

**LA APLICACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA, UNA LIMITACIÓN AL  
EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD**

**Johan David Arce Gómez**

Trabajo de grado para optar por el título de  
Especialista en Derecho Urbanístico

Asesor:

**Juan Camilo Mejía Walker**

Abogado, Magíster en Derecho

**Universidad de Antioquia**

**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

**Especialización en Derecho Urbanístico**

**Medellín**

**2019**

# LA APLICACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA, UNA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Johan David Arce Gómez<sup>1</sup>

## RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito, demostrar como la aplicación del efecto plusvalía es una limitación al ejercicio del derecho de propiedad. Se parte desde la definición teórica del instrumento, del concepto de limitación y su materialización en el derecho de propiedad y como este último se encuentra restringido en su concepción, de usar gozar y disponer, limitaciones materializadas en la imposibilidad de desarrollar y enajenar los bienes gravados, por la aplicación del efecto plusvalía. El método empleado es la búsqueda selectiva, análisis y revisión de bases de datos y jurisprudencia. Se concluye que al aplicar el efecto plusvalía más allá de ser un instrumento de financiación del desarrollo urbano, es una limitación al ejercicio del derecho a la propiedad.

**Palabras clave:** Derecho a la propiedad privada, Desarrollo Urbano, Efecto Plusvalía, Limitación, Participación en plusvalía

**Keywords:** Effect land value increment, Limitation, Participation in Land Value Increment, Right to private property, Urban Development,

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad de Antioquia, asesor jurídico de la Secretaría de Planeación del Municipio San Vicente Ferrer, [johandavidarce@gmail.com](mailto:johandavidarce@gmail.com), artículo presentado para optar por el título de especialista en derecho urbanístico de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

## **SUMARIO**

INTRODUCCIÓN, I. EL EFECTO PLUSVALÍA EN COLOMBIA. II. LIMITACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD. III. LIMITACIÓN AL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD POR LA APLICACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## **INTRODUCCIÓN**

A partir de la Constitución de 1991 y con posterioridad la expedición de la Ley 388 en 1997, se incorpora el instrumento de la plusvalía, el cual se define como “El aumento de valor de un bien mueble o inmueble, por razones distintas al trabajo o a la actividad productiva del propietario o poseedor, concebida como un mecanismo de regulación del mercado” (*Gran Diccionario de la Lengua Española*. (2016).

Es importante señalar que, aunque desde 1997 se plantea la posibilidad de utilizar la plusvalía como medio de financiación del desarrollo urbano, son pocos los territorios donde ha sido posible su aplicación. Lo anterior debido a que, pese a introducirse la aplicación del efecto plusvalía en los Planes de Ordenamiento, su aplicación, liquidación e inscripción debe darse dentro de los seis meses siguientes a la aprobación del POT por el Concejo Municipal.

La aplicación del instrumento permite captar al municipio parte de los beneficios generados por la acción urbanística que regula el uso del suelo. En este ejercicio de captación se grava la propiedad con el efecto plusvalía, registrándola en la oficina de instrumentos públicos. Desde

este momento del registro, la propiedad se encuentra limitada, debido a que la posibilidad de obtener licencias de construcción o de enajenar los bienes inmuebles afectados por el efecto, se restringe, hasta que sea pagada la contribución correspondiente.

Para lograr el objetivo descrito, el texto se encuentra dividido en tres partes. En la primera se presentan los elementos teóricos de la plusvalía, como lo son el marco jurídico y definición del efecto plusvalía, se realiza un recuento desde los orígenes del instrumento, su regulación normativa en la ley 388, y la parte pertinente en cuanto recaudo y registro del instrumento, lo anterior con el propósito de acercar al lector a los temas presentados,

En la segunda parte, se abordará el concepto de limitación al derecho de propiedad y como se plantean estas restricciones desde la definición conceptual del derecho de propiedad traída en el código civil y como ha variado jurisprudencialmente con respecto al cumplimiento de la función ecológica y social, lo anterior en su concepción de usar, gozar y disponer de la misma.

Finalmente, la tercera parte del texto, se centra en el desarrollo de la limitación del ejercicio del derecho a la propiedad por la aplicación del efecto plusvalía, entendidas como la imposibilidad de enajenar la propiedad y de obtener la respectiva licencia de construcción hasta el no pago de la respectiva contribución por el efecto plusvalía.

El artículo concluye con unas reflexiones sobre la necesidad de aplicar correctamente los instrumentos de financiación de desarrollo urbano.

## I. EL EFECTO PLUSVALÍA EN COLOMBIA

En Colombia, la descripción normativa de la contribución de participación en plusvalía, abarca dos momentos en los cuales se promulgaron leyes, el primero, en 1989, con la expedición de la ley 9, en la cual se incluyó la figura de la contribución de Desarrollo Municipal, la cual es el antecedente más remoto de lo que es la plusvalía actual. Posteriormente con la expedición de la Constitución en el año de 1991, se incorporó en su artículo 82, la obligación del Estado de cobrar la plusvalía generada por las acciones urbanísticas. Definida de la siguiente manera “...Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.” (Constitución Política, 1991, art.82)

En la ley 388 de 1997, se define la plusvalía de la siguiente manera:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. (Ley 388, 1997, art 73)

El concepto de plusvalía traído en la ley 388, es un importante avance luego de la expedición de la ley 9 de 1989, debido a que se transforma en un instrumento, no solo para financiar el desarrollo urbano, sino que se incorpora dentro de sus finalidades, hacer partícipes en ese desarrollo a los propietarios de tierras.

La participación en plusvalías por estar incorporada en la Constitución, se erige como un derecho colectivo, del cual se desprenden unas acciones constitucionales que pueden ejercer las personas con la finalidad de los Gobiernos Municipales cumplan la carga de recaudarla, con lo cual, se generó un lugar para la participación y control social, sobre el no cobro de la participación.

La posibilidad de cobrar y recaudar la participación en plusvalía, se origina a partir de la consagración legal en la cual se establece que “(...) las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.”(Ley 388, 1997, art 73).

Sobre la definición de la plusvalía, ya ha sido planteado por el Consejo de Estado de este modo “Así, la plusvalía consiste en el incremento del valor de los inmuebles por causa de decisiones o acciones urbanísticas del orden territorial, respecto del cual, por mandato constitucional, tienen derecho a participar las entidades públicas.” (Consejo de Estado. 2017. Sent.21596), de igual manera la doctrina ha definido la plusvalía como “un verdadero tributo inmobiliario por el cual se grava el incremento de valor de los inmuebles, como resultado de las actuaciones urbanísticas determinadas en la ley”, como se cita la definición en la sentencia 21596 del Consejo de Estado.

Con respecto a su conformación como tributo y su posterior exigibilidad, se requiere que se configure el hecho generador, el cual se da por una actuación administrativa que modifica la condición actual de un predio, modificándola en un mayor aprovechamiento, significando lo anterior un mejor beneficio o un uso más rentable de la tierra, o una mayor edificabilidad, pero este cambio se debe dar en el marco de una decisión administrativa, con la cual se otorga un mayor beneficio o beneficio adicional es consecuencia de una decisión que configura una actuación urbanística, y con lo cual para que exista el hecho generador se requiere:

- (1) Que se produzca una decisión administrativa –un acuerdo del Concejo, un decreto del Alcalde- que constituya una acción urbanística, y que esa decisión produzca un incremento en los precios del suelo, (2) Una decisión que contenga o suponga una autorización específica, respecto a cualquiera de los tres hechos que pueden producir los incrementos en los precios” (Maldonado, 2006, pág.55)

Ahora sobre los hechos generadores tanto del beneficio como de la obligación, se encuentran definidos en el artículo 74 de la ley 388 de 1997, así: La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, ya sea por el incremento del índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos al mismo tiempo y, 4. La ejecución de obras públicas que hayan dado lugar a valorización.

Lo anterior implica, que aunque las decisiones contenidas en los instrumentos del ordenamiento territorial, sean de tipo general, mismo donde se determinan las zonas beneficiaras de los tres hechos generadores mencionados, solo se hace exigible la obligación de pagar la participación en plusvalía, cuando de manera específica son determinados los mayores aprovechamientos en los polígonos correspondientes.

De la plusvalía podemos señalar que su ejecución se da en dos momentos, uno desde lo normativo, cuando el municipio realiza la actualización y ajuste del Plan de Ordenamiento Territorial, y el otro cuando se concreta la obligación de realizar el pago de la participación en plusvalía en cabeza de un beneficiario.

Tenemos entonces que la obligación de pagar la respectiva participación en plusvalía, es legalmente exigible cuando el titular o beneficiario del predio afectado con plusvalía, realiza una actuación sobre ese bien inmueble, las cuales son, solicitar licencia de construcción en cualquiera de sus modalidades, realiza actos de transferencia del dominio sobre los bienes gravados, o cuando adquiere títulos representativos de certificados de derechos de construcción, este último no es muy común aplicarlo en Colombia. Para concretar las actuaciones mencionadas sobre los bienes, es necesario primero realizar el pago de la participación en

plusvalía, la cual es entre el treinta al cincuenta por ciento del mayor valor generado por la actuación urbanística pública, porcentaje de participación que es determinado por el respectivo Concejo Municipal, y que queda plasmado en el articulado del acuerdo donde se adopta el Plan de Ordenamiento, al igual que la forma de pago como se encuentra regulado en el artículo 84 de la ley 388 de 1997.

Por último y con respecto a la finalidad específica de los porcentajes recaudados por la aplicación del efecto plusvalía, ha sido limitada en el artículo 73 de la ley 388 de 1997 así:

Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

De igual manera en el artículo 85 de la ley 388 de 1997, donde dan prioridades a las destinaciones de estos recursos en:

[...] El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines: 1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social. 2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado. 3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano. 4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general. 5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística. 6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana. 7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado. PARÁGRAFO. El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías.

Pese a que legalmente se encuentran bien delimitados las destinaciones específicas de los recursos obtenidos de la participación en plusvalía, en el parágrafo 1 del artículo antes citado,



se deja abierta la posibilidad para que el Concejo Municipal mediante el Plan de Ordenamiento defina las prioridades para invertir esos recursos obtenidos.

En cuanto a cómo se realiza el procedimiento de la aplicación y pago de la plusvalía, a partir de la expedición de la ley 388 de 1997, se intentaron dejar sentados los presupuestos mínimos para que fuera posible realizar la recuperación de plusvalías, aspectos que se encuentran regulados en los artículos del 74 al 82 de la ley 388 de 1997, pero aunque se hubieran sentado las bases, ha sido necesario la expedición de decretos reglamentarios, lineamientos de la autoridad nacional oficial de avalúos. Actuaciones que han servido para superar parte de los obstáculos para la recuperación de plusvalías.

La ejecución de la recuperación de plusvalías, se inicia con la revisión y ajuste del plan de ordenamiento territorial, donde se delimitan los polígonos que se afectaran con plusvalía, se define que hechos generadores a aplicar, se delimita cual será el porcentaje de la participación, se establecen los sujetos pasivos del tributo, así mismo la entidad encargada de realizar el cobro, los criterios y reglas para la determinación del efecto plusvalía, las reglas para la liquidación, los beneficios por pagar anticipadamente, etc.

## II. LIMITACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Para primero definir de las maneras en las cuales se puede limitar el derecho de propiedad, es necesario plantear un panorama general con respecto a este derecho en Colombia, como se encuentra configurado legal y jurisprudencialmente y como es el ejercicio del mismo, junto con sus limitantes.

El derecho de propiedad desde su concepción tradicional, tiene su origen más remoto en la Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858, en la cual se incorpora el reconocimiento del derecho de propiedad de la siguiente manera:

La propiedad; no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las leyes, y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización; En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial; Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno. (Constitución Política, 1858, art 56)

La concepción anterior sobre la propiedad se mantuvo con la Constitución Política de 1863, la cual quedó plasmada en su artículo 15. Con posterioridad y con la expedición de la Constitución de 1886, se contempla la prevalencia del interés general sobre el particular, con previa indemnización, lo que quedó plasmado así:

Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente (Constitución Política, 1886, art 31)

El anterior es el antecedente, más relevante con respecto a una limitación a la propiedad, siendo el interés general, un límite al su ejercicio, pues cuando se encuentren involucrados motivos de utilidad pública, primará el interés general sobre el particular.

Las anteriores posturas con respecto a la concepción del derecho de propiedad en Colombia, tuvo uno de sus cambios de mayor relevancia con el Acto Legislativo N° 01 del 5 de agosto, donde se pasa a la visión moderna del derecho de propiedad, definiéndola como una función social, contemplándola de la siguiente manera:

Artículo 10. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales

no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la Mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (Congreso de la República, 1936, Acto legislativo 01, art 10)

Con respecto al cambio más representativo en cuanto a la definición de la propiedad como una función social, se encuentra con la expedición de la Constitución Política de 1991, donde aparte de la mencionada función social, se incorpora la función ecológica y la relevancia del interés general sobre el particular, de la siguiente manera:

Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio. (Constitución Política, 1991, Art.58)

La función social cumple su fin no solo en búsqueda de la protección del interés general, sino que también se funda como un límite al ejercicio del derecho, pues se deben prever los daños que se podrían causar a los demás y al medio ambiente, la anterior concepción ha sido sostenida por la Corte Constitucional en sentencia C-189 del 2006, lo define como:

Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real que se tiene por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias. (Corte Constitucional. 2006, sent 189)

Del recuento realizado hasta este punto, tenemos que la concepción del derecho de propiedad, desde la postura moderna, es reconocido no solo en su concepción de derecho, sino que también implica unas obligaciones, puesto que es una función social y ecológica en sí mismo, y se constituyen como un límite al ejercicio de este derecho, pues las decisiones del propietario deben estar alineadas con las necesidades colectivas y su ejercicio se debe ajustar a las premisas que se encuentran en la Constitución Política.

Como es mencionado por María Mercedes Maldonado al responder la pregunta sobre:

¿Cuáles son entonces los deberes que pueden ser impuestos a la propiedad en el ordenamiento jurídico colombiano? (1) La obligación de urbanizar y construir en los tiempo y bajo las condiciones definidos por los instrumentos de ordenamiento territorial; (2) el traslado a la colectividad de la tierra correspondiente a áreas libres y de recreación, redes e infraestructuras y equipamientos colectivos, sean ellos de escala local o barrial o de escala general de la ciudad, bajo ciertas condiciones; (3) la obligación de obtener licencia aún para loteos, subdivisiones y parcelaciones en cualquier tipo de suelo; (4) el deber de “participar” a la colectividad de un porcentaje entre el 30 y el 50% de los incrementos en los precios del suelo producidos por las decisiones de ordenamiento (cambio en la clasificación del suelo, autorización de usos más rentables o de mayor edificabilidad) o por la ejecución de obras públicas y , por último (5) el deber de conservar el patrimonio arquitectónico, histórico y ambiental.( Maldonado, 2006, pág.38)

El derecho de propiedad entonces no es un derecho absoluto, pues para usar, gozar y disponer del mismo, el propietario se debe supeditar su ejercicio al correcto cumplimiento de las normas Constitucionales y legales, lo anterior es más claro cuando los propietarios van a realizar actuaciones urbanísticas dentro de su propiedad, y deben contar con la respectiva autorización de la administración.

Con todo lo anterior es que se encuentran sentadas los fundamentos jurídicos con los cuales el derecho de propiedad tiene unos limitantes propios para su ejercicio.

### III. LIMITACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD POR LA APLICACIÓN DEL EFECTO PLUSVALÍA.

Antes de hablar sobre las restricciones al derecho de propiedad, es necesario traer a colación que en la participación en plusvalía, no es relevante la situación económica del propietario o poseedor de los predios afectados, además de lo anterior, podríamos hablar de que se dan unos beneficios sin que el propietarios realice intervención alguna en su propiedad, lo anterior aunque pareciera ser un beneficio, no lo es, puesto que es precisamente está falta de análisis económico de los propietarios que da lugar a las limitaciones que hablaremos más adelante, pues al no tener en consideración particular de cada persona, implica que aunque en su interpretación de la plusvalía como un instrumento de financiación del desarrollo urbano, no lo sea, pues beneficiará a los grandes proyectos, pero limita a los pequeños propietarios en la posibilidad de desarrollar su predio.

De igual manera como es mencionado en los argumentos por el Distrito Capital, en demanda radicada en el Consejo de Estado con respecto a la diferenciación socio económico:

Existe una forma de diferenciación socio-económica en la determinación de la base gravable de la participación en plusvalía, respecto a la diversidad de usos y localizaciones, pero no respecto al propietario, que en este caso es un agente pasivo, que sin invertir esfuerzo, ahorro o trabajo, ve incrementar el precio de su propiedad como resultado del esfuerzo de la colectividad. (Consejo de Estado. 2011. Sent.16532)

Esta no distinción de la condición socio-económica del propietario, da lugar a que al momento de calcular las respectivas participaciones, pueda ser abiertamente desproporcional, pues el rango de contribución va entre 30% al 50%, entonces al contrario de como lo señala la sentencia mencionada, resulta necesario realizar un análisis completo de los propietarios, precisamente buscando que el desarrollo urbano, no solo sea el generado por la administración,

sino también por la colectividad, entendido este último como los propietarios de los predios gravados con plusvalía.

Ahora con respecto a la capacidad de pago de la participación, del resultado de no tener en cuenta la condición socio-económica de los propietarios, al momento de calcular la base gravable, se obtiene que al momento de realizar el pago, también resulta irrelevante si los propietarios con bienes gravados con el efecto plusvalía tengan o no capacidad de pago, pues no es un criterio determinante en la conformación y recaudación de la participación.

En el contexto colombiano los propietarios de bienes inmuebles, no gozan de esa libertad de usar, gozar y disponer de la propiedad, debido a que las normas, no atienden a las situaciones concretas de los particulares, sino que son enfocadas desde las relaciones de poder que existen.

De esta manera pese a ser un instrumento pensado para financiar el desarrollo urbano, en su materialización, no son tenidas en cuenta las condiciones socio-económicas de los particulares, de esto último y como consecuencia se obtiene la restricción al usar y gozar y disponer de la propiedad.

Conforme a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 81 de la ley 388 de 1997, que dispone:

[...] 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. [...] (Ley 388, 1997, art.81)

En consonancia con lo anterior, la participación en plusvalía, siendo un gravamen se debe realizar su correspondiente inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios

afectados con ella, procedimiento sin el cual no podrá hacerse exigible el cobro de la respectiva participación fijada por el Concejo Municipal.

El pago del porcentaje de la participación en plusvalía, se hace exigible una vez inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria y su pago es exigido para realizar las actuaciones descritas en el artículo 83 de la ley 388 de 1997, de la siguiente manera:

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 Ya 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. (Ley 388, 1997, art 83)

Entonces tenemos, aunque todo el trámite de la plusvalía tiene unas finalidades específicas descritas en el capítulo primero de este documento y que se han definido en los artículos 73 y 85 de ley 388 de 1997, pero además de buscar esos fines ya descritos, se encuentran otros que no eran los buscados, como lo es la limitación al derecho de propiedad en su concepción de usar, gozar y disponer de ella, toda vez que de conformidad con lo plasmado en el artículo 83, las solicitudes de licencia, en cualquiera de sus modalidades se encuentra limitada hasta tanto no sea pagada la participación, por ende el desarrollo del predio gravado, a aparte de cumplir las finalidades propias de función ecológica y social, si el predio ha sido

gravado con la plusvalía, la posibilidad de desarrollo, solo será posible una vez se pague la respectiva participación.

De igual manera la enajenación o transferencia del dominio no podrán realizarse hasta que no sea cancelada la participación correspondiente, con este último no solo se impide el desarrollo, sino que también se impide la posibilidad de enajenar parte del predio para el pago de la plusvalía, pues también la posibilidad de pagar con parte del predio, depende de cómo sean incorporadas estas modalidades por el Concejo Municipal y como defina el procedimiento para la recuperación de plusvalías.

Con las dos anteriores medidas, queda claro, que en sus dos concepciones, de imposibilitar el desarrollo y la venta de los predios gravados con plusvalía, surgen como verdaderas limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, pues adicionalmente a las mencionadas en el capítulo segundo, también si el predio llegare a encontrarse afectado por la plusvalía, afectaría su normal desarrollo.

Esa potestad impositiva con la que cuenta el Estado para gravar la propiedad en busca del desarrollo, con la aplicación del efecto plusvalía, también implica una limitación al derecho de propiedad, que imposibilita su desarrollo y la posibilidad de enajenación.



## CONCLUSIÓN

En cuanto a nociones presentadas en este documento, se concluye que la propiedad en sí misma es una función social que además implica una función ecológica, además que en cumplimiento del interés general, el Estado cuenta con la facultad de orientar y realizar actuaciones urbanísticas mediante los planes de ordenamiento territorial, para facilitar el desarrollo de los territorios.

El derecho de propiedad en Colombia no es absoluto, pues su uso goce y disposición, se encuentra supeditado a las leyes y planes de ordenamiento territorial, en tal sentido, no solo debe cumplir una función social y ecológica, sino también unos lineamiento con respecto a las licencias de construcción y sus respectivas modalidades, así como también cumplir con unos lineamientos en temas ambientales.

Con esa facultad se otorga a los respectivos Concejos Municipales, la posibilidad de recuperar las plusvalías generadas por las actuaciones urbanísticas, los dineros obtenidos de esa recuperación tiene una destinación específica definida en la ley 388, pero que de igual manera la priorización y destinación de esos recursos es facultad del Concejo Municipal.

Si bien es cierto que la aplicación del efecto plusvalía busca en sí, recuperar los recursos por la actuación urbanística del Estado y con esos recursos fomentar el desarrollo urbano, en un procedimiento complejo, que tiene su origen en la actualización y ajuste de los planes de ordenamiento territorial, en donde se definen los polígonos sobre los cuales se otorgarán unos beneficios y se define el procedimiento general del cobro y registro.

El registro del gravamen de la plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria, se busca garantizar el pago de la participación, a su vez se está limitando el ejercicio al derecho a la propiedad, puesto que, hasta el no pago de la contribución correspondiente, el titular del derecho no podrá solicitar licencias de construcción en sus diferentes modalidades, ni podrá enajenar ni disponer de las facultades de usar gozar y disponer, pues se limita el desarrollo del predio y enajenación, hasta tanto no se realice el pago.

La recuperación de plusvalías implica un proceso juicioso y dedicado en el cual se toman en cuenta las condiciones particulares de cada polígono gravado y sus propietarios, sin llegar al punto de imposibilitar el desarrollo, por mera decisiones políticas, implica entonces que sea un ejercicio consiente no solo desde lo técnico sino también desde lo social.

Pese a que el procedimiento de recuperación de plusvalías se encuentra detallado en la ley 388, la misma se encuentra cargada con muchos procedimientos, que han sido ajustados en repetidas oportunidades, pero al momento de la aplicación no se ha tenido en cuenta la situación social propia de los lugares donde se busca la recuperación de plusvalías, los nuevos ejercicios de recuperación deberán tener en cuenta situaciones con relación cobros de la participación en plusvalía, a futuro deberán tener en cuenta no solo las condiciones técnicas para que se pueda dar en determinado territorio la aplicación del instrumento, sino que también realizar procesos de concertación, diferenciar sectores donde haya vivienda de interés social, o barrios donde habiten personas de bajos ingresos

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acosta Restrepo, P. (2010). Instrumentos de financiación del desarrollo urbano en Colombia: la contribución por valorización y la participación en plusvalías. Lecciones y reflexiones. *Desafíos*, 22(1), 13-54. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/1289>

Congreso de la República de Colombia. (1936). Acto Legislativo 01. Por medio del cual se reforma la Constitución, art 10. Recuperado de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824914>

Congreso de la República, Ley de Desarrollo Territorial, ley 388 de 1997, publicada en el diario oficial 43.127

Consejo de Estado, sección cuarta, (Consejera Ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez), sentencia 16532, (5 de diciembre de 2011)

Consejo de Estado, sección cuarta, (Consejero Ponente Milton Chaves García), sentencia 20675, (29 de junio de 2017)

Consejo de Estado, sección cuarta, (Consejera Ponente Martha Teresa Briceño de Valencia), sentencia 21149, (4 de febrero de 2016)

Consejo de Estado, sección cuarta del Consejo de Estado, (Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto), sentencia 21596, (25 de septiembre de 2017)

Constitución Política para la Confederación Granadina, artículo 56, numeral 3, (Capítulo V. De los derechos individuales). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=13697>

Constitución Política 1 de 1886, artículo 31, recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>

Constitución Política de 1991, artículo 58, Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Corte Constitucional, (Magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil), sentencia C-189 de 2006, (15 de marzo de 2006)

Gran Diccionario de la Lengua Española. (2016). Recuperado de <https://es.thefreedictionary.com/plusval%c3%ada>

Jaramillo, S. (2001). “La experiencia colombiana en la recuperación estatal de los incrementos de precio del suelo: la contribución de valorización y la participación en plusvalías”, en Smolka, M. y Fernanda Furtado (ed.), *Recuperación de plusvalías en América Latina*. Santiago de Chile: Eurelibros.

Maldonado Copello, M. M. (2006). El proceso de construcción del sistema urbanístico colombiano: entre reforma y ordenamiento territorial. En *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais* (pp. 25 – 58). Belo Horizonte: Del Rey. Recuperado a partir de [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1\\_Docencia/Profesores/Maldonado\\_Maria\\_Mercedes/Publicados/Proceso\\_Construccion\\_SistemaMaldonado\\_Mercedes-2006.pdf](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Maldonado_Maria_Mercedes/Publicados/Proceso_Construccion_SistemaMaldonado_Mercedes-2006.pdf)