



Bogotá D.C., Noviembre 10 de 2016

Doctor

TELESFORO PEDRAZA ORTEGA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para segundo al Proyecto de Ley No. 052 de 2016 Cámara ACUMULADO con el Proyecto de Ley No. 072 de 2016 Cámara.

Respetado señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, con toda atención, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 052 de 2016 Cámara ACUMULADO con el Proyecto de Ley 072 de 2016 CÁMARA, *“Por medio de la cual se establecen lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictan otras disposiciones, para lo cual fui designado por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera, ponencia que se sustenta en los siguientes términos:*

I. TRÁMITE DEL PROYECTO

Origen: Congresional.

El Proyecto de Ley No. 052 de 2016 Cámara fue presentado por la Honorable Representante Elda Lucy Contento Sanz el día tres (3) de agosto de 2016 y publicado en la Gaceta del Congreso número 599 de 2016 con fecha martes, 9 de agosto de 2016.



En continuidad del trámite legislativo, el Proyecto de Ley No. 072 de 2016 fue presentado por los HH.RR. Fredy Antonio Anaya Martínez, María Fernanda Cabal Molina, Tatiana Cabello Flórez, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, Jairo Enrique

Castiblanco Parra, Edgar Alexander Cipriano Moreno, Wilson Córdoba Mena, Víctor Javier Correa Vélez, Carlos Alberto Cuero Valencia, Hugo Hernán González Medina, Carlos Eduardo Guevara Villabon, Samuel Alejandro Hoyos Mejía, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Inés Cecilia López Flórez, Jaime Felipe Lozada Polanco, Rubén Darío Molano Piñeros, Héctor Javier Osorio Botello, Oscar Darío Pérez Pineda, Esperanza María Pinzón, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, .Ciro Alejandro Ramírez Cortes, H.R. Margarita María Restrepo Arango, Edward David Rodríguez Rodríguez, Fernando Sierra Ramos, Santiago Valencia González, Martha Patricia Villalba Hodwalker, María Regina Zuluaga Henao y los Honorables Senadores - Alfredo Ramos Maya, Daniel Alberto Cabrales Castillo, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Jaime Alejandro Amín Hernández, Nohora Stella Tovar Rey, Paloma Valencia Laserna, Paola Andrea Holguín Moreno, Ruby Thania Vega De Plaza, Susana Correa Borrero, el día nueve (9) de agosto de 2016 y publicado en la Gaceta del Congreso número 609 de 2016 con fecha viernes, 12 de agosto de 2016.

Los citados proyectos de ley fueron remitidos a la Comisión Primera Constitucional Permanente; y acumulados en virtud de lo preceptuado en el artículo 151 de la Ley 5 de 1992.

Mediante Comunicación del 24 de agosto del año en curso y conforme a lo expresado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fue designado ponente en primer debate del Proyecto de Ley número 052 de 2016 Cámara *“Por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones”* ACUMULADO con el Proyecto de Ley 072 de 2016 CÁMARA, *“Por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones” “ley de predios”, el Representante: JOHN EDUARDO MOLINA FIGUEREDO.

El 12 de Septiembre de 2016, el ponente rindió ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 052 de 2016 Cámara *“Por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones”* ACUMULADO con el Proyecto de Ley 072 de 2016 CÁMARA, *“Por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones” “ley de predios”*; ponencia publicada en la Gaceta 735 de 2016. El 11 de Octubre de 2016, se radicó enmienda a la Ponencia para primer debate; enmienda que fue publicada en la Gaceta 883 de 2016. El día 26 de Octubre del año en curso, se crea una subcomisión para estudio de esta iniciativa legislativa, conformada por los HHRR John Eduardo Molina Figueredo, Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa, Heriberto Sanabria Astudillo y Humprey Roa Sarmiento. El 2 de Noviembre de 2016, la subcomisión rinde informe al Proyecto 052 de 2016 Acumulado con el Proyecto 072 de 2016, informe publicado en la Gaceta 968 de 2016.

Finalmente, el 8 de Noviembre de 2016 fue aprobado en Comisión, tal y como consta en el Acta de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

II. OBJETIVO

El Proyecto de Ley, tiene como objeto fijar los lineamientos para el proceso de adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva por parte de las entidades territoriales.

III. MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY

Como se indicó en el trámite del proyecto, el 26 de Octubre de 2016 se creó por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes una subcomisión de estudio a ésta iniciativa, en la que se acoge un nuevo texto. Es de anotar que pese a que se realizó una enmienda total al texto, se



conservó el objeto principal de los proyectos de ley acumulados, y por tanto no se quebranta el principio de unidad de materia.

A través de las modificaciones realizadas por la subcomisión, se propone que el trámite de legalización de los inmuebles o predios donde funcionan establecimientos públicos de las entidades territoriales que se adquieran a modo de prescripción adquisitiva de dominio sea aplicable de manera expedita, a fin de que dichas entidades públicas obtengan justo título sobre dichos bienes y así poder realizar inversiones acorde a sus necesidades y planes de desarrollo.

Frente a los **PROYECTOS DE LEY NÚMERO 052 DE 2016 CÁMARA** *“Por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones”* **ACUMULADO** con el **PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2016 CÁMARA** *“Por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones”* *“ley de predios”*, se adopta un nuevo texto donde se acoge el espíritu de la iniciativa legislativa de los autores de los proyectos ya mencionados.

El texto propuesto se justifica en las siguientes consideraciones:

Las entidades territoriales hoy día afrontan un problema común al no poder realizar inversiones frente a los predios donde funcionan sus establecimientos públicos y se prestan servicios en educación, salud y servicios públicos en general, esto en razón a que dichas entidades no cuentan con los documentos que acrediten la titularidad de los bienes inmuebles que han poseído. La ausencia de estos títulos se ha convertido en un inconveniente, para que las instancias del Gobierno (nacional, departamental y municipal), puedan invertir en el mejoramiento de la infraestructura, pues la propiedad o titularidad de estas, no está a nombre de entidad alguna del Estado.

Como antecedente legislativo se puede observar que en el año 2012 el ex senador Carlos Ferro Solanilla presentó una iniciativa similar a la que hoy nos ocupa enfocada únicamente en el sector del educativo, la cual tuvo tres (3) debates en el Congreso



de la República. De este antecedente, se puede concluir, que la problemática que afecta a todos los departamentos frente a la falta de legalización de los predios no es de ahora, viene siendo un problema coyuntural desde hace mucho tiempo y este Congreso debe poner especial atención y darle celeridad a la aprobación de este proyecto que no sólo se ocupa de los predios educativos sino que a su vez permite que todo bien inmueble donde funcionan establecimientos públicos de las entidades territoriales como puestos de salud, hospitales, inspecciones de policía entre otros, se adquieran a modo de prescripción adquisitiva de dominio, el cual redundará en beneficios para nuestros gobernadores, alcaldes y para la comunidad en general.

Cabe anotar que la legislación colombiana, tiene expresa prohibición para que quienes ejercen como ordenadores del gasto, invertir recursos públicos en predios que no estén a nombre del Estado, esta razón es la que impide que el Estado invierta en infraestructura de las entidades públicas de las entidades territoriales.

Así las cosas, este es un proyecto sencillo, que busca que las entidades territoriales puedan realizar el trámite de legalización de los títulos sobre los predios donde funcionan establecimientos públicos que se encuentren sin titularización y de esta manera poder transferir recursos e invertir en la infraestructura de los establecimientos públicos.

IV. CONTENIDO Y ALCANCE DEL TEXTO PROPUESTO

Artículo 1°. Se establece el objeto de la iniciativa legislativa y se dictan los lineamientos para el proceso de adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva por parte de las entidades territoriales.

Se amplía el ámbito de aplicación del proyecto dado que este inicialmente solo se circunscribía a bienes inmuebles donde funcionaban establecimientos educativos públicos; con el nuevo texto se abre la posibilidad de titular bienes inmuebles donde funcionan establecimientos públicos como Hospitales, Empresas Sociales del Estado, Inspecciones de Policía y todo tipo de predio que las entidades territoriales hayan



tenido en posesión de manera continua e ininterrumpida y que se pretendan adquirir a modo prescripción adquisitiva.

Artículo 2°. Establece que las entidades territoriales deberán realizar un inventario de los bienes inmuebles ocupados que puedan ser objeto de adquisición por prescripción adquisitiva, dentro de un término de seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley.

Artículo 3°. Las entidades territoriales para la adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva, deberán iniciar la inscripción de declaración de posesión regular ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble análogamente a lo establecido en la ley 1183 de 2008 y que una vez inscrita la declaración de posesión regular, las entidades territoriales podrán estructurar sus proyectos de solicitud de recursos de inversión ante las entidades del nivel ejecutivo.

Artículo 4°. Fija un término para que las entidades territoriales inicien dentro de los tres (3) meses siguientes a la declaración de posesión regular, la acción de pertenencia so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiera lugar.

Artículo 5°. En aquellos inmuebles que las entidades territoriales no tenga el derecho por prescripción adquisitiva, podrá iniciar el proceso establecido en la ley 1742 de 2014. Igualmente se incorpora un párrafo donde se instaure que para la adquisición de predios nuevos en aras de ampliación o construcción de instalaciones para el equipamiento público, se utilizará el proceso establecido en la ley 1742 de 2014, o en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

Artículo 6°. Se establece un párrafo transitorio al artículo 375 del Código General del Proceso, de acuerdo con las consideraciones de la sentencia C-666 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo, el procedimiento especial que consagra la Ley 1561 de 2012, se refiere unívocamente a bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sobre los cuales se pretende adquirir título de propiedad o sanear la falsa tradición; para otro tipo de inmuebles se deberá dar aplicación al procedimiento establecido en El Código General del Proceso. Al respecto la Honorable Corte en sus palabras considero que : *“En efecto, si el poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica pretende que*



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

*se le otorgue un título de propiedad o sanear la falsa tradición, deberá promover un proceso verbal especial ante el juez civil municipal del lugar en donde se hallen los bienes y, si los bienes están en varias divisiones territoriales, ante el juez de cualquiera de ellas, a elección del demandante, conforme a lo previsto en la Ley 1561 de 2012. **Si se trata de otro tipo de bienes inmuebles, será necesario promover el proceso que corresponda, según lo previsto en el Código de Procedimiento Civil y, conforme a su entrada en vigencia, en el Código General del Proceso.** (Negrillas fuera del Texto Original).*

Artículo 7°. Se establece que en los eventos de prescripción adquisitiva de bienes inmuebles a favor de entidades territoriales estarán exentas al pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro, de los derechos notariales cuando a ello haya lugar.

Artículo 8°. Se establece excepciones de aplicación a la ley. No aplicara a los bienes inmuebles ubicados en resguardos indígenas o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos. Para el otorgamiento del título de propiedad, deberá tramitarse el proceso verbal especial consagrado en la presente ley.

Artículo 9°. Establece la Vigencia.

V. CONCEPTO SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

La Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notaria y Registro, rindió concepto institucional sobre el Proyecto de Ley objeto de estudio, en el cual formula las siguientes observaciones:

“...Por lo anterior, la Superintendencia de Notariado y Registro considera que tras un análisis orgánico e integral de la normatividad vigente y aplicable al tema, es más acertada la propuesta del Proyecto de Ley 052 de 2016, en tanto reconoce la facultad establecida en cabeza de los

*jueces y la normatividad vigente, en lugar de proponer un trámite. **No obstante se sugiere que en lugar de remitir al procedimiento establecido en la Ley 1561 de 2012, lo haga frente al procedimiento establecido en el Código General del Proceso toda vez que la primera hace referencia a bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, mientras que el segundo tiene una aplicación más universal respecto del procedimiento para la declaración de pertenencia y la prescripción adquisitiva de dominio:*** (Negrillas y subrayado fuera del Texto Original).

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación se plantea la modificación que se realizará al contenido del texto aprobado en la Comisión Primera de Cámara de Representantes el día 8 de Noviembre de 2016, para su discusión y aprobación en segundo debate. El suscrito ponente se permite recomendar que se apruebe el texto con la siguiente modificación:

De acuerdo con la discusión en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley número 052 de 2016 Cámara “*Por medio de la cual se expiden normas para la legalización de los inmuebles donde funcionan establecimientos educativos públicos u oficiales y se dictan otras disposiciones*” ACUMULADO con el Proyecto de Ley 072 de 2016 CÁMARA, “*Por medio de la cual se expide procedimiento especial para adquirir a modo de prescripción adquisitiva de dominio la propiedad de inmueble donde funcionan los establecimientos educativos oficiales y se dictan otras disposiciones*” “*ley de predios*”, se acoge la constancia presentada por el Honorable Representante Oscar Sánchez León.

- En el artículo 3° se cambia la frase “inscrita la declaración” por la frase “hecha la inscripción”, por razones de técnica legislativa. El texto propuesto en el pliego de modificaciones es el siguiente:

Artículo 3°. Las entidades territoriales podrán adquirir por prescripción adquisitiva los bienes inmuebles que han servido de uso para el equipamiento público, iniciando



INFORMACIÓN & SOLUCIONES

la inscripción de declaración de posesión regular ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble conforme a lo establecido en la ley 1183 de 2008.

Una vez ~~inscrita la declaración~~ hecha la inscripción de posesión regular, las entidades territoriales podrán estructurar sus proyectos de solicitud de recursos de inversión ante las entidades del nivel ejecutivo.

VII. PROPOPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos presentar ponencia positiva con las modificaciones propuestas y de manera respetuosa propongo a los Honorables Representantes de la Cámara que integran la plenaria, aprobar en Segundo debate el Proyecto de Ley número 052 de 2016 Cámara ACUMULADO con el Proyecto de Ley 072 de 2016 CÁMARA, *“Por medio de la cual se establecen lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictan otras disposiciones , cuyo articulado a continuación se propone así:*

Cordialmente,

JOHN EDUARDO MOLINA FIGUEREDO

Ponente



TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 052 DE 2016 CÁMARA “ACUMULADO con el PROYECTO DE LEY No. 072 DE 2016 CÁMARA

“Por medio de la cual se establecen lineamientos especiales para la adquisición de predios para las entidades territoriales por prescripción adquisitiva y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

Artículo 1°. La presente ley tiene por objeto dictar los lineamientos para el proceso de adquisición de bienes inmuebles por prescripción adquisitiva por parte de las entidades territoriales.

Artículo 2°. Las entidades territoriales deberán realizar un inventario dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, de los bienes inmuebles ocupados que puedan ser objeto de adquisición por prescripción adquisitiva que no tengan título de propiedad por parte de la entidad territorial.

Parágrafo. El incumplimiento de lo establecido en el presente artículo, será causal de mala conducta.

Artículo 3°. Las entidades territoriales podrán adquirir por prescripción adquisitiva los bienes inmuebles que han servido de uso para el equipamiento público, iniciando la inscripción de declaración de posesión regular ante el notario del círculo donde esté ubicado el inmueble conforme a lo establecido en la ley 1183 de 2008.

Una vez hecha la declaración de posesión regular, las entidades territoriales podrán estructurar sus proyectos de solicitud de recursos de inversión ante las entidades del nivel ejecutivo.

Artículo 4°. Las entidades territoriales dentro de los tres (3) meses siguientes a la declaración de posesión regular, deberán iniciar la acción de pertenencia so pena de las sanciones disciplinarias a que hubiera lugar.



Artículo 5°. En aquellos inmuebles que la entidad territorial no tenga el derecho por prescripción adquisitiva, podrá iniciar el proceso establecido en la ley 1742 de 2014.

Parágrafo. Para la adquisición de predios nuevos en aras de ampliación o construcción de instalaciones para el equipamiento público, se utilizará el proceso establecido en la ley 1742 de 2014, o en las normas que la sustituyan, modifiquen o adicionen.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 375 del Código General del Proceso el cual quedará así:

Artículo 375. Declaración de pertenencia. (...)

Parágrafo Transitorio. Los términos establecidos en este artículo se reducirán a la tercera parte cuando el accionante sea una entidad territorial.

Artículo 7°. Derechos de notariado y registro. En los eventos de prescripción adquisitiva de bienes inmuebles a favor de entidades territoriales no habrá lugar al pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro, de los derechos notariales cuando a ello haya lugar.

Artículo 8°. Excepciones. La presente ley no aplica a los bienes inmuebles ubicados en resguardos indígenas o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos. Para el otorgamiento del título de propiedad, deberá tramitarse el proceso verbal especial consagrado en la presente ley.

Artículo 9°. Vigencia. Esta ley empezará a regir a partir de su promulgación.

Cordialmente,

JOHN EDUARDO MOLINA FIGUEREDO

Ponente