

# Reflexiones sobre la capacidad de pago en relación con tributos que recaen sobre bienes, con especial énfasis en inmuebles

Reflections on the Payment Capacity in Relation to Taxes Levied on Goods, with Special Emphasis on Real Estate

Reflexões sobre a capacidade de pagamento em relação com tributos que recaem sobre bens, com especial ênfase em imóveis

**JUAN PABLO SUÁREZ FIGUEROA<sup>1</sup>**

*Heritage Legal Advisors SAS - Bogotá, Colombia*

**Fecha de recepción:** 17 de septiembre de 2015

**Fecha de aprobación:** 08 de octubre de 2015

**Página inicial:** 43

**Página final:** 62

## Resumen

Este artículo se constituye como un análisis al principio de Capacidad de pago de los contribuyentes en Colombia, contemplado desde el punto de vista de los impuestos que recaen sobre los bienes y en especial los bienes inmuebles, los cuales hoy por hoy, de la forma como han sido implementados en conjunto, no consultan la realidad económica y social de los contribuyentes, vulnerando así los Principios de la tributación adoptados en Colombia.

---

1 Especialista en Derecho Tributario de la Pontificia Universidad Javeriana, abogado de la Universidad del Rosario y Conciliador en Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Profesor de derecho societario y de bases jurídicas para la dirección de empresas en la Universidad CESA Incolda. Asesor jurídico en planeación tributaria y en la implementación de protocolos de empresa y de familia de Heritage & FB Consultan Group SAS y Heritage Legal Advisors SAS desde su fundación. Contacto: Tels. (571) 621 4418, (571) 621 4378, (57) 301 4897309. Oficina Calle 93 No. 14-71 Of. 402. Correo electrónico [jpsuarez@heritage.com.co](mailto:jpsuarez@heritage.com.co).

\*Este artículo puede citarse de la siguiente forma: Juan Pablo Suárez Figueroa. *Reflexiones sobre la capacidad de pago en relación con tributos que recaen sobre bienes, con especial énfasis en inmuebles*, Revista Instituto Colombiano de Derecho Tributario, núm. 73, pág. 43, Bogotá D.C., noviembre 2015.

La excesiva carga impositiva que lleva consigo el tener inmuebles en Colombia, se hace palpable con la liquidación de tributos como el impuesto a la riqueza, el Impuesto predial, la Participación en plusvalía, la Contribución por valorización por beneficio local y general y la liquidación del impuesto sobre la renta por renta presuntiva, siendo todos estos unos tributos que se causan independientemente de la vocación productora de renta de los mismos inmuebles, la verdadera capacidad económica o los verdaderos ingresos que tienen los sujetos activos en un determinado período.

## Palabras claves

Impuesto Predial, Contribución por valorización, Participación en plusvalía, Capacidad de pago, Capacidad contributiva, Principios de la tributación.

## Abstract

This article is an analysis of the principle of payment capacity of taxpayers in Colombia, considered from the standpoint of the taxes levied on goods and particularly real estate, which as of today, in the way they have been implemented together, do not respond to the economic and social reality of the taxpayers, thus violating the Principles of taxation adopted in Colombia.

The excessive tax burden that having properties in Colombia entails is made palpable when settling taxes such as wealth tax, property tax, capital gains tax, local and general valuation tax, and presumptive income tax, all of which are taxes that are incurred regardless of the income-producing purpose of the property, the real economic capacity or the real income that the pertaining assets perceive in a given period.

## Keywords

Property Tax, Valuation tax, Capital gains tax, Payment capacity, Principles of taxation.

## Resumo

Este artigo se constitui como uma análise ao princípio de Capacidade de pagamento dos contribuintes na Colômbia, contemplado desde o ponto de vista dos impostos que recaem sobre os bens e em especial os bens imóveis, os quais atualmente, da forma como tem sido implementados em conjunto, não consultam a realidade econômica e social dos contribuintes, vulnerando assim os Princípios da tributação adotados na Colômbia.

A excessiva carga impositiva que leva consigo o te imóveis na Colômbia, se faz palpável com a liquidação de tributos como o imposto à riqueza, o Imposto predial, a Participação em mais-valia, a Contribuição por valorização por benefício local e geral e a liquidação do imposto sobre a renda por renda presuntiva, sendo todos estes uns atributos que se causam independentemente da vocação produtora de renda dos mesmos imóveis, a verdadeira capacidade económica ou os verdadeiros ingressos que têm os sujeitos ativos em um determinado período.

## Palavras-chave

Imposto Predial, Contribuição por valorização, Participação em mais-valia, Capacidade de pagamento, Capacidade contributiva, Princípios da tributação.

## Sumario

Introducción; 1. La capacidad de pago en el ámbito de la tributación; 2. Criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la capacidad contributiva; 3. Violación del principio de capacidad de pago, por cuenta de la pluralidad de impuestos que recaen sobre los bienes inmuebles; 4. Breve análisis de los impuestos que recaen sobre los bienes inmuebles, 4.1. Impuesto Predial Unificado, 4.2. Contribución por valorización, 4.3. Participación en plusvalía; 5. Conclusiones; 6. Bibliografía.

## Introducción

A propósito de los recientes e innumerables cambios normativos que se han venido implementando en materia tributaria en Colombia, y de los múltiples proyectos de reformas tributarias que siempre han estado en curso —para algunos esta vez sí integrales y definitivos— resulta oportuno analizar desde un punto de vista crítico, si la incisiva imposición sobre la propiedad de los contribuyentes se compadece con su capacidad de pago, siendo esta un referente fundamental para garantizar los principios constitucionales de la tributación.

Si bien es cierto, que el valor de la propiedad se constituye como un criterio acertado para determinar la capacidad contributiva de los obligados, este supuesto debe ir íntimamente ligado a la igualdad, la equidad y la justicia propia de un Estado social de derecho.

En palabras de García Bueno: “Nunca, por más apremio de captación de recursos que tenga el Estado se justifica la creación de tributos ajenos a los pos-

tulados del principio de capacidad contributiva<sup>2</sup>, luego no por el hecho de que el valor de la propiedad sea un buen criterio para determinar la capacidad de pago de los contribuyentes, puede pensarse entonces que esta puede ser sometida a la imposición de múltiples impuestos confiscatorios para financiar el gasto público, sin tener en cuenta la verdadera capacidad económica y social de los individuos y la capacidad productiva de los bienes.

Dicho lo anterior, es preciso hablar entonces del caso particular de los bienes inmuebles, que se constituyen como una prueba fehaciente de que en Colombia la capacidad de pago se encuentra muy lejos de llegar a tener aplicación en la práctica y de ser un principio reconocido expresamente por la normatividad tributaria, pues aquellos no solo se encuentran gravados con impuestos y contribuciones que los afectan directamente, sino que son tomados como base para determinar otros tributos de manera indirecta, sin consultar su verdadera vocación generadora de renta ni la verdadera capacidad contributiva de los sujetos obligados.

## 1. La capacidad de pago en el ámbito de la tributación

La capacidad contributiva como forma de limitación al poder impositivo del Estado, debe entenderse como un instrumento idóneo para poder determinar la medida en que los contribuyentes deben soportar la carga tributaria en proporción a su realidad económica.

En su expresión más sencilla, la capacidad contributiva es la aptitud económica que tiene un determinado contribuyente para soportar las cargas del Estado en mayor o menor grado, dependiendo de su verdadera capacidad y situación económica, es decir, proporcionalmente a sus ingresos, gastos, flujo de caja y patrimonio. En palabras de Villegas<sup>3</sup> “La capacidad contributiva, también llamada capacidad de pago por los anglosajones (*ability to pay*), puede ser entendida como la aptitud económica de los miembros de la comunidad para contribuir a la cobertura de los gastos públicos”.

En Colombia, el principio de la capacidad de pago no encuentra un sustento normativo o constitucional que expresamente lo contemple, siendo más bien la doctrina y la jurisprudencia las que implícitamente lo han incorporado como uno

2 Marco César García Bueno. El principio de capacidad contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal. p. 46. Tomado de <http://biblio.juridicas.unam.mx>. (Abril 2013).

3 Héctor Villegas. Manual de finanzas públicas. p. 203. Ed. de Palma, Bs. As. (2000).

de los postulados del régimen impositivo, relacionándolo en todos los casos con los principios de progresividad<sup>4</sup>, igualdad y equidad tributaria<sup>5</sup>.

Prueba de lo anterior ha sido la posición fijada por la Corte Constitucional (Sentencia C-776 de 2003) que ha establecido que: “El principio de progresividad, dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política, impone que el reparto de la carga tributaria entre los diferentes obligados a su pago, se realice según la capacidad contributiva de que disponen. Es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor cuando mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente. Por su parte, el principio de equidad dispuesto en los artículos 95 numeral 9º y 363 ibídem, atiende a que se ponderen la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes, para evitar cargas excesivas o beneficios exagerados”.<sup>6</sup>

Por su parte, doctrinantes como Villegas han señalado que: “La generalidad exige la no exención (salvo motivos razonables) de quienes tengan capacidad contributiva; la igualdad requiere que no se hagan arbitrarios distingos, sino los que tengan fundados en la capacidad contributiva (salvo fines extrafiscales); la proporcionalidad garantiza contra progresividades que no se adecuan a la capacidad contributiva graduada según la magnitud del sacrificio que significa la privación de una parte de la riqueza; la confiscatoriedad se produce ante aportes tributarios que exceden la razonable posibilidad de colaborar al gasto público; la equidad y la razonabilidad desean la justicia en la imposición y tal concepto está expresado por la idea de que cada cual responda según su aptitud de pago”<sup>7</sup>.

4 En tal sentido, la Sentencia C-364 de 1993, Demanda D-198 de la Corte Constitucional colombiana, M.P. Carlos Gaviria Díaz, estableció que: “el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado debe, en principio, consultar la capacidad real de pago de los contribuyentes, a fin de garantizar la justicia y equidad fiscales. La progresividad responde precisamente a este mandato constitucional. El sistema tributario, en su conjunto, ciertamente debe traducir esta exigencia constitucional. También cada tributo, en particular, debe, en lo posible, y dependiendo de su estructura técnica, orientarse en el mismo sentido. Es claro que algunos tributos –particularmente los indirectos-, por la mencionada conformación técnica y la necesidad de su administración eficiente, no son susceptibles de ser creados y recaudados atendiendo el criterio de la progresividad, sin que por ello dejen de tener fundamento constitucional y figurar entre las fuentes de ingresos fiscales”.

5 Al respecto, estableció la Corte Constitucional colombiana en su Sentencia C-734 de 2002, Expediente D-3943, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa - “Adicionalmente, la Corte ha resaltado la importancia de la equidad vertical y de la equidad horizontal en tanto que criterios “para establecer la carga tributaria teniendo en cuenta la capacidad de pago de los individuos”. Así pues, se tiene que, en virtud de la equidad horizontal, las personas con capacidad económica igual deben contribuir de igual manera mientras que, de acuerdo con la equidad vertical, las personas con mayor capacidad económica deben contribuir en mayor medida. Esta distinción, que ha sido aceptada de tiempo atrás, guarda relación con el principio de progresividad”.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-776 de 2003. Expediente D-4429 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).  
7 Héctor Villegas. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. p. 254. Ed. Astrea, Bs. As. (2002).

De acuerdo a la posición que ha fijado la jurisprudencia y la doctrina<sup>8</sup>, en la imposición de gravámenes siempre debe realizarse un profundo y continuo estudio de los indicadores que generen una correlación entre la obligación tributaria y la capacidad económica de los ciudadanos, para que aquella no resulte excesiva y más bien resulte lo más equitativa posible.

Dicho en otras palabras, una carga puede resultar excesiva o un beneficio exagerado, si la naturaleza o fin que se busca con la imposición de un impuesto, no consulta previamente la capacidad de pago de los contribuyentes.

Desde el punto de vista teórico que plantea la Corte Constitucional, resulta noble pensar que la capacidad de pago es un criterio legítimo que fundamenta la regulación tributaria en Colombia, debido a su estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad (artículo 13 C.P.), equidad y proporcionalidad (artículo 363 C.P.) y de justicia y equidad tributaria (artículo 95 numeral 9º C.P.). Sin embargo, aun cuando la conexidad entre el concepto de capacidad de pago y los demás postulados constitucionales es evidente y debería ser además suficiente para establecer un verdadero límite al poder impositivo del Estado, lo cierto es que en la práctica dicho concepto no ha logrado ser efectivo para frenar la excesiva carga tributaria que tiene la propiedad y que tienen en especial los bienes inmuebles, como lo veremos más adelante.

## **2. Criterios que deben tenerse en cuenta para determinar la capacidad contributiva**

Aun cuando la capacidad de pago es verdaderamente útil para determinar la proporción de la tributación de los individuos, resulta muy complejo materializarla, pues supone la idea de determinar quiénes pueden soportar una carga contributiva y quiénes no, y además en qué medida. En todo caso, no por el hecho de resultar complejo, se puede exonerar el Estado de adoptar las medidas necesarias para que la determinación de la capacidad de pago de los individuos sea una realidad.

De acuerdo con el criterio y concepto de capacidad contributiva que se ha desarrollado en Colombia, los hechos imponderables deben establecerse luego de analizar detenidamente la realidad económica y social de quienes son los sujetos pasivos de obligaciones tributarias, haciendo uso de mecanismos que definan

---

8 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-015 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); Sentencia C-643 de 2002. Expediente D-3880 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); Sentencia C-419 de 1995. Expediente D-784 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

la verdadera riqueza y la proporción que le corresponde asumir tributariamente a cada sujeto.

Para establecer dicha medida, debe entenderse por riqueza no solo la posesión material de bienes que tienen un valor económico, sino aquella en conjunto con las condiciones políticas, sociales y económicas que rodean a un sujeto pasivo determinado, para establecer el mínimo que cada quien requiere para garantizar una vida digna. No puede entonces confundirse la capacidad económica con la verdadera capacidad contributiva, entendiendo a esta última como la capacidad económica mínima necesaria que tiene una persona para superar un nivel de vida digno, tanto a nivel personal como a nivel familiar.

En palabras de Fernando Sáinz de Bujanda: "... la capacidad contributiva supone en el sujeto tributario la titularidad de un patrimonio o de una renta, aptos en cantidad y calidad para hacer frente al pago del impuesto, una vez cubiertos los gastos vitales e ineludibles del sujeto"<sup>9</sup>.

Es por lo anterior que la capacidad de pago en el ámbito de los impuestos no debe medirse únicamente por la posesión de bienes que tienen valor económico, sino que debe calcularse de acuerdo con la verdadera capacidad generadora de renta de dichos bienes, los otros ingresos generadores de renta que tenga un contribuyente, el gasto global, los incrementos patrimoniales que tenga en un determinado período, así como los incrementos de valor del patrimonio poseído antes del período determinado.

Para Francisco Cañan García, "La capacidad contributiva es el principio por el que la imposición se adecua a la aptitud económica personal y familiar del sujeto, en virtud de gravar hechos económicos, indicativos de una riqueza cierta y actual, que no resulta anulada por la imposición, de modo que produce un reparto socialmente justo en el pago de los gastos públicos"<sup>10</sup>.

Lo anterior supone entonces que para efectos de establecer la capacidad contributiva debe analizarse la verdadera riqueza del sujeto pasivo y no su riqueza presunta o ficticia. La riqueza debe ser medida por índices apenas lógicos, como el patrimonio y la renta, pero también por indicios razonables como los gastos, las transacciones, la rentabilidad que efectivamente produzca el patri-

---

9 Fernando Sáinz de Bujanda. Hacienda y derecho. T. 3, p. 190. Instituto de Derechos Públicos, Madrid. (1962).

10 Francisco Cañan García. *Revisión crítica del principio de capacidad contributiva y de sus distintas formulaciones doctrinales*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis-Potosí, México. N° 4, p. 50, 1996.

monio poseído, así como las mismas necesidades que para cada caso tenga un sujeto y su núcleo familiar.

Con relación a la rentabilidad que efectivamente debe tener un patrimonio, necesariamente debe entrar a considerarse la posesión de bienes de carácter doméstico, como la casa de habitación, entre otros, que no obstante engordar el patrimonio, no tienen capacidad productiva ni vocación de generar renta.

Un contribuyente puede aparentar tener mucha capacidad económica, pero dicha capacidad económica no significa que tenga la misma capacidad contributiva, razón por la cual debe analizarse muy bien esta última, para que la carga, en palabras de la Corte Constitucional, no resulte demasiado excesiva.

Sin lugar a dudas, la posesión de bienes inmuebles supone en principio un verdadero punto de partida para poder determinar la capacidad contributiva de los sujetos. Sin embargo, configurar y establecer un impuesto considerando únicamente la posesión de bienes inmuebles y sin tener en cuenta además la productividad de los bienes y la situación social, la renta y los gastos globales de un determinado sujeto, puede resultar en un ejercicio confiscatorio, violatorio del derecho a la propiedad y como acto de doble imposición a la fuente de la riqueza misma.

En un Estado Social de Derecho, las cargas tributarias no pueden permitir que el contribuyente vea afectada y/o amenazada su estabilidad económica o los medios de producción de renta y tampoco pueden traducirse en la vulneración del derecho de propiedad establecido en el artículo 58 de la Constitución Política.

Al respecto, ha expresado Alberdi que: "... un impuesto abusivo era el que llevaba la contribución más allá de los límites de la renta ... el gravamen ... debe salir de donde salen los demás gastos privados, vale decir de la renta o de la utilidad de sus bienes. Es preciso vivir de las ganancias y para tener ganancias, se hace menester trabajar los fondos que las producen. El Estado debe subsistir de la renta colectiva de sus ciudadanos y no de sus capitales, exigir capitales es entrar en una crisis de destrucción"<sup>11</sup>.

Y García Belsunce al referirse a Alberdi, dice: "... la concepción Alberdiana de que el impuesto debe recaer sobre la renta y no sobre el capital es un principio con plena vigencia en las finanzas modernas; ello no va en contra de la existencia

---

11 Juan Bautista Alberdi. Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853. pp. 282-283.



de gravámenes de capital como expresión de capacidad contributiva. Lo que se quiere significar es que los impuestos al capital que toman al mismo como hecho imponible, deben ser pagados con la renta que los capitales producen, porque fuera de esta hipótesis el impuesto lo va absorbiendo y en un determinado período de tiempo lo confisca o lo conculca<sup>12</sup>.

De conformidad con lo mencionado, todos los criterios que se usen para determinar la verdadera capacidad contributiva deben respetar los límites impuestos por el derecho de propiedad, garantizando en todo momento que estos no lleguen hasta el punto de convertirse en confiscatorios, es decir, hasta el punto en el que un contribuyente deba liquidar parte de su patrimonio para cumplir con la carga estatal del tributo, por ser insuficiente la renta que ha percibido en un determinado período.

Ahora bien, para determinar el alcance confiscatorio que pueden tener los tributos, deben entenderse incluidos en estos no solo los impuestos, sino también las tasas y contribuciones, pues como bien lo afirmó Bibiana Buitrago Duarte: “La doctrina coincide en otorgar operatividad a la prohibición de alcance confiscatorio a nivel del sistema tributario, por ende, dentro de la presión fiscal global deben comprenderse las diferentes categorías tributarias, esto es, impuestos, tasas y contribuciones, dado que todas ellas inciden sobre la capacidad contributiva global del contribuyente”<sup>13</sup>.

### **3. Violación del principio de capacidad de pago, por cuenta de la pluralidad de impuestos que recaen sobre los bienes inmuebles**

La carga tributaria que soportan los bienes inmuebles actualmente en Colombia, son un claro ejemplo de que el principio de la capacidad de pago y el límite de la no confiscatoriedad solo tienen alcances en el plano teórico, no obstante tener estos un extenso desarrollo jurisprudencial y doctrinario.

En efecto, los inmuebles no solo están gravados por el Impuesto Predial Unificado, la contribución por valorización y la plusvalía, sino que adicionalmente son base para establecer la renta presuntiva de los contribuyentes y para calcu-

12 García Belsunce. “Algo más sobre la confiscatoriedad en la tributación”. La Ley. T. 1990-E, Sección doctrina. p. 653.

13 Bibiana Buitrago Duarte. “*La no confiscatoriedad como expresión de la capacidad contributiva y garantía en los tributos sobre la propiedad inmueble*”. Revista de Derecho Fiscal Universidad Externado de Colombia. Núm. 4 p. 236, 2009. Cfr. Héctor Villegas. Curso de Derecho Tributario. p. 211.

lar el Impuesto al Patrimonio (hoy por hoy un impuesto permanente y denominado para el período 2015-2018 como “Impuesto a la Riqueza”).

Aunque la liquidación individual de los anteriores tributos puede resultar constitucional, la liquidación conjunta de los mismos —como actualmente sucede— trae consigo un efecto confiscatorio de la propiedad y se traduce en una doble imposición sobre el mismo objeto gravable, violando en consecuencia los principios de capacidad de pago, justicia, igualdad y equidad tributaria.

Ahora, si a lo anterior se suma el hecho de que el avalúo catastral es la base del Impuesto Predial Unificado y punto de partida indirecto para calcular los otros tributos antes mencionados, resulta aún más evidente el hecho de que la capacidad contributiva resulte vulnerada, teniendo en cuenta que dicha base gravable ha sido objeto de constantes, discrecionales y desproporcionados aumentos en los últimos años por parte del Estado.

La exagerada especulación que ha tenido la propiedad raíz en la última década ha sido la justificación perfecta para que los entes territoriales hayan aumentado de forma oportunista el recaudo de los impuestos derivados de los inmuebles, sin prever la fluctuación que tiene el mercado inmobiliario —que hoy ya comienza a verse afectado— y dejando de lado el análisis de la capacidad de pago de los sujetos pasivos.

De manera desmesurada y considerando que los impuestos que recaen sobre los inmuebles deben imponerse de acuerdo a los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los mismos, el Estado ha dejado de considerar los elementos personales, económicos y sociales del sujeto pasivo, atropellando abiertamente los principios constitucionales de la tributación, en especial el de la capacidad contributiva.

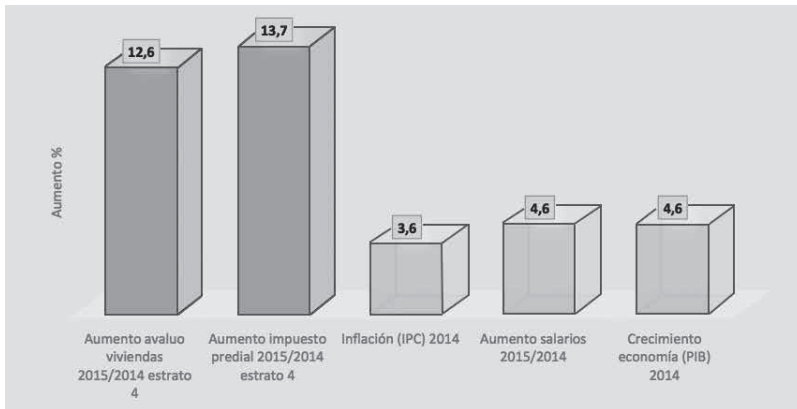
El Estado no puede permitir el aprovechamiento coyuntural de situaciones precisas que atraviese la economía del país para recalcular los impuestos y sus bases gravables, sino que debe evaluar de manera general la estabilidad de los tributos con efectos presentes y hacia futuro.

Una muestra de lo anterior, a manera de ejemplo, resulta de comparar el crecimiento que ha tenido la economía, los salarios y la inflación en Colombia durante el último año, frente al aumento de los avalúos e impuestos que ha tenido la vivienda en Bogotá.

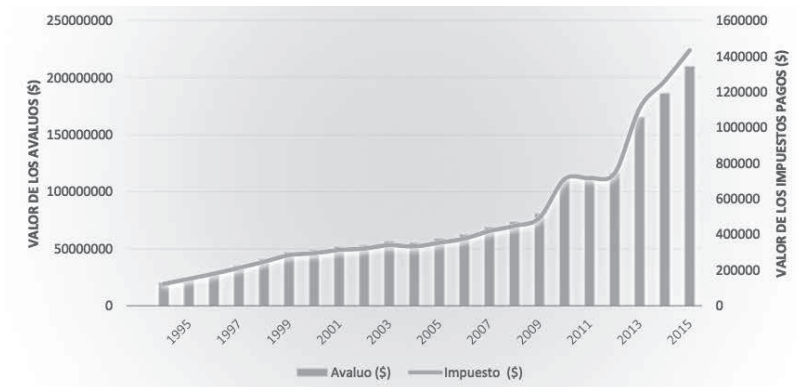
De acuerdo al análisis efectuado por Libardo Sarmiento Anzola: “Para el año 2015, el avalúo de las viviendas (base gravable) de estrato cuatro aumentó 12,6 por ciento y el impuesto a cargo 13,7 por ciento; muy por encima de lo ocurrido durante 2014 respecto al alza general de precios —IPC— (inflación) que fue de

3,6, del aumento en los salarios de 4,6 y del crecimiento global de la economía de 4,6 por ciento”<sup>14, 15, 16</sup>

**Gráfico 1. Crecimiento de la economía, los salarios y la inflación en Colombia vs aumento de los avalúos e impuestos a la vivienda en Bogotá 2015/2014**



**Gráfico 2. Evolución de los avalúos e impuestos a la vivienda estrato 4 en Bogotá: 1994-2015 (\$)**



En línea con lo anterior, es fácil concluir que la situación impositiva de los bienes inmuebles en Colombia, en vez de fortalecer la generación de riqueza la está extrayendo, a través de métodos confiscatorios que violan a todas luces el principio de la capacidad de pago.

14 Libardo Sarmiento Anzola. “Impuesto Predial en Bogotá, política confiscatoria de la oligarquía izquierdista”. Palabras al Margen - Por el Derecho a Decirlo Todo. <http://palabrasalmargen.com/>.  
 15 Libardo Sarmiento Anzola. Ob. cit. Cfr. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). <http://www.dane.gov.co/>.  
 16 Libardo Sarmiento Anzola. Ob. cit. Cfr. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). <http://www.dane.gov.co/>.

## 4. Breve análisis de los impuestos que recaen sobre los bienes inmuebles

### 4.1. Impuesto Predial Unificado

El Impuesto Predial Unificado es un gravamen de tipo real, que se genera por la simple existencia del predio o propiedad raíz, con lo cual, el sujeto pasivo del tributo es el propietario, poseedor, nudo propietario o usufructuario del inmueble<sup>17</sup>.

El Impuesto Predial Unificado es el resultado de la fusión que hizo la Ley 44 de 1990 de los impuestos predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral. Es a su vez un gravamen de orden municipal, cuya administración recaudo y control corresponde a los diferentes municipios.

Su base gravable, de conformidad con el artículo 3º de la Ley 44 de 1990, está constituida por el valor del avalúo catastral o el autoavalúo, cuando se establezca la declaración anual del Impuesto Predial Unificado.

Su tarifa oscila entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo, teniendo en cuenta los estratos socioeconómicos, los usos del suelo, en el sector urbano, así como la antigüedad de la formación o actualización del catastro.

En relación a la capacidad contributiva y el impuesto predial, el criterio que debe tenerse en cuenta para su medición, es la simple existencia del predio. Al respecto, el Consejo de Estado estableció en su sentencia de 7 de mayo de 2009, Expediente 17248, en la cual fue consejero ponente el Dr. William Giraldo Giraldo que: “Este impuesto es de tipo real en cuanto recae sobre el valor del inmueble, sin consideración a la calidad del sujeto pasivo (propietario o poseedor) y sin tener en cuenta los gravámenes y deudas que el inmueble soporta”.

Por su parte, la doctrina<sup>18</sup> ha considerado que un tributo es de carácter real cuando toma una situación o acto de riqueza sin consideración a la persona que debe pagarlo, como por ejemplo el impuesto predial, ya que este no tiene en cuenta las cualidades personales que afecten el sujeto pasivo (propietario o poseedor del inmueble), en cuanto es un tributo que se fundamenta en el valor del inmueble sin considerar de manera alguna los pasivos que lo afectan, por lo que está catalogado como un impuesto de carácter real al gravar un elemento de tipo económico sin que se tengan en cuenta elementos personales del sujeto pasivo.

17 Consejo de Estado, Sentencia de 4 de abril de 2013. Expediente 18834 (C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

18 Álvaro Eduardo Camacho Montoya. Tributos sobre la propiedad raíz en Colombia. pp. 37-38. Legis, Colombia. (1997).

En principio, la definición de tributo real que tiene el impuesto predial conforme a la doctrina y la jurisprudencia, se apartaría completamente del principio de capacidad contributiva. Sin embargo, dicho principio busca materializarse en el análisis que se debe hacer a la hora de determinar las condiciones físicas, jurídicas y económicas de los inmuebles, como criterios determinantes del impuesto.

De acuerdo a la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) se define al Catastro como el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica. Por su parte, la misma Resolución define al avalúo catastral como la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

De conformidad con lo anterior, no puede afirmarse que el Impuesto Predial Unificado no respeta individualmente el principio de capacidad de pago, pues en su determinación busca hacerse un análisis de las condiciones físicas, jurídicas y económicas de los inmuebles, así como de la determinación de su valor mediante la investigación del mercado inmobiliario.

Puede concluirse entonces que el problema radica en la práctica, en que los estudios para determinar las condiciones físicas, jurídicas y económicas de los bienes inmuebles, no son suficientes para determinar la verdadera capacidad contributiva de los mismos, en línea con su vocación productora de renta y los aspectos económicos y sociales de los sujetos pasivos que son quienes soportan la obligación de pago del tributo.

## **4.2. Contribución por valorización**

La justificación de la contribución por valorización, se fundamenta en el beneficio que reporta un determinado bien inmueble, como consecuencia de la ejecución de una obra pública adelantada por una entidad estatal.

En palabras de la Corte Constitucional<sup>19</sup> “La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.

Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta

---

19 Corte Constitucional. Sentencia C-495 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no solo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia”.

La contribución de valorización, de acuerdo a lo que se infiere del inciso primero del artículo 317 de la Constitución Política, es un tributo que recae sobre la propiedad inmueble y que tiene por sujeto activo no solo a los municipios, sino a la Nación y/o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social que represente o traiga como consecuencia un incremento de la propiedad inmueble.

Su fundamento legal se encuentra contemplado en el Decreto 1604 de 1966 y la Ley 48 de 1968, que lo definen expresamente como un tributo de carácter real sobre la propiedad inmueble.

Su hecho generador, como se infiere de lo dicho precedentemente, es la construcción de obras de interés público que lleve a cabo la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.

La base gravable, por su lado, estará determinada por el valor de la obra correspondiente.

La forma como se encuentra plasmado el principio de capacidad de pago en la contribución por valorización podría desprenderse en principio de los beneficios que reportará el bien inmueble por la ejecución de la obra proyectada, entendido como un incremento que tiene el contribuyente en su patrimonio por el mayor valor que obtiene el inmueble. Sin embargo, queda completamente abierto a criterio de quién y cómo se miden los beneficios que reporta un bien inmueble con la ejecución de una obra estatal, pues siendo un criterio subjetivo, abriría la posibilidad a considerarse que la ejecución de una determinada obra no reporte beneficio, sino perjuicios a la propiedad inmueble.

Sumado lo anterior, debe considerarse la doble causación que puede tener la contribución por valorización en un mismo inmueble, puesto que esta puede generarse no solo por beneficio local, sino por beneficio general.

Por beneficio local, debe entenderse la contribución que resulta por el mayor aprovechamiento económico que puede reportar un bien inmueble localizado en un sector específico, como consecuencia de la ejecución de una obra estatal dentro de un determinado sector. Por beneficio general, de acuerdo con el Acuerdo 16 de 1990 del Concejo Distrital Especial de Bogotá, debe entenderse como el beneficio generado por “...conjuntos de obras de interés público, de amplia co-

bertura relacionados con el sistema vial general de la ciudad... y las demás obras que en su oportunidad el Concejo de Bogotá apruebe por solicitud del Alcalde Mayor de Bogotá”.

Esta posible doble causación del gravamen no solo hace evidente la vulneración al principio de capacidad de pago, sino que rompe el concepto de “contribución especial” que ha desarrollado la jurisprudencia sobre este gravamen, según la cual la valorización es “la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad”<sup>20</sup>.

Si actualmente resulta dudosa y de muy difícil medición la determinación del beneficio directo y la tarifa aplicable que eventualmente puede sufrir un inmueble por la ejecución de una obra local, mucho más difícil resulta el cobro de una contribución de valorización por beneficio general (como la que propuso recientemente el Alcalde de Bogotá D.C., doctor Gustavo Petro), en la que no puede determinarse a ciencia cierta el beneficio directo que reporta un inmueble por una obra ejecutada en una zona ajena a su sector.

Esta última modalidad de contribución por valorización a todas luces se traduce en una violación directa al principio de capacidad de pago, pues sin importar la determinación objetiva y técnica del beneficio que puede obtener un bien inmueble, queda obligado al pago de un gravamen.

### **4.3. Participación en plusvalía**

La plusvalía debe entenderse en el ámbito de los impuestos, como el incremento de valor que reporta un determinado bien inmueble, como consecuencia de los cambios urbanísticos que introduce una determinada entidad estatal. El incremento de valor que sufre el inmueble, es conocido como efecto plusvalía.

La participación en plusvalía, es la obligación que recae sobre un contribuyente de transferir al municipio una parte del mayor valor que gana el inmueble por el cambio urbanístico introducido y tiene fundamento constitucional en el artículo 82 de la Constitución Política, que establece que: “... Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística ...”.

La ley que desarrolló el anterior mandato constitucional fue la Ley 388 de 1997 —aún vigente— y dice tener justificación en el beneficio que puede llegar a tener un inmueble, por el cambio urbanístico aprobado por alguna de las entida-

---

20 Corte Constitucional. Sentencia C-144 de 1993. Demandas D-157 y 158 acumuladas (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Sentencia C-525 de 2003. Expediente D-4399 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

des públicas, que se materializa en el aumento del valor del suelo o del subsuelo o en la posibilidad de desarrollar usos más rentables.

Su base gravable estará definida por la comparación del valor del inmueble antes y después de aprobado el cambio urbanístico introducido por la entidad estatal.

Si para que se cumpla con el principio de la capacidad contributiva es preciso que, entre otras cosas, el tributo recaiga sobre un hecho generador de renta, no puede concluirse que la participación en plusvalía se apiade del mencionado principio, por cuanto el cálculo de la participación se independiza completamente de la capacidad económica que quiere gravar.

Lo anterior, por cuanto la participación en plusvalía únicamente toma para efectos de su cálculo la aptitud o mutación que puede sufrir un inmueble específico, sin establecer si la capacidad de su entorno es suficiente para permitirlo y sin tener en cuenta si la mutación del inmueble efectivamente llega a concretarse.

Solo para efectos académicos, supongamos que el Estado autoriza la posibilidad de que un inmueble de vivienda que tiene 2 pisos de construido, pueda soportar la construcción de un edificio de uso comercial de 90 pisos. En este caso, indudablemente el propietario del inmueble, de querer desarrollar la obra, podría incrementar abruptamente el valor del inmueble. Sin embargo, este solo hecho no significaría por sí solo una mayor capacidad contributiva al momento de aprobación del proyecto y mucho menos al momento de causación y pago del tributo.

La capacidad de pago se incrementaría, pero sólo después de ejecutarse satisfactoriamente el proyecto.

Pero ¿Y si el proyecto fracasara? ¿Si nunca llegara a su punto de equilibrio? ¿Qué pasaría si el inmueble pudiera resistir la construcción, pero no su entorno? Un edificio como el del ejemplo implicaría, por ejemplo, un impacto importante en las vías de acceso aledañas. ¿Qué pasaría si por un cambio urbanístico posterior las vías aledañas al inmueble no estuvieran preparadas para recibir el impacto de la construcción? ¿Qué pasaría si el constructor decidiera construir únicamente 45 pisos y no los 90 pisos por los cuales se pagó el tributo?

La participación en plusvalía se constituye como un gravamen que se causa, se liquida y se paga, partiendo de una mera expectativa, que de no ejecutarse o realizarse en las mismas condiciones previstas al momento de causación, liquidación y pago del tributo, generaría efectos adversos a la realidad económica que lo motivó.



Esta situación necesariamente se configura como la imposición de un tributo que no consulta la verdadera capacidad de pago y situación social y económica de los sujetos pasivos.

La participación en plusvalía establece el valor comercial de los inmuebles de manera anticipada, esto es, sin haberse ejecutado el hecho que causará el pago del tributo e implica generar una especulación de aumento de los precios, sin contar o prever las fluctuaciones que puede tener el mercado inmobiliario. De esta manera, establece y presume arbitrariamente la capacidad productiva de los inmuebles y la capacidad contributiva de los sujetos, sin considerar si efectivamente en la práctica pueden llegar a tener la productividad que se prevé.

## 5. Conclusiones

La interpretación de la Constitución de acuerdo a los desarrollos jurisprudenciales y doctrinales que se han producido en Colombia, traen como consecuencia que la capacidad contributiva sea hoy un día un principio de la tributación, como limitante al poder impositivo.

La imposición de tributos sin consultar el principio de capacidad contributiva, desnaturaliza los principios de igualdad, equidad y progresividad tributaria que deben propender por generar riqueza y no extraerla, decrece la capacidad de trabajo y marchita la rentabilidad de las empresas, las personas y en general de la economía.

La capacidad de pago es medible y aunque pueda resultar compleja su implementación, le corresponde al Estado adelantar las medias necesarias para hacerlo una realidad en la práctica. No establecer criterios de medición de la capacidad de pago de los tributos, significa permitir que algunos impuestos sean confiscatorios, es decir, permitir que se absorba sustancialmente la renta y/o el capital que produce la renta de los contribuyentes.

Actualmente, los inmuebles en Colombia soportan un alto grado de tributación, que liquidados en conjunto no consultan la verdadera capacidad productora de renta de los mismos, ni se compadece de la situación social y económica de los ciudadanos que se convierten en sujetos pasivos.

Como se afirmó en el presente escrito, una persona puede aparentar tener mucha capacidad económica, pero dicha apariencia de riqueza no significa por sí solo que tenga la misma capacidad contributiva. La pluralidad de tributos que gravan a la propiedad inmueble trasgrede abiertamente esta relación que debe ser imperante a la hora de establecer un tributo.

## 6. Bibliografía

- Álvaro Eduardo Camacho Montoya. Tributos sobre la propiedad raíz en Colombia. Legis, Colombia. (1997).
- Bibiana Buitrago Duarte. “*La no confiscatoriedad como expresión de la capacidad contributiva y garantía en los tributos sobre la propiedad inmueble*”. Revista de Derecho Fiscal Universidad Externado de Colombia Núm. 4. 2009.
- Consejo de Estado de Colombia. Sentencia de 4 de abril de 2013. Expediente 18834 (C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-015 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-144 de 1993. Demandas D-157 y 158 acumuladas (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-364 de 1993. Demanda N° D-198 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-419 de 1995. Expediente D-784 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-495 de 1998. Expediente D-1968 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-643 de 2002. Expediente D-3880 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-734 de 2002. Expediente D-3943 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-525 de 2003. Expediente D-4399 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-776 de 2003. Expediente D-4429 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). <http://www.dane.gov.co/>.
- Fernando Sáinz de Bujanda. Hacienda y derecho. T. 3. Instituto de Derechos Públicos, Madrid. (1962).
- Francisco Cañal García. *Revisión crítica del principio de capacidad contributiva y de sus distintas formulaciones doctrinales*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis-Potosí, México. N° 4, 1996.
- García Belsunce. “Algo más sobre la confiscatoriedad en la tributación”. La Ley. Sección doctrina. T. 1990-E.
- Héctor Villegas. Manual de Finanzas Públicas. Ed. de Palma, Bs. As. (2000).
- Héctor Villegas. Curso de finanzas, derecho financiero y tributario. Ed. Astrea. Bs. As. (2002).
- Juan Bautista Alberdi. Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853.
- Libardo Sarmiento Anzola. “*Impuesto Predial en Bogotá, política confiscatoria de la oligarquía izquierdista*”. Palabras al Margen - Por el Derecho a Decirlo Todo. <http://palabrasalmargen.com/>.

Marco César García Bueno. El principio de capacidad contributiva como criterio esencial para una reforma fiscal. Tomado de <http://biblio.juridicas.unam.mx>. (Abril 2013).

Mauricio A. Plazas Vega & Andrea Amatucci. “Santo Tomás de Aquino: Ideas políticas y jurídicas. Proyección en el Derecho Tributario”. Ed. Universidad del Rosario, Colombia. (2015).

