibilidad de la participación en el efecto plusvalía, es necesario tener presente lo señalado en la Circular 029 del 8 de julio de 2019, emitida por la Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Distrital de Planeación y la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital), mediante la cual se precisó el alcance de la normativa que regula la mencionada participación y el ejercicio de funciones a cargo de los Curadores Urbanos

de Bogotá, los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, y se indicó que, en lo sucesivo no se emitirán más autorizaciones a las que se refiere la Circular 003 de 2015, pues le corresponde a cada una de dichas autoridades verificar si los trámites a su cargo se encuentran enmarcados en alguno de los casos descritos en dicha circular, a efectos de determinar si deben exigir o no el pago de la participación en el efecto plusvalía para la realización de los mismos.

Finalmente, debe advertirse que el problema central que plantea la Secretaría Distrital de Planeación se refiere puntualmente a que, en su criterio, la información sobre el pago de la participación en plusvalía, por parte de la Secretaría Distrital de Hacienda, a la Unidad Administrativa Especial de Catastro o a la Secretaría Distrital de Planeación, debe implicar que la SDH verifique que los valores pagados correspondan con los valores liquidados.

Considera la Secretaría Distrital de Planeación que de no realizarse esta verificación por parte de la SDH, *“los informes de recaudo que emite la SDH a la SDP y a la UAECD en cumplimiento del artículo 12 del Decreto Distrital 803 de 2018, permitirían que se levanten las anotaciones registrales del tributo.”*

Frente a esta afirmación, que es la central en el concepto jurídico de la Secretaría Distrital de Planeación, es fundamental precisar varios aspectos:

En primer lugar, el artículo 12 del Decreto 803 de 2018, que se cita como fundamento de la afirmación, tiene un verbo rector claro y es el de informar. Esto es, que la SDH debe informar a la Secretaría Distrital de Planeación o a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, sobre el valor del pago realizado por el contribuyente.

No corresponde, por el contrario, a esta Secretaría verificar la coincidencia entre los valores liquidados y los valores pagados. Es una información sobre el recaudo del derecho de plusvalía.

En segundo lugar, precisamente, el artículo 12 del Decreto Distrital 803 de 2018 tiene un título claro y es justamente el de *“Levantamiento del gravamen”*. En su contenido determina este levantamiento del gravamen procede cuando lo ordene la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital o a la Secretaría Distrital de Planeación, razón por la cual la verificación entre los valores liquidados y los valores pagados corresponde a una de estas dos entidades. No es una atribución que pueda corresponder a la Secretaría Distrital de Hacienda, en la medida en que esta no liquida el derecho de participación en plusvalía, ni emite el recibo respectivo.

Adicionalmente, la SDH, de conformidad con el mismo artículo 12 del Decreto 803 de 2018 no tiene dentro de sus facultades la de ordenar el levantamiento del mencionado gravamen.

Esta verificación entre los valores liquidados y los valores pagados la debe realizar, en los términos del artículo 12 del Decreto 803 de 2018, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital o a la Secretaría Distrital de Planeación, no la Secretaría Distrital de Hacienda.

Finalmente, para corroborar la anterior conclusión, debe mencionarse que, en los antecedentes remitidos por la Secretaría Jurídica Distrital, se encuentra Oficio dirigido por la Secretaría Distrital de Planeación a la Subdirección de Determinación de la Dirección de Impuestos de Bogotá, en el que me menciona que los interrogantes sobre las funciones de control tienen como una de sus razones, el que se ha identificado una posible adulteración de los recibos de pago.

En este sentido, la entidad que emite el recibo de pago es precisamente la que debe verificar la coincidencia entre los valores liquidados y los valores pagados, antes de ordenar el levantamiento del gravamen, a que se refiere el artículo 12 del Decreto 803 de 2018. Precisamente es esta verificación por parte de quien emitió el recibo de pago la que permite evitar la situación compleja que menciona la Secretaría Distrital de Hacienda.

En términos muy gráficos, la entidad que liquida el derecho de participación de plusvalía y que emite el respectivo recibo de pago es la única que puede verificar si los contribuyentes están pagando el valor liquidado previamente, antes de proceder a ordenar el levantamiento del gravamen.

Por lo anterior, no se comparte la posición planteada por la Secretaría Distrital de Planeación, por cuanto esta secretaría, no tiene dentro de sus competencias, la verificación entre los valores pagados y los valores liquidados. En ese sentido, nos encontramos de acuerdo con la postura plasmada en el oficio 2020EE103762, emitido por la Subdirección de Determinación de la Dirección de Impuestos de esta entidad.

CONCLUSIONES:

1. La Secretaría Distrital de Hacienda, dentro de las facultades otorgadas en el Decreto Distrital 803 de 2018 no está facultada para verificar que el pago realizado por los obligados al momento de exigibilidad del tributo corresponda al liquidado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital o por la Secretaría Distrital de Planeación, en tanto sus competencias son de carácter informativo. Esto es, informar de los pagos realizados tanto a la Unidad Administrativa como a la Secretaría Distrital de Planeación, según corresponda.
2. En consecuencia, nos encontramos en desacuerdo con la postura asumida por la Secretaría Distrital de Planeación al indicar que la Secretaría Distrital de

Hacienda debe verificar que los pagos realizados correspondan con los liquidados.

3. Esta verificación entre el valor liquidado y el valor pagado por el sujeto pasivo corresponde realizarla, por la misma naturaleza de las cosas, a la entidad distrital que liquidó oficialmente el valor a pagar por el derecho de plusvalía.
4. De esta manera, es la entidad firmante de la orden del levantamiento de la anotación del derecho de plusvalía, la que debe verificar la coincidencia entre el valor liquidado y el valor pagado por el contribuyente.
5. Como una consecuencia de la facultad de fiscalización que corresponde a la Secretaría Distrital de Hacienda, el control tributario de esta entidad se centra en las solicitudes de información a las curadurías y notarias, a que ya se ha hecho referencia.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica de la Secretaría Distrital de Hacienda, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.

Cordialmente,

LEONARDO ARTURO PAZOS GALINDO

Director Jurídico

lpazos@shd.gov.co

Revisó: Manuel Ávila Olarte
Proyectó: Carol Murillo Herrera