

Lo bueno, lo malo y lo feo del Impuesto Predial en Colombia

La máxima fuente de recaudo municipal, al desnudo*

The good, the bad and the ugly of Property Tax in Colombia

Maximum municipal revenue source, without concealment

Gustavo Adolfo Sierra Romero**

Corporación Universitaria de la Costa

Artículo de Investigación Científica y Tecnológica/ Recibido: Julio 15 de 2011/ Aceptado: Septiembre 30 de 2011

RESUMEN

Al contacto con los usuarios del sistema tributario en cualquier parte del país, se observa un desconocimiento de los contribuyentes sobre los derechos y obligaciones tanto de las autoridades competentes como de las suyas propias. La tributación está estrechamente relacionada con la economía de cada colombiano, con su estrato social y con su papel dentro de la comunidad.

En este artículo se muestra el cumplimiento de los principios constitucionales aplicables a la regulación fiscal del Impuesto Predial, los principios que permiten darle una mayor agilidad a la administración en todos los trámites tendientes a hacer más eficaz su recaudo, las fortalezas que evitan el fraude y benefician a los contribuyentes y las debilidades que imponen trabas a los contribuyentes en la ejecución de la obligación fiscal de un tributo que es hoy la mayor fuente de recaudo de los municipios.

Palabras clave

Predio, Catastro, Avalúo, Factura, Inmueble, Distrito.

ABSTRACT

Contact with users of the tax system anywhere in the country, there is a lack of taxpayer rights and obligations of competent authorities as their own. Taxation is closely related to each Colombian economy, with its social strata and their role within the community.

This article demonstrates compliance with the constitutional principles applicable to the fiscal regulation of property tax, give the principles that allow greater flexibility to management in all proceedings tending to do more effective their collection, the strengths that prevent fraud and benefit taxpayers and weaknesses which inhibit the taxpayers in the implementation of the tax liability of a tax that is now the largest source of collection of the municipalities.

Keywords

Property, Cadastre, Appraisal, Bill, Building, District.

* El artículo está basado en la investigación "Aplicación del Marco Legal de los Impuestos Territoriales en el Distrito de Barranquilla" desarrollada entre el 1 de marzo y el 30 de noviembre de 2010, asignado al Grupo GICADE de la Corporación Universitaria de la Costa, CUC de Barranquilla, Colombia.

INTRODUCCIÓN

A partir de una búsqueda desprevenida, cotidiana y profesional, de empresarios, asesores tributarios y usuarios del sistema tributario distrital, nace la idea de reunir la información preliminar básica, que terminaría abarcando el estudio íntegro de la legislación tributaria de Barranquilla a partir de 2004 —año en el que fue expedido el anterior estatuto tributario— y desembocando en el nuevo estatuto de 2008, contenido en el Acuerdo 030 y posteriormente su actualización en el Decreto 0180 de 2010 que delimita todo el marco normativo por el cual las corporaciones distritales deben regirse para la administración e imposición de los tributos.

Los impactantes resultados del proceso investigativo llevaron a hacer importantes contactos en las principales ciudades del país, con el fin de establecer comparaciones legislativas tributarias relevantes, que se analizan en este artículo.

ASPECTOS PRINCIPALES DE LA BASE GRAVABLE

Uno de los aspectos relevantes de la normatividad sobre Impuesto Predial en las ciudades principales de Colombia¹, es el carácter mixto de la base gravable; es decir, que aunque la base para liquidar o facturar el Impuesto Predial unificado sea el avalúo catastral vigente al momento de la causación del impuesto, existe la posibilidad de determinar como base gravable un valor superior al avalúo catastral. Este procedimiento se conoce como autoavalúo. Para ello se deberá tener en cuenta que el valor no puede ser inferior a:

- a. El avalúo catastral vigente para ese año gravable.
- b. El último autoavalúo, aunque hubiese sido hecho por propietario o poseedor distinto al declarante.
- c. El que resulte de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción por el precio por metro cuadrado fijado por las autoridades catastrales.

De igual manera, la base gravable antes mencionada puede ser modificada en alguno de los siguientes casos:

- a) Cuando al predio no se le haya fijado avalúo catastral el contribuyente estará obligado a presentar declaración privada y determinará como base gravable mínima el último autoavalúo aunque hubiese sido hecho por propietario o poseedor distinto al declarante.
- b) Si existe un avalúo fijado por las autoridades catastrales, de acuerdo con lo descrito en el Artículo 5 de la Ley 14 de 1983, el contribuyente puede no estar de acuerdo

** Contador Público, Especialista en Gestión Tributaria, Aduanera y Cambiaria, Especialista en Estudios Pedagógicos Corporación Universitaria de la Costa, Docente-Investigador de la misma institución donde está adscrito al grupo GICADE, en las líneas de Administración Social, Gestión Contable y Gestión Tributaria. Maestrando en Tributación y Política Fiscal, de la Universidad de Medellín. gsierraromero@gmail.com

1 Cuando en el artículo se mencione a las ciudades principales, se refiere a Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla. En algunos casos se especificará la ciudad.

con la liquidación oficial, ante lo cual tiene la opción de solicitar revisión ante el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) de los avalúos de formación, actualización o conservación, de acuerdo con los procedimientos que regulan la materia en la Resolución 2555 de 1988.

- c) Cuando se trate de un bien en copropiedad o comunidad, el comunero podría pagar el impuesto solo por la parte que le corresponde del bien (Artículo 14).

Pese a todo, una de las debilidades de la base jurídica del impuesto es la práctica en algunos municipios y distritos cuyas administraciones expiden una factura anual. En ésta se detalla la base gravable y el monto del tributo. Tal es el caso de Barranquilla y Medellín, para mencionar sólo dos casos. Este documento es distribuido posteriormente a las residencias de cada contribuyente. Además, como ya se mencionó, también se utiliza la factura para corrección de la base gravable.

De esta forma la determinación unilateral de la base gravable por parte de la administración, se convierte en una "liquidación oficial" en términos tributarios, la cual, técnicamente, no se debería emitir sin que antes exista la presentación de una declaración privada, o una corrección. Cabe anotar que la norma nacional sólo contempla en el capítulo II del libro V, referente a las liquidaciones oficiales, que éstas se dan por:

- Error aritmético (Después de liquidación privada).
- Liquidación de revisión (Después de requerimiento especial).
- Liquidación de aforo (Después de emplazamiento por no declarar, cinco años después del plazo).

Como se puede notar, no existe la opción de liquidación oficial en primera instancia, es decir, antes de la liquidación privada, como método de determinación de la base gravable.

Sin embargo, en beneficio de los contribuyentes, propietarios de sus predios, teóricamente les son notificados los avalúos catastrales resultantes de los procesos de determinación oficial, a fin de que ejerzan la oponibilidad ante la administración si ésta fuera necesaria. En la investigación base del artículo se escucharon quejas de casos en los que el avalúo se aumentó sin conocimiento del propietario. Ante algunas quejas particulares en las ciudades de Barranquilla, Cartagena y Medellín las respectivas administraciones corrigieron mediante el sistema ya descrito, pero los contribuyentes nunca se enteraron de los criterios utilizados².

EL AVALÚO CATASTRAL EN COLOMBIA

A través de la historia de Colombia, el avalúo catastral ha sufrido muchas reformas y referencias legislativas que han cambiado la dirección del destino de sus recursos (Tabla 1).

Como se ve, la determinación del avalúo catastral ha sido siempre un tema de interés por parte de los órganos legislativos del Estado, aunque no siempre resulte satisfactorio para todos.

¿Cómo se determina?

El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de un inmueble, lo cual está regulado por la Resolución 2555 de 1988 (IGAC, 1988). El valor que finalmente se asigna a un predio es obtenido mediante un análisis estadístico del mercado inmobiliario y mediante la suma de los avalúos parciales hechos a los terrenos y a las edificaciones que le rodean.

2. Véase Acuerdo 030 de 2008, párrafos 1 a 3 y Decreto 0180 de 2010, párrafos 1 a 3.

Tabla 1. Evolución del Catastro en Colombia

Fuente: www.igac.gov.co

Año	Descripción
1821	En nuestro país, encontramos en la Ley de 30 de septiembre de 1821 del Congreso de Villa del Rosario de Cúcuta, la primera referencia legislativa denominada "catastro general del cantón".
1825	El General Francisco de Paula Santander reglamentó la Ley 30, con una finalidad eminentemente fiscalista, puesto que iba dirigido a sostener la guerra de Independencia.
1847	La gaceta No. 856 del 28 de febrero, publicó un proyecto de ley por el cual se establece una contribución para los gastos del culto y se elimina el diezmo; así mismo, ordena realizar la formación de un registro de todas las propiedades para cada Distrito Parroquial, en el que el Cura de la parroquia junto con el Intendente (encargado de la formación) y el Administrador General de Hacienda hacen parte de una Junta Nacional encargada de la elaboración del Registro
1866	Al organizarse la República Federal de los Estados Unidos de Colombia, se expidió la Ley 70 de 4 de julio que dio origen a los Decretos Reglamentarios del 10 y 23 de agosto de este año, con los cuales el gobierno del General Mosquera ejecuta la formación del catastro de tierras baldías. La reglamentación legal condujo a establecer normas para un catastro de edificios, terrenos y minas, muebles y útiles de propiedad de la República con base en la ubicación, destino y estado actual de los inmuebles; esta tarea fue adscrita a la Oficina de Agrimensores que se creó para tal efecto.
1887	En la República Unitaria, con la expedición del Código Fiscal o Ley 48 de 1887, se previó el establecimiento de gravámenes sobre los bienes raíces, con el fin de fortalecer los fiscos departamentales (4 x 1000) y municipales (2 x 1000).
1888	Los departamentos vieron complementada su acción fiscal con la expedición de la Ley 149 que les dio facultades para establecer una contribución directa sobre capitales muebles e inmuebles hasta el 6 x 1000.
1908	Con la expedición de la Ley 20 de 1908 y el Decreto reglamentario No. 1227 de mismo año, el gobierno del General Reyes obtiene un sistema completo que orienta la formación del catastro de la "riqueza raíz" en toda la República, concibiéndolo como un documento público que además de servir de base para el cobro del Impuesto Predial, contiene los datos necesarios para la estadística del valor de la propiedad raíz de la Nación y de los bienes que a ella pertenecen. Las normas del Decreto se reprodujeron por ordenanza de la Asamblea de Cundinamarca y probablemente por otros Departamentos; lo que generó que cada una creara su propia reglamentación catastral y sistema de evaluación y tasación.
1913	La Ley 4 de 1913 conocida como Código de Régimen Político y Municipal, asignó a las Asambleas la facultad de reglamentar el impuesto sobre la propiedad raíz.
1930	Hacienda Pública le encargó a la Misión Kemmerer la función de modernizar y racionalizar la tributación y en ese sentido, con una visión de catastro fiscal, desarrolló trabajos dirigidos a la nacionalización del catastro mediante la creación de un organismo encargado de la determinación del avalúo en sustitución de organismos departamentales y locales existentes, a quienes se les atribuyó una labor mal ejecutada, una lenta y tardía revisión de avalúos prediales y una inequitativa distribución de la carga predial determinada por factores políticos y personales. La misión aconsejó como esencial la elaboración de planos prediales para dar a conocer la situación, extensión, área y otros detalles topográficos de las propiedades; la declaración directa de propietarios como método para formar el catastro y el principio de revisión quinquenal de los avalúos, entre otros.
1932	Se expide la Ley que introduce como obligación de los municipios la ejecución de la nomenclatura urbana.
1935	Con la Ley 78 de 1935 se abre el país a la nacionalización del catastro, al establecer la declaración del valor de los bienes raíces por parte del propietario o en su defecto la estimación del funcionario, según el valor que tuviera en el catastro respectivo. Igualmente, se determina que en la jefatura de Rentas Nacionales habrá una Sección Nacional de Catastro, a cuyo cargo se deja la "fijación de los avalúos comerciales de la propiedad raíz, que han de servir de base para tasar y recaudar el impuesto". El Decreto 1440 de 1935 crea el Instituto Geográfico Militar y Catastral, IGMCM, dependiente del Estado Mayor General del Ejército, como organismo dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudios catastrales.
1938	El Decreto 1797 organiza la Sección encargada de los trabajos preparatorios del catastro nacional.
1939	Se emiten dos leyes, resultado de la Misión suiza, que aumentan la responsabilidad de la Sección Nacional de Catastro, así: la 62 de 1939 le entrega la tarea de deslindar y amojonar las entidades territoriales y la 65 le atribuye la dirección técnica y el control del catastro en todo el territorio nacional, con facultades para dictar normas sobre formación y renovación del catastro y determinar los factores que han de tenerse en cuenta para los avalúos de inmuebles; Igualmente, esta Ley da vida jurídica al Instituto Geográfico Militar y Catastral, con las funciones del Instituto y de la Sección Nacional de Catastro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
1940	Expedición del Decreto 1301, reglamentario de la Ley 65, que se constituye en el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico.
1942	Se entrega al IGMCM, mediante el Decreto 1146, la dirección técnica y el control de los procesos de conservación, con facultades para dictar normas de procedimiento y reglas de funcionamiento de las entidades encargadas de la conservación.

Sigue...

Tabla 1. (Cont.)

Año	Descripción
1948	Ley 182, creadora del régimen de propiedad horizontal, impuso al catastro la obligación de diseñar un tratamiento especial para la inscripción catastral de las unidades inmobiliarias, de manera que pueda conservarse y mantenerse la conexión de dichas unidades con el predio matriz.
1953	El Decreto 2317 ordena el aumento de un porcentaje automático cada año para los avalúos.
1954	El Decreto 259 crea las Juntas Municipales Especiales y minimiza la técnica catastral en la determinación del avalúo con la prevalencia de criterios políticos presentes en dichas Juntas.
1957	El Decreto 290 de 1957 creó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC y suministró una clasificación de tierras en cuatro clases o tipos.
1963	El Decreto 2895 autoriza auto-avalúos por motivaciones diversas.
1970	Se dictaron los Decretos 1250 y 2156 que dieron regulaciones para el catastro, específicamente en la interrelación catastro - registro y la matrícula inmobiliaria.
1973	Se promulgó la Ley 4 sobre reforma agraria, en la que se tomaron determinaciones sobre el catastro en relación con el valor del predio.
1974	Se suscribe concordato entre la Santa Sede y el Estado colombiano, contenido en la Ley 20 de 1974, Modificación Concepto 381/95, Concepto 0753.
1978	El Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 3556, aprobó el Programa de Ingeniería Catastral y Geodesia de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; recomendado por el Dr. Pierre Granchamp, Jefe de la Misión suiza, para desarrollar el catastro que la Misión sugería.
1983	Expedición de la Ley 14 de 1983 denominada "nueva era en los fiscos regionales" y su Decreto reglamentario 3496, que dan al catastro colombiano dinamismo y actualidad al introducir innovaciones como la creación de un nuevo procedimiento catastral denominado actualización de la formación, para corregir en forma masiva disparidades de los elementos físico, jurídico y económico en periodos de 5 años; la implementación de un sistema de evaluación masiva basado en el análisis estadístico del mercado inmobiliario por zonas homogéneas de precios y por unidad de superficie o de construcción; Adicionalmente, concede al Gobierno nacional facultades para establecer un sistema nacional integrado de los servicios de registro, catastro y liquidación del Impuesto Predial.
1984	El Decreto extraordinario 1711 señala las obligaciones del registro hacia el catastro y viceversa y la adopción de un número único de identificación predial tanto en registro como en catastro. Se expide la Resolución 660 del IGAC que constituye el estatuto operativo del catastro.
1988	La Resolución 2555 reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del Catastro Nacional y subroga la Resolución 660 de marzo 30 de 1984.
1990	A comienzos de la década de los noventa el IGAC, con la participación técnica de entidades suizas y la cooperación financiera de los gobiernos colombiano y suizo, inició un Proyecto de Modernización Tecnológica con el fin de cambiar de un sistema de producción de información geográfica en forma análoga y manual a formato digital. Se expide la Ley 44 mediante la cual se fusionan los impuestos sobre los predios en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", cuya administración, recaudo y control corresponde a los Municipios. Para fines de equidad social, el 10% del total del impuesto deberá destinarse para un fondo de habilitación de viviendas para estratos bajos de la población.
1994	Se expiden las Resoluciones 133, 570 y 893 que modifican parcialmente la Resolución 2555 de 1988. La Ley 160 describe el procedimiento para la elaboración de avalúos solicitados con fines de reforma agraria.
1995	Se expide la Resolución No. 141 que modifica parcialmente la Resolución 2555 de 1988.
1997	Se expide la Resolución No. 473 que modifica parcialmente la Resolución 2555 de 1988. La Ley 388 proporciona las pautas de ordenamiento territorial y señala normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de avalúos comerciales. La República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo suscribieron el Contrato de Préstamo BID 1027/OC-CO para llevar a cabo el Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro, con un presupuesto inicial de US\$104'000.000, de los cuales el 37% correspondían a recursos del financiamiento y el 63% al aporte local de la Nación; con el objeto de llevar a cabo acciones destinadas a consolidar el mercado de tierras en Colombia. Para tal efecto, el Programa se planteó con cuatro componentes: Titulación de Terrenos Baldíos Rurales, Titulación de Predios Urbanos, Modernización del Registro y Catastro y Protección Ambiental en Áreas Rurales.
1998	La Resolución 762 establece la metodología para la realización de los avalúos establecidos en la Ley 388 de 1997.
2001	En marzo se realizó una modificación contractual al Crédito BID 1027/OC-CO y se designó como Organismo Ejecutor al Instituto Geográfico Agustín Codazzi con la intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria. En esta ocasión se redujo el monto total del proyecto a US\$24'395.000 de los cuales US\$14'500.000 corresponden a recursos del financiamiento y US\$9'895.000 son aportes de la contrapartida local; así mismo, de los cuatro componentes sólo quedaron dos: Titulación de Terrenos Baldíos Rurales y Modernización del Registro y Catastro.

¿Cómo se determina el valor del avalúo catastral?

Uno de los factores más importantes es la zona donde se encuentre ubicado el inmueble, la cual se establece a partir de puntos seleccionados dentro del barrio. Con base en estos datos, se determinan valores unitarios del terreno, y se procede a hacer análisis de la información de precios del mercado inmobiliario. Para establecer los valores unitarios de las edificaciones, la valoración se realiza teniendo en cuenta el uso que tenga la construcción y otras variables como: área del terreno, área construida y otros datos que se comparan con los ya almacenados en la base de datos del censo catastral.

En el Distrito Capital de Bogotá, el avalúo del predio en ningún caso puede ser inferior al avalúo catastral fijado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital. Para conocer el avalúo catastral del predio, el propietario puede solicitar una certificación catastral o consultarlo vía web en el portal de la Unidad Administrativa especial de Catastro Distrital.

En el evento en que el predio no posea avalúo catastral, la base gravable mínima es el valor que corresponda de acuerdo con las características del predio, según los parámetros establecidos anualmente por la Administración.

Una vez se conoce la base gravable del predio, se aplica la tarifa dependiendo del uso y el avalúo del predio, también se debe tener en cuenta si existe ajuste para la categoría del predio determinado (Tabla 2).

Si en el predio por el cual se va a declarar se desarrollan usos mixtos se debe tener en cuenta las siguientes reglas para determinar su uso:

- Dotacional con cualquier otro uso, aplica destino y tarifa dotacional.
- Comercial con cualquier otro uso, excepto dota-

cional o industrial aplica destino y tarifa comercial.

- Residencial con depósitos y parqueaderos (que sean accesorios a un predio principal) aplica destino y tarifa residencial.

En el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, por su parte, se ha establecido la Base Gravable Mínima para los predios que se les haya fijado un avalúo catastral. Lo anterior en sujeción al Artículo 14 de la Ley 44 de 1990. Esta será la declaración privada y el avalúo catastral se determinará de acuerdo con el procedimiento ya descrito. Los valores por metro cuadrado estarán contenidos en la tabla que para tal efecto fije el IGAC.

El que la base gravable del impuesto sea determinada por una entidad diferente a la administración municipal y la declaración se haga por parte del contribuyente, es en teoría una fortaleza, independiente de que en la práctica los criterios de determinación pierdan la fuerza que las normas les conceden. Si no hubiese intervención en la determinación de la base gravable y en la liquidación del impuesto, estaríamos frente a un proceso totalmente objetivo y transparente donde la administración no fuese ni juez, ni parte.

En comparación con las tarifas del Distrito Capital³, el Artículo 22 del mencionado Acuerdo 030 del Distrito Especial⁴, modificó los valores en las tarifas de este impuesto, incrementando dos puntos para predios residenciales y dos punto cinco para bienes con diferente destino. La administración soporta este ajuste tarifario en la eliminación de la sobretasa del área metropolitana, la cual en años anteriores —según Artículo 30 del Acuerdo 022 de 2004, Estatuto Tributario vigente hasta ese año— se obligaba a los contribuyentes a liquidarla conjuntamente con el Impuesto Predial, ya que esta debía pagarse al Distrito en la misma factura expedida por la administración. La

3 Distrito Capital se refiere en todos los casos únicamente a la ciudad de Bogotá.

4 Distrito Especial se refiere en todos los casos únicamente a la ciudad de Barranquilla.

tarifa de esta sobretasa correspondía al dos por mil y tenía como base el valor del avalúo catastral del bien inmueble gravado. Posteriormente, según la Sentencia No. 1096 de 2001 de la Corte Constitucional, se declara exequible el literal a) del Artículo 22 de la Ley 128 de 1994 que define como patrimonio y renta del área metropolitana *“el producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Área Metropolitana... en el entendido de que el producto de la sobretasa al cual hace referencia esta norma pertenecerá al área metropolitana siempre y cuando no existan Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de la jurisdicción de la correspondiente área metropolitana”*.

Teniendo en cuenta que el departamento del Atlántico cuenta con una entidad como es la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, que cubre el área metropolitana, se puede concluir que al incorporar estos dos puntos de la sobretasa del área metropolitana a la tarifa del Impuesto Predial unificado, el objetivo de la administración fue aplicarse al marco legal, aumentando el esquema tarifario, lo que lleva a pensar a los contribuyentes que esta eliminación de la sobretasa no constituye beneficio económico alguno, puesto que lo dejado de cancelar por ella, se debe solventar a partir del año 2009 como aumento en las tarifas del Impuesto Predial unificado. De igual manera, en lo expuesto en el Artículo 34 del actual estatuto, que faculta a los concejos a definir estos patrimonios, la administración tributaria busca con este reajuste tarifario no afectar económicamente al área metropolitana, ya que destina un dos por mil del total recaudado en razón del Impuesto Predial con el objetivo de que éstas puedan cumplir con los compromisos obtenidos hasta la fecha en que empezó a regir el Acuerdo 030, en el cual se elimina el cobro de esta sobretasa (Tabla 3).

El beneficio radica en que realmente algunos contribuyentes, al tener incorporados estos puntos en la tarifa del Impuesto Predial, pueden ser deducidos del impuesto de renta del año gravable respectivo, lo que antes no era factible. Esto en aplicación del Artículo 115 del Estatuto Tributario, que sólo autoriza la deducción de los impuestos de Industria y Comercio y Predial.

Al analizar las tarifas de los dos distritos, se observa una aplicación del marco legal en sus diferentes formas. Sin embargo el municipio de Medellín no aplica las tarifas con base en la estratificación, sino en los avalúos catastrales y el uso de los predios. Esto no se ajusta al actual Plan Nacional de Desarrollo, que en su Artículo 23 contempla estratificación como primer criterio (Tablas 4 y 5).

LO FEO DEL IMPUESTO PREDIAL

La expedición de factura como sistema de recaudo: Un “feo” aspecto del Impuesto Predial es el cobro a través del sistema de expedición de facturas, que tal como se define en el Código de Comercio en su Artículo 774 y ss. solo se contempla en casos de prestación de servicios y venta de bienes, lo cual no encaja con el hecho generador del Impuesto Predial definido por la Ley 44 de 1990, a saber, la posesión del predio dentro del municipio. De tal manera que la práctica de la facturación por este concepto carece de una base jurídica sólida.

No se conoce en las ciudades principales de Colombia un formulario de autoavalúo. Esto técnicamente hace imposible el cumplimiento de la opción que ofrece el Artículo 3 de la Ley 44 de 1990 que dice textualmente “Base gravable: La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, *o el autoavalúo*⁵ cuando se establezca la declaración anual del Impuesto Predial unificado”.

5 Las cursivas son del autor.

Tabla 2.

Fuente: Secretaría Distrital de Hacienda, Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá.gov.co

Tarifas para la vigencia 2011					
Categoría del predio		Destino	Tarifa plena (Por mil)	Autoavalúo o base gravable	Ajuste
Residenciales urbanos	Estrato				
	1 o 2	61	2	Entre \$9.517.000 y \$62.699.000	\$0
	1 o 2		6	Más de \$62.699.000	\$66.000
	3		4	Hasta \$33.169.000	\$0
	3		6	Más de \$33.169.000	\$66.000
	4		6	Hasta \$79.353.000	\$0
	4		7.5	Más de \$79.353.000	\$120.000
	5 o 6		7	Hasta \$210.206.000	\$0
	5 o 6		9.5	Más de \$210.206.000	\$527.000
Residenciales rurales	61		4	Hasta \$26.590.000	\$0
		7	Más de \$26.590.000	\$78.000	
Comerciales en suelo rural o urbano	62	8	Hasta \$73.896.000	\$0	
		9,5	Más de \$73.896.000	\$111.000	
Financieros	63	15	Cualquier avalúo	\$0	
Industriales en suelo rural o urbano	64	8,5	Bajo impacto	\$0	
		9	Medio impacto	\$0	
		10	Industriales	\$0	
Depósitos y parqueaderos accesorios a un predio principal hasta de 30 m ² de construcción	65	5	Hasta \$3.499.000	\$0	
		8	Más de \$3.499.000	\$9.000	
Dotacionales	66	6,5	De propiedad de particulares	\$0	
		5	De propiedad de entes públicos	\$0	
Urbanizables no urbanizados y urbanizados no edificados	67	12	Hasta \$22.112.000	\$0	
		33	Más de \$22.112.000	\$474.000	
Pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria	69	4	Cualquier avalúo	\$0	
No urbanizables	70	4	Cualquier avalúo	\$0	
Rurales	71	10	Cualquier avalúo	\$0	

El principio de la no confiscatoriedad: Uno de los aspectos "feos" del impuesto materia de estudio es la confiscatoriedad de que han hecho uso las autoridades tributarias cuando algunos contribuyentes no cancelan oportunamente las deudas fiscales. Aquí se reproducen las palabras de Bibiana Buitrago (2009), "[...] *la Constitución Política colombiana, a diferencia de otras constituciones, no prevé de forma expresa dentro de los principios del sistema tributario el principio de capacidad contributiva; sin embargo, el mismo, como principio integrante de la justicia tributaria, inherente al Estado Social de Derecho, se articula y surge implícitamente del Artículo 13 que establece la igualdad de las personas ante la Ley, del Artículo 95 numeral 9, según el cual es deber de las personas contribuir con las cargas fiscales dentro de los conceptos de justicia y equidad, y del Artículo 363 que pregona como principios del sistema tributario la equidad y la proporcionalidad*".

Igualmente encuentra sustento en el principio de solidaridad y de la concepción del derecho de propiedad como una función social. Así mismo, este principio como garante de la propiedad y de la procura de la dignidad humana, ha encontrado operatividad a partir de las elaboraciones jurisprudenciales con base en los postulados de equidad y proporcionalidad.

En consecuencia, de cara a la Constitución colombiana de 1991 y en particular a la adopción de la fórmula de Estado Social de Derecho, en donde el principio de justicia aparece como uno de los valores que cimientan el Estado, la no contemplación expresa del principio de capacidad contributiva como principio de imposición no es óbice para su proyección en el sistema normativo tributario, dado que su fuerza normativa, jerarquía y carácter vinculante están dados por el propio texto constitucional, con base en los límites establecidos para el ejercicio de la facultad impositiva.

De esta forma, el deber de contribuir a las car-

gas públicas sólo es exigible a partir de la existencia de capacidad contributiva y en la medida en que consulte la capacidad real de pago de los contribuyentes, a fin de garantizar la justicia y la equidad fiscal, conceptos dentro de los cuales se enmarca dicho deber.

Con base en lo anterior, es preciso afirmar que no obstante la no contemplación expresa del principio de capacidad contributiva, a la luz de las normas constitucionales dicho principio se erige como orientador de la tributación, al encontrarse explícito o subsumido en el texto constitucional. Por ende, es viable predicar de él, el mismo carácter fundamental y amplio que opera sobre las demás garantías consagradas expresamente; así deriva fuerza vinculante para el legislador, y legitima la obligación tributaria, en tanto que la misma está sujeta a las limitantes que la Constitución como norma de normas le impone.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-734 de 2002, reconoció la existencia del principio de capacidad, y en general lo ha derivado de los principios del sistema tributario, como la equidad y la progresividad. Así, ha señalado que *"la equidad tributaria es una norma con base en la cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios de la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Así, por ejemplo, una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando manifiestamente no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón de la naturaleza y fines del impuesto en cuestión"*.

También manifestó, en la Sentencia SC 433 de 2000, que *"no se puede exigir el pago de tributo a las personas que carezcan de capacidad contributiva y que, de existir esta, su aporte debe ser proporcional a aquella de modo que, por lo menos tendencialmente, a igual capacidad de pago, se establezca una carga igual (equidad*

Tabla 3: Tarifas por estrato en Barranquilla.**Fuente:** Reforma Tributaria Comentada de Rolando Ibáñez Moreno y Luis Carlos Quiñones.

Residencial	Acuerdo 022 de 2004	Acuerdo 030 de 2008	Variación en puntos
Estrato 1	2.7 X mil	4.7 X mil	2
Estrato 2	3.6 X mil	5.6 X mil	2
Estrato 3	5.0 X mil	7.0 X mil	2
Estrato 4	6.3 X mil	8.3 X mil	2
Estrato 5	7.7 X mil	9.7 X mil	2
Estrato 6	9.0 X mil	11.0 X mil	2
Sin estrato	9.0 X mil	11.0 X mil	2

Tabla 4.**Fuente:** Tabla de Tarifas 1. Secretaría de Hacienda Medellín, Paulina Espinosa Rodríguez.

Lote urbano (milajes)	No formado	Formado	Expansión
Urbanizables no edificados y no urbanizados	33	33	32,5
No urbanizables	15,5	14,5	13,5
Zona verde	-	14,5	13,5
Lote en proceso de construcción	15,5	14,5	13,5
Lote afectado por planeación	9,5	8,5	7,5
Lote cementerio	-	14,5	13,5
Lote interno	15,5	14,5	13,5
Lote solar	15,5	14,5	13,5
Tarifa Mínima	4	4	-

Tabla 5. Tabla de Tarifas 2.**Fuente:** Secretaría de Hacienda Medellín, Paulina Espinosa Rodríguez.

Uso	Rangos	No formado	Formado	Expansión
Industria y Comercio	0 A \$ 12.046.660	10,5	9,5	8,5
	\$ 12.046.661 en adelante	16,0	15,5	14,5
Vivienda	Hotel	16,5	15,5	14,5
	Colegio	13,5	12,5	11,5
	0 A \$ 6.023.325	7,5	6,5	5,5
	\$ 6.023.326 A \$ 12.046.660	9,5	8,5	7,5
	\$ 12.046.661 A \$ 4.093.321	10,5	9,5	8,5
	\$ 4.093.322 A \$ 8.186.656	11,5	10,5	9,5
	\$ 8.186.657 A \$ 2.279.986	13,5	12,5	11,5
	\$ 2.279.987 A 120.466.645	14,5	13,5	12,5
\$ 120.466.646 En adelante	15,5	14,5	13,5	
Rural	Rural destinación 09,		8,5	7,5
	Agropecuario		6,5	5,5

horizontal) y a mayor capacidad de pago —a fin de propender por un cierto grado de distribución de la riqueza— se ordene una contribución más que proporcional (equidad vertical)”.

“Con todo y aunque es indudable que la propiedad de un bien inmueble constituye un índice de riqueza susceptible de imposición, ha de considerarse, al mismo tiempo, que gravar el patrimonio sin consideración a la renta generada es afectar la fuente de la riqueza misma, sumándole a ello las limitaciones que estos gravámenes presentan en relación con el flujo de caja del contribuyente, quien resulta en ocasiones gravado sobre su renta acumulada”. (Buitrago, 2009)

De acuerdo con el Artículo 58 de nuestra Constitución Política, el derecho de propiedad se garantiza como una función social que implica obligaciones, esto es, el derecho de propiedad presenta una doble connotación que lo somete al cumplimiento de las obligaciones de orden constitucional y legal que en su cabeza se establezcan, pero a la vez, en virtud de tal protección, no puede ser eliminado ni vulnerado de forma tal que se convierta en nugatorio.

Bajo estas premisas, el sistema tributario —comprensivo de impuestos, tasas y contribuciones— puede entenderse como un límite general del derecho de propiedad, comoquiera que el tributo es consustancial a un sistema económico basado en el reconocimiento y protección del derecho de propiedad privada.

Y en tal sentido, no puede considerarse que el derecho de propiedad ampare a los administrados para no contribuir en la proporción que constitucionalmente les corresponda. Sin embargo, el sistema tributario como límite al derecho de propiedad puede tener un veto, que se traduce en la no confiscatoriedad, la cual se pone de presente cuando el tributo se desborda y no detrae sólo parte de la propiedad de un sujeto, sino que alcanza a una porción tal que

su derecho de propiedad se ve vulnerado.

Si bien en el caso colombiano el principio de no confiscación no se reconoce expresamente en la Constitución, toda vez que éste se desprende del principio de capacidad contributiva, no existe duda de que la Constitución material lo contiene; pues si la propia Constitución garantiza la propiedad privada, su uso y disposición, no se puede por vía de la tributación vulnerar esas garantías, pues de nada valdría que la Constitución garantizara el derecho de propiedad y a la vez, por vía indirecta, la tributación vaciara su contenido efectivo; es ese el punto de partida que se ha considerado por la jurisprudencia y la doctrina.

Cruz de Quiñones (2010) manifiesta que: *“La prohibición de los impuestos confiscatorios tiene fundamentos constitucionales, como la protección de la propiedad y la iniciativa privadas y los principios de justicia y equidad tributarias. Si el Estado reconoce la propiedad privada y la legitimidad de la actividad de los particulares encaminada a obtener ganancias económicas, mal podría admitirse la existencia de tributos que impliquen una verdadera expropiación de facto de la propiedad o de los beneficios de la iniciativa económica de los particulares. Tales impuestos no respetarían la equidad ni la justicia fiscales, por lo cual es necesario admitir que existen límites materiales cuantitativos al poder impositivo del Estado”.*

CONCLUSIÓN

Un artículo académico sobre el Impuesto Predial es tan solo una gota de claridad en un inmenso desierto de inconsistencias, inconstitucionalidades, desacuerdos y vacíos normativos. Faltarían muchos artículos, decenas, veintenas de ellos, libros, textos completos, para lograr un “desnudo” nacional que lleve a la necesidad de formatear y reconfigurar una estructura viciada por casi doscientos años.

La reflexión está puesta a consideración de todos los usuarios del sistema tributario municipal y distrital de Colombia, quienes anhelan algún día realizar el sueño de construir y habitar una "casita", por pequeña que esta sea. O explotar comercialmente un local para dar sustento a toda su familia. Sólo se espera contar con un sistema que respalde ilusiones tan nobles como las anteriormente descritas.

REFERENCIAS

- Buitrago Duarte, B. (2009). "La no confiscatoriedad como expresión de la capacidad contributiva y garantía en los tributos sobre la Propiedad Inmueble". En: Revista Derecho Fiscal, Editorial Universidad Externado de Colombia, v. 4, fasc. N/A, pp. 229 - 243, Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 14, "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones" Diario Oficial No. 36.288, del 6 de julio de 1983.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 128 "Por la cual se expide la Ley orgánica de las áreas metropolitanas", Diario Oficial 41.236, Febrero 23 de 1994.
- Colombia, Congreso de la República. Ley 1450, Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 (PND), Diario Oficial 48.102 de Junio de 2011.
- Colombia, Congreso de la República. Decreto 410, "Por el cual se expide el actual Código de Comercio". Diario Oficial No. 33.339 del 16 de junio de 1971.
- Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, Resolución 2555 "Por la cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del Catastro Nacional", Bogotá, septiembre 28 de 1988.
- Concejo del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Acuerdo 022 "Por el cual se compila y actualiza la normatividad Tributaria Distrital vigente, se incluyen modificaciones introducidas por la Legislación Nacional, se establecen otras disposiciones y se conceden autorizaciones", Diciembre 30 de 2004.
- Concejo del Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Acuerdo 030 "Por medio del cual se adoptan medidas para la reestructuración de los principales tributos y se dictan otras disposiciones", Diciembre 30 de 2008.
- Constitución Política de Colombia de 1991, con Actos legislativos incorporados. Edición actualizada, 2008. Bogotá: Momo Ediciones.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia 1096, "Inexequibilidad de la Ley 128 de 1994 sobre la Ley orgánica de las áreas metropolitanas", Octubre 16 de 2001.
- Cruz de Quiñones, L., et al. (2008). Fuentes del Derecho Tributario, el tributo y su aplicación: perspectivas para el siglo XXI - Tomo I, en capítulo 4: Marco Constitucional del derecho tributario. Argentina: Editorial Marcial Pons.
- Cruz de Quiñones, L. 2010. "Lecciones de derecho". En: Colección Institucional Inspirada en Maestro, Tomo I, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Chavarro Cadena, J. E. (2011). Decreto 624 de 1989, Marzo 30, "Por el cual se expide el Estatuto Tributario Nacional", Concordado, actualizado y comentado. Bogotá: Grupo Editorial Nueva Legislación.
- Ibáñez, R., & Quiñones, L. (2009). Reforma Tributaria Distrital comentada sobre el Acuerdo 030 de 2008 de Barranquilla. Barranquilla: Tonos Editorial del Caribe.
- Sierra Romero, G. (2010). Aplicación del Marco Legal de los Impuestos Territoriales en el Distrito de Barranquilla. Barranquilla: Editorial Universitaria de la Costa - Educosta.