**PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_ DE 2019**

**“POR LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 1551 DE 2012 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

El Congreso de la República

Decreta

**Artículo 1º. Objeto.** La presente Ley tiene por objeto modificar el artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y establecer el procedimiento para que los municipios acrediten la posesión de los bienes y su destinación al uso público o a la prestación de un servicio público, para lo dispuesto en el inciso 7º del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.

**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 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 Municipal o el Personero Municipal podrá expedir acto administrativo debidamente motivado, en el cual manifieste que el municipio ha ejercido y ejerce la posesión del bien frente al cual se pretende la inversión. El acto administrativo de acreditación deberá hacer constar:

a. 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.

b. 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.

c. Que otra persona no justifica ser el reputado dueño del bien.

**Parágrafo.** 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 de propiedad.

**Artículo 4º.** Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**

Senador de la República

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. Objetivo del proyecto de ley**

El objeto de la presente iniciativa es establecer un procedimiento para que los municipios acrediten la posesión y el uso público de los bienes 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.

**2. Consideraciones generales**

El inciso 7º del artículo 48 del Régimen Municipal (Ley 1551 de 2012) habilitó a los municipios para recibir recursos de inversión de la Nación para intervenir bienes sobre los cuales el municipio no tiene el título, con el único requisito de demostrar la posesión del bien y su destinación al uso público. El espíritu de esta norma pretendía que los alcaldes del país pudiesen efectuar inversión social con recursos de la Nación sobre terrenos que en la mayoría de los casos son donados y cuyo uso habitual y de buena fe es público, pero sobre los cuales nunca se efectuó la legalización de la transferencia a ningún título.

Sin embargo, dado que la norma no estableció un procedimiento en particular a través del cual se pudiere acreditar la posesión de buena fe y el uso público del bien, los municipios se enfrentan a innumerables requisitos y barreras administrativas que en último término les siguen impidiendo acceder a los recursos de inversión de la Nación.

Existe, entonces, la necesidad de esclarecer en la Ley las condiciones en que se debe acreditar la posesión de los bienes públicos para los fines contemplados en el inciso último del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 y de esta manera darles certeza jurídica a los municipios del país y fortalecerlos financieramente.

El inciso séptimo del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012 de ninguna manera supuso una modificación al derecho de bienes del país ni la creación de una nueva modalidad de propiedad, toda vez que la acreditación de la posesión no supone otorgarle al poseedor de manera plena la calidad de propietario.

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:

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 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”.[[1]](#footnote-1)*

El proyecto de ley, por consiguiente, no pretende otra cosa que permitir la aplicación efectiva de una disposición que se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico pero que no ha podido ser aprovechada por los municipios del país.

**3. 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”[[2]](#footnote-2)*. 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.”[[3]](#footnote-3)

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. Es importante, sin embargo, el vínculo existente entre la posesión de buena fe ejercida por el Estado y la destinación al uso público que se le de al bien poseído, segundo elemento fundamental para acreditar la presunción de propiedad.

**4. Sobre la destinación al uso público**

Una de las más autorizadas referencias sobre este asunto puede hallarse en el artículo 674 del Código Civil que establece como de uso público a todos aquellos bienes cuyo uso “pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso o bienes públicos del territorio.” Adicionalmente, ha considerado el Consejo de Estado que se encuentran dentro de la misma categoría de bienes de uso público, inmersos en el propósito del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012, 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.)”*[[4]](#footnote-4).

Así, el segundo elemento de relevancia para la presunción de propiedad a efectos de aplicar el inciso 7º del artículo 48 del Régimen Municipal, es la acreditación del uso público dado al terreno sobre el cual el municipio ejerce la posesión, pues constituye el fundamento y la principal causa para que las entidades nacionales, departamentales y de todo orden, inviertan sus recursos en estos bienes.

**5. Contenido del proyecto de ley**

Esta iniciativa busca definir de manera clara un mecanismo a través del cual los municipios puedan acreditar la posesión y el uso público de un bien para efectos de aplicar lo dispuesto en el último inciso del artículo 48 de la Ley 1551 de 2012.

El Consejo de Estado, mediante concepto derivado de consulta elevada a propósito de este asunto, ha admitido que la acreditación pueda efectuarse mediante un acto administrativo debidamente motivado:

Además, en atención a la naturaleza de los bienes públicos, el Estado también podrá, mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual goza de la presunción de legalidad, manifestar, como lo haría un particular en una declaración de parte, que ejercen la posesión sobre el bien frente al cual se pretende la inversión con recursos de la Nación. Ahora bien, el acto deberá estar debidamente motivado no solo desde la perspectiva jurídica, sino fáctica, en tanto que solo se podrá señalar que se ejerce posesión sobre un inmueble cuando quiera que tengan lugar y sean plenamente verificables los “hechos positivos” a los que alude el artículo 981 del Código Civil, es decir, que la entidad territorial materialmente haya llevado a cabo obras de explotación del bien, construcción de edificios, cerramientos o actos materiales de la misma naturaleza o, como dice la norma, “de igual significación”.[[5]](#footnote-5)

En este sentido, la presente iniciativa incorpora elementos muy claros de interpretación normativa provenientes del Consejo de Estado. Se aclara en la norma, en todo caso, que la acreditación no es otra cosa que la presunción de propiedad del municipio sobre el bien, lo cual no supone otorgarle la calidad plena de propietario.

Con este proyecto de ley se busca fortalecer a los municipios de Colombia, al brindarles herramientas jurídicas para poder efectuar las necesarias inversiones sociales que actualmente se encuentran pendientes por que i) a pesar que la norma los habilita para recibir recursos de la nación, en la práctica no logran acreditar la posesión y el uso público del bien; ii) el artículo 48 del Régimen Municipal no contempló la posibilidad de recibir recursos de inversión provenientes de los departamentos y de otros niveles de gobierno, por lo cual se propone habilitar esta posibilidad.

**LUIS FERNANDO VELASCO CHAVES**

Senador de la República

1. Consejo de Estado, concepto 2154 del 18 de junio de 2014. Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 22 de agosto de 1957 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ibíd. [↑](#footnote-ref-3)
4. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 12 de febrero de 2014, exp. n.° 26.926 [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia del 22 de agosto de 1957 [↑](#footnote-ref-5)