Bogotá D.C., mayo 19 de 2021

Doctor

**Alfredo Rafael Deluque Zuleta**

Presidente Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 592 de 2021 Cámara - No. 159 de 2019 Senado “Por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

Respetado Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me fue encomendada conforme el acta No. 017 de la Mesa Directiva de la Honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y lo establecido en el Artículo 156 de la ley 5ª de 1992, presento Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 592 de 2021 Cámara - No. 159 de 2019 Senado “Por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones”, en los siguientes términos:

1. Antecedentes.
2. Contenido y alcance del proyecto de ley.
3. Importancia y necesidad del proyecto de ley
4. Estructura del proyecto de Ley.
5. Pliego de Modificaciones.
6. Proposición.

Así mismo, respetuosamente solicito publicar y dar a conocer a los Honorables Representantes de esta célula legislativa la presente ponencia.

1. **ANTECEDENTES**

El presente proyecto de ley fue radicado el día 27 de agosto de 2019 ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador Luis Fernando Velasco Chaves. El texto original del proyecto fue publicado el 9 de septiembre de 2019 en la Gaceta del Congreso 832 de 2019.

Fue aprobado por unanimidad el día 17 de junio de 2020 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y aprobado en la plenaria del Senado de la República el día 17 de marzo de 2021.

Ingresa a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en donde el 11 de mayo de 2021 se asigna como ponente al Honorable Representante Harry Giovanny González García.

1. **CONTENIDO Y ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY.**

El presente proyecto de ley cuenta con 6 artículos, tendientes a modificar el inciso séptimo del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, precisando el procedimiento para materializar el contenido del último inciso del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, que permite la inversión de recursos públicos en predios sin título de propiedad, cuando el municipio demuestre que la entidad territorial sí ejerce la posesión y que además tiene un uso público. Esto, mientras no haya oposición de un tercero.

El alcance y contenido de la norma referente a la cesión gratuita a entidades de orden municipal y distrital de bienes o terrenos destinados o con vocación de uso público contenido en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 a su tenor reza:

**ARTÍCULO 48.** Las entidades públicas del orden nacional deberán ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público o zonas de cesión.

La entidad pública deberá expedir la resolución dentro de los tres meses siguientes a la solicitud que presente el Alcalde municipal, vencido este término operará el Silencio Administrativo positivo a favor del municipio. La declaración del silencio hará las veces de título de propiedad del inmueble.

Facúltese a las Entidades Públicas Nacionales para cancelar mediante resolución administrativa, los gravámenes que actualmente recaen sobre los inmuebles a ceder a las entidades territoriales.

Para efectos de la cancelación y liberación de gravámenes en lo referente al cobro de la tarifa de derechos de registro, se entenderá como acto sin cuantía.

En las resoluciones administrativas de cancelación de gravámenes no se requerirá indicar el valor del gravamen que se cancela, ni el monto por el que fue constituido.

Los municipios podrán invertir recursos públicos en las áreas públicas que aparecen en los asentamientos humanos de origen ilegal constituidos por viviendas de interés social, con el fin de asegurar los derechos fundamentales de las personas que allí viven y garantizará que se presten los servicios públicos.

**En los casos en los que las entidades nacionales exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, la prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.**

En el ámbito local, es común evidenciar que ciudadanos donan predios al municipio con el fin de que allí se desarrollen actividades al servicio del bienestar comunal, sin que se formalice el traspaso del bien inmueble a través de escritura pública.

Es una situación que se repite, a manera de ejemplo, en zonas rurales donde funcionan escuelas, puestos de salud, espacios para la recreación y el deporte, entre otros, predios pese a que se encuentran en posesión del municipio, no cuentan con el título de propiedad puesto que nunca se formalizó la titulación. Esta situación se repite en las grandes urbes de Colombia.

En estas circunstancias, el Congreso de la República expidió la ley 1551 de 2012, que en el último inciso del artículo 48 estableció la posibilidad que, en los casos en que la nación financie o cofinancie recursos de inversión con los municipios, la acreditación de la posesión del bien y de su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, sea suficiente para autorizar la inversión.

Sin embargo, debido a que dicha norma no estableció un procedimiento para efectuar la acreditación, los municipios y sus comunidades siguen enfrentándose a numerosas barreras que en último término les impide acreditar la posesión y la destinación del uso público de estos predios, privándose de la posibilidad de contar con importantes recursos de inversión. Este es un problema que ha detenido el desarrollo local y que es susceptible de ser solucionado por el legislador a través de la creación de un procedimiento claro que, a partir de unos criterios taxativos, le permita a la entidad territorial municipal acreditar: i) la posesión del bien, así como ii) su destinación al uso público.

1. **IMPORTANCIA Y NECESIDAD DEL PROYECTO DE LEY**

En Colombia el derecho de propiedad solo puede demostrarse ante la conjunción de dos elementos: el título y el modo. Es entonces indiscutible que la sola acreditación de la posesión no es criterio de derecho suficiente para demostrar la propiedad de un bien. Así lo advirtió el Consejo de Estado, al emitir concepto sobre el último inciso del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012:

“De entrada la Sala advierte que en forma alguna la norma que se estudia comprende una modificación a la estructura del derecho de bienes en el país, ni eleva al poseedor a la calidad plena de propietario. La norma se limita a definir dos sujetos específicos y un marco concreto –la exigencia de la entidad nacional al municipio de la prueba de propiedad de los bienes inmuebles que van a ser objeto de intervención–, para **la presunción de propiedad[[1]](#footnote-1)** con la cual se encuentran favorecidos todos los poseedores en los términos del inciso segundo del artículo 762 del Código Civil, según la cual “[e]l poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”}[[2]](#footnote-2)

Conforme a lo anterior, es claro que esta iniciativa no busca generar un nuevo método para la obtención de la titularidad de estos predios, sino garantizar lo que el Consejo de Estado ha denominado como la “presunción de propiedad”, derivada de la posesión del predio, mientras no haya oposición de un tercero y así canalizar recursos públicos de inversión para el desarrollo local.

De esta manera, el Proyecto de Ley no hace cosa diferente a la de precisar una disposición que ya se encuentra vigente en el ordenamiento legal, dándole mayor seguridad jurídica a las diferentes entidades del Estado que no han cumplido el inciso 7 del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012.

Sobre la Posesión

El artículo 762 del Código Civil define la posesión como: “la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo.”

A su vez, la Corte Suprema de Justicia aclaró que “la posesión es un derecho auxiliar para el dueño de la cosa o es un derecho provisional para el que no es dueño de ella, pero puede estar en vías de serlo”[[3]](#footnote-3). Podría afirmarse, entonces, que la posesión se asocia a la dominación de hecho de una persona sobre un objeto, posesión que en el caso de los bienes públicos, es decir, la que es ejercida por el Estado, “no puede asimilarse a la que ejerce una persona particular, natural o jurídica, para su propio beneficio, puesto que esta pretende la adjudicación exclusiva, en tanto que la del Estado busca la satisfacción de un interés general y la utilidad pública.”[[4]](#footnote-4)

Según el artículo 981 del Código Civil, la posesión del suelo se prueba “por hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el corte de maderas, la construcción de edificios, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación”. Al respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que para demostrar estos hechos positivos “serán de recibo los elementos probatorios referidos en los artículos 175 del Código de Procedimiento Civil y 165 del Código General del Proceso, es decir, la declaración de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medio que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.” En el caso de los bienes públicos, la posesión se puede acreditar a través de acto administrativo de la entidad estatal, debidamente motivado.

De esta manera, el proyecto de ley pretende, para el cumplimiento del requisito de acreditación del bien, cuando tengan lugar y sean plenamente verificables los hechos positivos de ocupación a los que alude el artículo 981 del Código Civil, que alcaldes o personeros municipales, puedan dar fe de ello a través de acto administrativo.

Es la posesión, entonces, el primer elemento de relevancia para acreditar la presunción de propiedad del municipio sobre terrenos sobre los cuales no posee el título. El segundo requisito, es que dicho bien tenga una destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, que a continuación se explica con mayor claridad.

Sobre la destinación al uso público o a la prestación de un servicio público

En el marco de la Ley 1551 de 2012, el Consejo de Estado se ha pronunciado indicando que se encuentran dentro de la órbita de su artículo 48 los bienes que soportan “afectaciones ambientales (zonas de reserva, recursos naturales, bienes afectos al Sistema Nacional de Parques Naturales, etc.) o urbanísticas (espacio público, zonas de desarrollo prioritario, construcción de obras públicas, etc.)”[[5]](#footnote-5).

Del mismo modo, son bienes destinados a la prestación de un servicio público, aquellos “que materialmente habrán de ser utilizados por una entidad para actividades que el ordenamiento jurídico ha catalogado como servicios públicos o asistenciales, por ejemplo: salud, educación, recreación y deporte, servicios públicos domiciliarios, entre otros.”[[6]](#footnote-6)

En este sentido, si se llegaren a conjugar los dos requisitos contemplados en el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, a saber, i) que existe posesión del bien objeto de la intervención y, además, que este bien ii) tiene una destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, es viable la inversión de los recursos.

En consecuencia, esta iniciativa pretende con la modificación del inciso séptimo del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios” establecer con claridad el procedimiento que deben seguir los municipios para acreditar la posesión y el uso público del bien frente al cual se procura hacer la inversión.

1. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO DE LEY**

|  |  |
| --- | --- |
| **ARTICULO** | **EXPLICACION** |
| Artículo 1º . | Establece el objetivo**.** |
| Artículo 2º. | Modifica el art 48 de la Ley 1551 de 2012, adicionando: i) Se habilita la inversión de los departamentos, no solo de la Nación; ii) que la posesión también pueda ser ejercida por la comunidad a través de Junta de Acción Comunal; iii) El mecanismo opera mientras no exista oposición de un tercero. |
| Artículo 3º. | Establece el mecanismo para acreditar la posesión y el uso público. Dicho mecanismo corresponde a un acto administrativo debidamente motivado, que podrá ser expedido por el Alcalde o Personero Municipal, y que deberá hacer constar que hay posesión por parte del municipio o de la comunidad, que tiene una destinación de uso público y que no existe oposición de un tercero. |
| Artículo 4º. | Aclara que la acreditación de la posesión no es plena prueba de propiedad, y que es una mera “presunción de propiedad”, en los términos que ha establecido el Consejo de Estado. |
| Artículo 5º. | Preceptúa que la solicitud de documentos adicionales o el incumplimiento a la presente Ley constituye falta disciplinaria. |
| Artículo 6º. | Establece la vigencia. |

**V. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Texto aprobado** | **Texto propuesto** | **Observaciones** |
| **Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público. | **Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público. | Sin modificaciones. |
| **Artículo 2º. Modifíquese el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, así:**  En los casos en ~~los~~ que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero. | **Artículo 2º. Modifíquese el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, así:**  En los casos en que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero. | Se ajusta la redacción para una mejor comprensión de la norma.  Se incluye al municipio para dar claridad respecto a la inversión de recursos en la misma entidad territorial. |
| **Artículo 3º**. Para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público en los casos en los que las entidades nacionales, departamentales o de cualquier orden la exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios. El Alcalde o el Personero Municipal ~~podrán expedir~~ acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio o la comunidad a través de junta de acción comunal ha ejercido y ejerce ~~la~~ posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:   1. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación. 2. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción. 3. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien. | **Artículo 3º**. Para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público en los casos en los que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden la exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios. El Alcalde o el Personero Municipal expedirá acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio o la comunidad a través de la junta de acción comunal ha ejercido y ejerce posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:   1. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación. 2. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción. 3. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.   **Parágrafo.** El alcalde o el personero municipal deberán publicar el proyecto de acto administrativo al que se refiere el presente artículo, en las condiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de que las personas que se reputen dueñas del bien puedan oponerse. Si pasado este término no se presentan oposiciones radicadas ante la entidad se entenderá acreditado este requisito y se procederá a expedir el acto administrativo respectivo. | Se ajusta la redacción para una mejor comprensión de la norma..  Se incluye al municipio para dar claridad respecto a la inversión de recursos en la misma entidad territorial.  El proyecto de ley en el literal C del artículo 3 establece como requisito para que se expida el acto administrativo la constancia de que “otra persona no justifica ser el reputado sueño del bien”, igualmente el artículo 2 exige que no debe existir oposición de un tercero. Sin embargo, no se establece un mecanismo de publicidad que permita que las personas que se reputen dueñas puedan oponerse. Esta proposición busca suplir este vacío mediante la notificación por aviso del proyecto de acto administrativo, la cual se hará en los términos del CPACA, que determina que “se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días” |
| **Artículo 4.** La acreditación a la que se refiere la presente Ley constituye presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y en ningún caso constituirá título o plena prueba de propiedad. | **Artículo 4.** La acreditación a la que se refiere la presente Ley constituye presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y en ningún caso constituirá título o plena prueba de propiedad. | Sin modificaciones. |
| **Artículo 5.** La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan la aplicación de lo dispuesto en la presente ley será considerada falta gravísima y será sancionado de acuerdo al Código Único Disciplinario. | **Artículo 5.** La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan la aplicación de lo dispuesto en la presente ley será considerada falta gravísima y será sancionado de acuerdo al Código Único Disciplinario. | Sin modificaciones. |
| **Artículo 6.** Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | **Artículo 6.** Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | Sin modificaciones. |

**VI. PROPOSICIÓN**

Por lo anteriormente mencionado, presento a los Honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes **PONENCIA POSITIVA**, y solicito dar **PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley No. 592 de 2021 Cámara - No. 159 de 2019 Senado “Por la cual se modifica el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y se dictan otras disposiciones”.

Del Honorable Representante,

**Harry Giovanny González García**

Representante a la Cámara

Departamento del Caquetá



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NO. 592 DE 2021 CÁMARA - NO. 159 DE 2019 SENADO “POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 1551 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA,**

**DECRETA**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento de acreditación de la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público.

**Artículo 2º. Modifíquese el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, así:**

En los casos en que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden, exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios, prueba de la propiedad de los bienes que van a ser objeto de intervención, bastará con que estas acrediten la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público por parte de la entidad territorial o de la comunidad a través de junta de acción comunal, mientras no exista oposición de un tercero.

**Artículo 3º**. Para la acreditación de la posesión del bien y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público en los casos en los que las entidades nacionales, departamentales, municipales o de cualquier orden la exigen como requisito para financiar o cofinanciar proyectos de inversión con los municipios. El Alcalde o el Personero Municipal expedirán acto administrativo debidamente motivado, en el cual se manifieste que el municipio o la comunidad a través de junta de acción comunal ha ejercido y ejerce posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:

1. Que se cumplen los hechos positivos a los que alude el artículo 981 del Código Civil, tales como obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o de igual significación.
2. Que el bien es de uso público o que está destinado a la prestación de un servicio público, caso en el cual se deberá señalar el uso o usos específicos que se le dan al bien, los cuales deberán corresponder a finalidades de interés general, ya sea que dicho uso o usos se hayan concretado o que se encuentren en proceso de concreción.
3. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.

**Parágrafo.** El alcalde o el personero municipal deberán publicar el proyecto de acto administrativo al que se refiere el presente artículo, en las condiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, con el fin de que las personas que se reputen dueñas del bien puedan oponerse. Si pasado este término no se presentan oposiciones radicadas ante la entidad se entenderá acreditado este requisito y se procederá a expedir el acto administrativo respectivo.

**Artículo 4.** La acreditación a la que se refiere la presente Ley constituye presunción de propiedad para efectos de aplicar el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen, y en ningún caso constituirá título o plena prueba de propiedad.

**Artículo 5.** La exigencia de requisitos adicionales o demoras injustificadas que impidan la aplicación de lo dispuesto en la presente ley será considerada falta gravísima y será sancionado de acuerdo al Código Único Disciplinario.

**Artículo 6.** Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Representante,

**Harry Giovanny González García**

Representante a la Cámara

Departamento del Caquetá



1. ­Subraya fuera de texto. [↑](#footnote-ref-1)
2. Consejo de estado, concepto [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 22 de agosto de 1957. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ibid. [↑](#footnote-ref-4)
5. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia del 12 de febrero de 2014, expediente No. 26.926. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado, Concepto 2154 del 18 de junio de 2014, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente Álvaro Namen Vargas. [↑](#footnote-ref-6)