



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 161

Bogotá, D. C., miércoles, 22 de marzo de 2017

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.*

Bogotá, D. C., marzo 15 de 2017

Presidente

TELÉSFORO PEDRAZA

Comisión Primera

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.

Respetado Presidente:

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, por medio de la presente rendimos informe de ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil, con el fin de que se ponga a consideración para discusión de la honorable Cámara de Representantes.

El informe contiene los siguientes acápites:

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto de ley
- III. Marco constitucional y legal
- IV. Justificación del proyecto de ley
- V. Articulado propuesto para segundo debate

#### TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 4 de agosto de 2016 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y

adiciona el Código Civil, a iniciativa de los congresistas, honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo, honorable Representante Carlos Abraham Jiménez López, honorable Representante José Ignacio Mesa Bantancur, honorable Representante Jorge Enrique Rozo Rodríguez.

La iniciativa fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 602 de 2016 y fue remitido a la Comisión Primera para su estudio, pues de conformidad con la Ley 3ª de 1992, la clase de asuntos que pretende regular este proyecto de ley son conocidos por esta célula administrativa. Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, del 5 de septiembre de 2016, fue nombrado como ponente para primer debate el representante Rodrigo Lara Restrepo.

El 6 de diciembre de 2016 la Comisión Primera de la Cámara aprobó el **Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil**, con un total de veintidós (22) votos a favor y uno (1) en contra. Mediante comunicación de la misma fecha notificada el 7 de diciembre y, conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, fuimos designados como ponentes para segundo debate, los representantes honorable Representante Rodrigo Lara Restrepo –Coordinador y honorable Representante Elbert Díaz Lozano.

#### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley propone ampliar la libertad que dispone el causante para testar, mediante la reducción de las legítimas a la mitad de la masa sucesoral y la eliminación de la cuarta parte de mejoras, para ello, se modifican diecinueve artículos del Código Civil. Lo anterior, con la finalidad de permitir la libre disposición de la mitad de los bienes, sin afectar las asignaciones forzosas, como son la porción conyugal y los alimentos que se deben por ley.

Igualmente, se consagra una excepción a las asignaciones forzosas que existen para testar cuando se trate de casos de pequeña propiedad rural, con el fin de evitar

la fragmentación excesiva de las tierras en microfundios. En consecuencia, quedarán eximidas del régimen de legítimas, las sucesiones testadas de predios rurales cuya extensión sea inferior o equivalente a cuatro (4) Unidades Agrícolas Familiares (UAF)<sup>1</sup>, en este escenario se tendrá la posibilidad de testar libremente sin perjuicio de las asignaciones forzosas.

### MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

Uno de los pilares básicos de la Constitución Política de 1991 es la familia, pues constituye el núcleo fundamental de la sociedad. En virtud de lo cual reconoce la protección del Estado y de la sociedad a la familia, la inviolabilidad de la honra, dignidad e intimidad familiar y la igualdad de derechos y deberes de la pareja y todos los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él (artículo 42 C. P.).

Como parte de las obligaciones y derechos que tiene la familia, el Código Civil prevé como un modo de adquirir el dominio, la sucesión por causa de muerte, esta puede realizarse de manera testada o intestada. Específicamente, la palabra testamento trae su origen en la frase latina “testatio mentis”, o sea, testimonio de la voluntad. Así las cosas, de acuerdo con el artículo 1055 del Código Civil, “*el testamento es un acto más o menos solemne, en que una persona dispone del todo o de una parte de sus bienes para que tenga pleno efecto después de sus días, conservando la facultad de revocar las disposiciones contenidas en él mientras viva. Según el artículo 1059 del mismo Código, el testamento es un acto de una sola persona, y agrega en su inciso 2°, que “serán nulas todas las disposiciones contenidas en el testamento otorgado por dos o más personas a un tiempo, ya sea en beneficio recíproco de los otorgantes o de una tercera persona”*”<sup>2</sup>. Por lo tanto, al ser un acto jurídico unilateral, esta debería ser solamente expresión de la libertad para producir efectos y no estar restringida por el ordenamiento jurídico.

### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

Nuestra ley de sucesión proviene del Código Civil francés de 1804. Se trata de una legislación heredada que responde a motivaciones propias de la coyuntura histórica de la Francia revolucionaria, donde se requería usar la sucesión de la familia tradicional como instrumento de división y fragmentación de la tierra, base y sustento del poder aristocrático en el antiguo régimen<sup>3</sup>. Semejante orden de justificación no solo no se congracia con las necesidades de la sociedad actual colombiana sino que, como veremos, puede resultar lesivo en términos económicos, sociales y medioambientales.

Así las cosas, existen dos limitaciones económicas de restricciones a la libertad de testamento. En primer lugar, la obligatoriedad en la distribución de la riqueza

entre los hijos implica una ineficiente asignación de los recursos, lo cual reduce el bienestar social y la riqueza de la sociedad en general, pues implica el fraccionamiento de los activos de la familia e impide la obtención de mejores resultados económicos. En segundo lugar, la obligación en la distribución de la herencia le impone a la sociedad un costo de oportunidad en términos de no sacar el mayor provecho de sus recursos.

### 1) La libertad de testamento y el desarrollo rural

#### A. La tierra en Colombia: informalidad y derechos de propiedad

En Colombia existen alrededor de 22 millones de hectáreas aptas para el uso agrícola, de las cuales únicamente se emplea el 24%. El total del área se encuentra concentrada en propiedades de tamaño grande (52%), mientras que los microfundios, que representan el 80% de los predios, únicamente tienen una participación del 10% (Cuadro 1).

**Cuadro 1: Distribución de la propiedad**

Propiedad	Número de predios	Participación (%)	Área (Hectáreas)	Participación (%)
Microfundio	2,596,247	80%	7,613,146	10%
Pequeña	440,532	14%	13,896,048	19%
Mediana	161,015	5%	13,209,105	18%
Grande	27,691	1%	37,925,233	52%
<b>Total</b>	<b>3,225,485</b>	<b>100%</b>	<b>72,643,532</b>	<b>100%</b>

Fuente: Leibovich, Botello, Estada & Vásquez, (2013)<sup>4</sup>. Proyecto de tierras

Del total de propiedades, cerca de un 45% son informales de acuerdo con el informe presentado por la OCDE<sup>5</sup>. Este fenómeno se acentúa en los hogares rurales más pobres, pues en el primer quintil de ingreso, la informalidad es mayor al promedio nacional, mientras en el quintil de mayores ingresos asciende a 11%. Particularmente, las áreas con mayor informalidad se encuentran en municipios ubicados en regiones recientemente colonizadas y con baja presencia institucional (Ibáñez, Gáfaró, & Zarruk, 2012)<sup>6</sup>.

En la literatura económica se han identificado varios determinantes de la informalidad en los derechos de propiedad rural, dentro de ellos se encuentra la debilidad institucional, conflictos en el uso de la tierra, altos costos de transacción y regulaciones inadecuadas (PNUD, 2011)<sup>7</sup>. Asimismo, varios hechos han potenciado este fenómeno, por ejemplo Ibáñez, Velásquez, & Helo, (2008)<sup>8</sup> señalan algunos: i) la expansión de la frontera agrícola, en especial la ocupación de baldíos; ii) la existencia de un catastro rural que se encuentra

<sup>4</sup> Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L., & Vásquez, H. (2013). Vinculación de los pequeños productores al desarrollo de la agricultura. En J. Perfetti, Á. Balcázar, A. Hernández, & J. Leibovich, Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. Fedesarrollo.

<sup>5</sup> OCDE. (2015). Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015.

<sup>6</sup> Ibáñez, A., Gáfaró, M., & Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. Documentos CEDE.

<sup>7</sup> PNUD. (2011). Colombia rural: razones para la esperanza. Informe de Desarrollo Humano, PNUD.

<sup>8</sup> Ibáñez, A., Velásquez, A., & Helo, J. (2008). La informalidad de los mercados de tierras en Colombia. Informe final presentado a Midas.

<sup>1</sup> El artículo 38 de la Ley 160 de 1994 señaló que “*se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (...)*”.

<sup>2</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia mayo 4 de 1949, Tomo Lxvi, M. P.: Manuel José Vargas.

<sup>3</sup> Weber, Max. (1922). Economía y sociedad.

desactualizado y serias limitaciones en la articulación con las entidades subnacionales y iii) la presencia de cultivos ilícitos en las zonas de la frontera agrícola.

De otra parte, Ibáñez, Gáfaró, & Zarruk, (2012) explican que existen altos costos de transacción en la obtención de títulos de propiedad dado que estos son dispendiosos de obtener, tanto en términos monetarios y de tiempo. Igualmente, para que los títulos de propiedad puedan tener efectos positivos sobre el desarrollo rural es necesario contar con una institucionalidad que respete esos derechos y los proteja de actores armados ilegales. Por ejemplo, en la Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes (ELCA<sup>9</sup>) al preguntársele a los hogares cuáles son los principales limitantes para la formalización de la tierra señalan los altos costos del proceso (45.6%) y la poca relevancia de los títulos de propiedad (27.7%).

El hecho de no contar con derechos de propiedad claros tiene implicaciones sobre los niveles de bienestar y de generación de ingresos. Al comparar los hogares con derechos de propiedad con los que no cuentan se encuentra que: i) los hogares sin derechos de propiedad quedan excluidos de los programas de crédito rurales y a una parte importante de los apoyos del Estado; ii) son objeto de despojo, pues de acuerdo con datos de la Encuesta de la Comisión de Seguimiento de la población desplazada el 33% de las familias desplazadas no tenía ningún papel que los acreditara como propietarios del predio; iii) los hogares rurales en situación de informalidad toman decisiones de inversión de bajo rendimiento; iv) los hogares sin derechos de propiedad tienen restricciones en las posibilidades de movilidad al no poder participar en el mercado de tierras; y v) los hogares con propiedad formal son menos vulnerables a los choques climáticos y menos dependientes de la inestabilidad del mercado laboral (PNUD, 2011).

En este orden de ideas, el estado actual de la ley sucesoral no favorece la formalización de la propiedad rural porque genera mayores costos de transacción al tener que coordinar y poner de acuerdo a un mayor número de herederos que deben tener a mano los recursos requeridos para llevar los trámites de manera adecuada y legal, a fin de recibir una propiedad con títulos en regla. Por el contrario, al evitar una mayor división del microfundio, los costos se hacen menores en tiempo y dinero y los trámites hacia la formalización se pueden surtir de manera más eficaz, lo que aparece como una ventaja de la presente propuesta.

### B. Pequeños propietarios y fraccionamiento de la propiedad

Los pequeños propietarios son la piedra angular del sector rural. A pesar de contar con muy poca participación en el total de la tierra (10%), representan el 80% del total de predios, una parte importante de la población rural, responden entre el 50 y 68% de la producción agrícola, la cual provee de alimentos los centros urbanos, con lo cual son responsables del 35% del consumo de los hogares. Los pequeños productores corresponden a aquellos que se encuentran en un microfundio y tienen propiedades con menos de media UAF. En particular, en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Nariño y Santander se ubican la mayor parte de los microfundios, pues allí se

ubica el 71% de estos (Leibovich, Botello, Estrada & Vásquez, 2013).

Ahora bien, los microfundios presentan características distintivas. En primer lugar, son mucho más productivos. El valor del rendimiento por hectárea de los microfundios es ampliamente superior a los resultados obtenidos por la gran propiedad, así la productividad de los microfundios es 40 veces superior a la de las grandes propiedades, 28 y 6 veces que el rendimiento de las propiedades medianas y pequeñas respectivamente (Cuadro 2). Este resultado se explica por un mayor uso intensivo de la tierra por parte de los microfundios pues estos deben realizar un mayor aprovechamiento de la escasa tierra con la que cuentan.

**Cuadro 2: Rendimiento e Ingreso según tamaño de la propiedad**

Tamaño	Valor del rendimiento por hectárea utilizada	Ingreso promedio	Ingreso per cápita
Microfundio	9,832,739	1,473,489	447,462
Pequeña	1,728,684	3,192,085	949,127
Mediana	350,567	7,968,219	2,519,923
Grande	245,476	19,350,665	6,694,716

Fuente: Leibovich, Botello, Estrada, & Vásquez, (2013). Línea Base AIS.

No obstante, al revisar el ingreso promedio y per cápita, se observa una relación directa entre la generación de ingresos y el tamaño de la propiedad. En el caso del café, por ejemplo más de 250 mil productores cuentan con un área sembrada menor a 3 hectáreas. Si se toman en consideración los ingresos de un productor con una finca con estas características da como resultado un ingreso de 21 millones anuales<sup>10</sup>. Este ingreso, descontando los costos, da como resultado que un cafetero no alcanza a obtener un salario mínimo como promedio. Sarmiento (2013<sup>11</sup>) señala que en promedio un caficultor percibe un ingreso mensual de 326 mil pesos, que tan solo representa el 56% del SMLV. A causa de esto, cerca de 374 mil cafeteros, principalmente pequeños, se encuentran en las categorías de Sisbén I y II. Esto se puede explicar en la restricción del tamaño de la propiedad, que no pueden generar los suficientes ingresos.

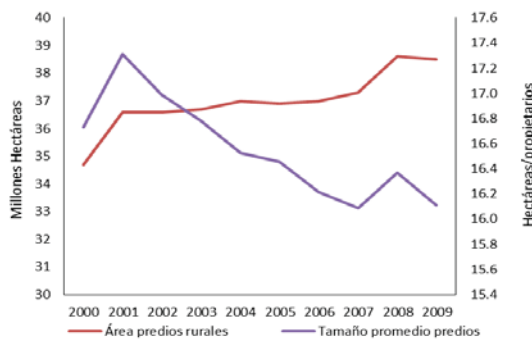
Ahora bien, al analizar la evolución de la pequeña propiedad se observa que crece mucho más el número de predios y poco el área cultivable. En tanto, la mediana propiedad fue la que menos creció en predios y número de propietarios, pero su incremento en área fue muy significativo. Por ejemplo, al tomar los años de la última década, el promedio de la propiedad rural ha presentado una tendencia decreciente, mientras que el total de tierra cultivable ha permanecido casi constante (Gráfico 2). Así, al disminuir la tierra cultivable por persona, entonces quiere indicar que un mayor número de personas se divide un mismo monto de tierra, por lo cual se puede afirmar, que se ha presentado un proceso de fragmentación de la pequeña propiedad.

<sup>10</sup> Con una productividad media un productor de una finca menor a tres hectáreas tendría una producción anual de 30 cargas, que valoradas a un precio promedio de 700 mil pesos, da como resultado un ingreso de 21 millones.

<sup>11</sup> Sarmiento Gómez, A. (2013). Educación, calificación y formalización de la mano de obra en el sector cafetero. Misión Estudios Competitividad Caficultura en Colombia.

<sup>9</sup> ELCA. (2014). Colombia en Movimiento 2010-2013. Universidad de los Andes.

**Gráfico 2: Hectáreas de predios rurales y tamaño promedio de la propiedad rural**



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

El continuo fraccionamiento no es un fenómeno reciente, sino que al contrario se ha presentado a lo largo del siglo XX, pues el promedio de hectáreas cultivables por persona ha decrecido en 84% entre 1960 y 2012, mientras que en el mundo y Latinoamérica esa disminución fue de 46 y 27% respectivamente (Gráfico 3). Por ejemplo, la economía cafetera, que ha sido el soporte de la económica nacional por muchos años, ha observado una constante reducción en el área promedio de cada propietario.

**Gráfico 3: Tierras cultivables (hectáreas por persona)**



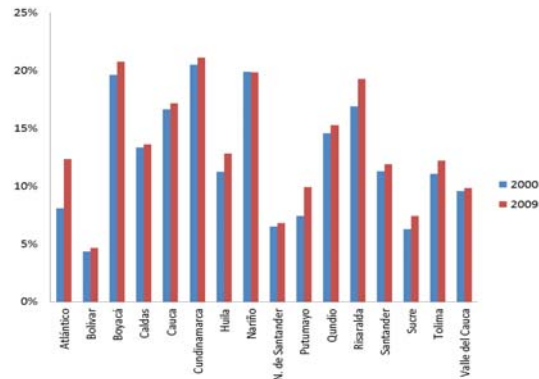
Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia.

Esta tendencia en el continuo fraccionamiento de la tierra se observa en los diferentes departamentos del país, en donde en su gran mayoría tanto el microfundio<sup>12</sup> como el minifundio<sup>13</sup> han presentado un incremento en la última década, así, al observar el porcentaje en el total de propiedades rurales del país, los minifundios y microfundios se han incrementado entre 1 y 4 puntos porcentuales (Gráfico 4 y Gráfico 5).

Sin pérdida de generalidad, en casi el total de departamentos el número de propiedades entre tres y diez hectáreas se incrementó, en particular en departamentos como Atlántico, Putumayo, Risaralda o Huila. Por su parte, los departamentos con el mayor número de minifundios corresponden a Cundinamarca (21%), Boyacá (21%), Nariño (20%) y Risaralda (19%). En lo que respecta al

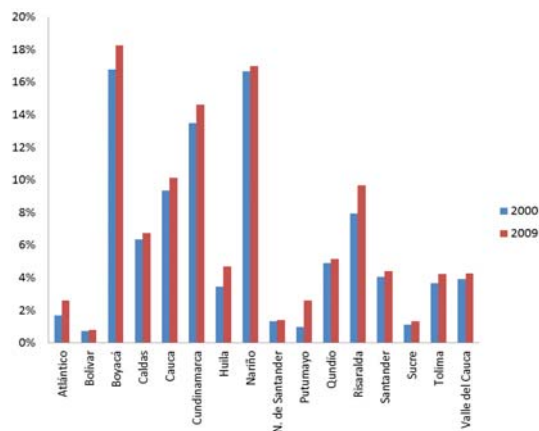
microfundio, su participación en el total de predios también se ha incrementado, siendo los departamentos de Boyacá (18%), Nariño (17%), Cundinamarca (15%) y Cauca (10%) con el mayor porcentaje de microfundios.

**Gráfico 4: Porcentaje de minifundios del total de propiedades rurales**



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

**Gráfico 5: Porcentaje de microfundios del total de propiedades rurales**



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

Al revisar los datos de otros países, Colombia presenta un excesivo fraccionamiento de la tierra en comparación con Latinoamérica, los países de ingresos mediano y bajo y, en general, con el mundo. Esto tomando en consideración que Colombia presenta un menor número de hectáreas cultivables por persona<sup>14</sup> (Gráfico 3). Al comparar con los demás países de Latinoamérica, en 2012 Colombia es el menor número de hectáreas por persona (0,03 hectáreas por persona) (Gráfico 6). El país se encuentra por debajo de países que han presentado una importante dinámica en su sector rural y que han aprovechado los acuerdos de libre comercio para incrementar sus exportaciones agrícolas, siendo el caso de Perú y de Chile. Igualmente, se encuentra por debajo de países como Argentina o Brasil que tienen importantes industrias en la producción de alimentos.

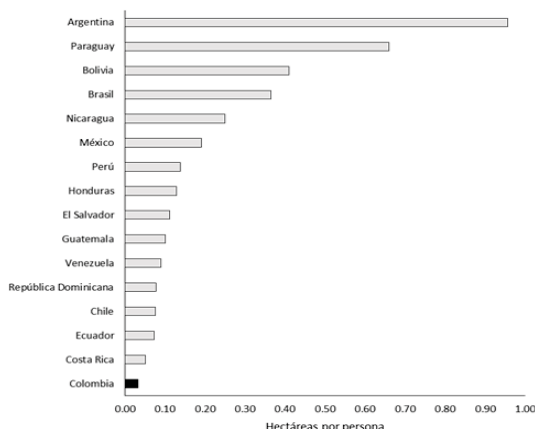
<sup>12</sup> De acuerdo con la clasificación hecha por el IGAC en el Atlas de propiedad rural del año 2001, la categoría de microfundio corresponde a los predios menores de 3 hectáreas.

<sup>13</sup> La categoría definida por el IGAC como minifundio corresponde a los predios entre 3 y 10 hectáreas.

<sup>14</sup> Definición Banco Mundial: “La tierra cultivable (en hectáreas por persona) incluye aquellos terrenos definidos por la FAO como afectados a cultivos temporales (las zonas de doble cosecha se cuentan una sola vez), los prados temporales para segar o para pasto, las tierras cultivadas como huertos comerciales o domésticos, y las tierras temporalmente en barbecho. Se excluyen las tierras abandonadas a causa del cultivo migratorio.”



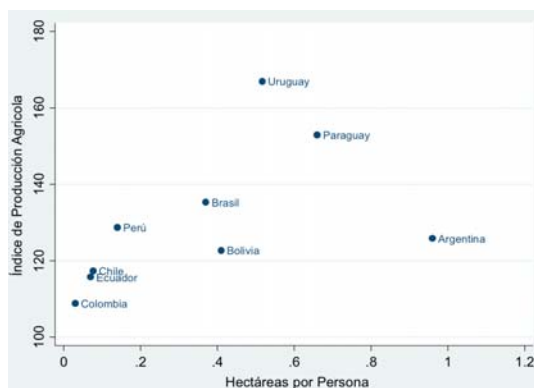
**Gráfico 6: Tierras cultivables en Latinoamérica (hectáreas por persona)**



Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia.

Esto crea importantes desventajas en términos de las oportunidades de Colombia para competir en los mercados internacionales y con las importaciones, esto en circunstancias en donde el país se ha dado cuenta que debe diversificar su canasta exportadora y no puede depender exclusivamente de los productos minerales. Esto se refleja en que el índice de producción agrícola para los países de Suramérica presenta una correlación positiva el número de hectáreas por persona (Gráfico 7).

**Gráfico 7: Relación entre el índice de producción agropecuaria y las hectáreas por persona<sup>15</sup>**

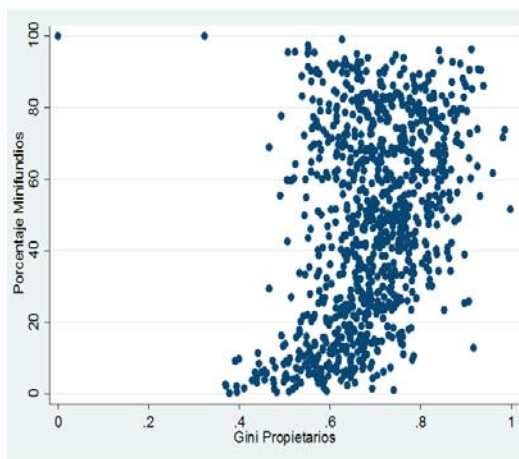


Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia.

En el reciente informe de revisión de las políticas agrícolas de la OCDE se puso de presente la dualidad del sector rural, en el cual cohabitan unos pocos propietarios con grandes extensiones de tierra con un número elevado de campesinos con pequeñas propiedades. Al respecto, señaló la OCDE que la desigualdad persistente se ha presentado debido a factores que limitan el acceso a la tierra de los pequeños productores, la constante acumulación de grandes extensiones de terrenos para actividades no productivas y el complejo sistema de tenencia de la tierra, que da como resultado poca claridad en los derechos de propiedad. Esta situación implica que la distribución de la tierra sea más desigual en los municipios colombianos, por la mayor proporción de microfundios, entendidos como predios que cuentan con una extensión de menos de tres hectáreas (Gráfico 8).

<sup>15</sup> Los datos del índice de producción agrícola corresponden al año 2011, mientras los de tierras cultivables por persona al 2012.

**Gráfico 8: Porcentaje de Microfundios y Gini de Propietarios<sup>16</sup>**



Fuente: IGAC, Atlas de la Propiedad Rural.

Esta característica del sector rural colombiano encaja con la descripción realizada por Fukuyama (2011)<sup>17</sup> de una economía malsusiana, en donde se presenta una ley de hierro de acumulación de riqueza, la cual es explicada por un proceso de acaparamiento de las pequeñas propiedades.

Esta ley establece que una élite agraria seguirá una senda de acumulación de riqueza que no responde a incrementos en la eficiencia en el uso de la tierra, pues el proceso de creación de riqueza no viene dado por el proceso de innovación o de emprendimiento. Este es el caso de la tierra que se encuentra subutilizada porque, por ejemplo, se dedica al pastoreo, en donde más del doble de lo necesario se utiliza para ello. De esta forma, el nivel tecnológico del campo se mantendrá fijo o presentará pocos avances (Fukuyama, 2011).

De esta forma, un latifundista continuamente incrementa su riqueza por el simple hecho de apoderarse de la pequeña propiedad y no por ser más eficiente. En últimas, corresponde a un problema de suma cero, en donde no hay mejoras en productividad, sino que el aumento de la riqueza de un latifundista viene dada por la pérdida de la propiedad de un pequeño productor (Fukuyama, 2011). Para frenar este continuo avance de los latifundios es necesario entonces evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad rural. Esto responde a la paradoja de los pequeños productores por cuanto a pesar de ser económicamente eficientes y más productivos por hectárea, el reducido tamaño de la propiedad no le permite generar los ingresos suficientes para salir de la pobreza. En este sentido, un factor decisivo para frenar el avance de la ley de hierro del latifundio y forzar la adopción de tecnologías para las mejoras en productividad viene dado por no permitir que la tierra se siga fraccionando y la familia campesina tenga la suficiencia en su sostenimiento económico y se haga un uso más eficiente de la tierra.

<sup>16</sup> La proporción de microfundios a nivel municipal se construyó para 2012 utilizando los datos del Atlas de Propiedad Rural del IGAC, y el Gini de propietarios corresponden a datos del panel agrícola compilado por el CEDE.

<sup>17</sup> Fukuyama, F. (2011). The origins of political order

## 2) Empresas familiares y la libertad de testar

La probabilidad de supervivencia de las empresas familiares se ve reducida en el momento del relevo generacional. Lo anterior porque, en primer lugar, los herederos no cuentan con el talento ni las habilidades profesionales necesarias; en segundo lugar, por las disputas al interior de las familias por el control de la empresa. En este sentido, una vasta literatura académica se ha concentrado en los efectos de estos dos factores mencionados sobre la rentabilidad de los activos y el crecimiento de las empresas, encontrando que en efecto, al momento del relevo generacional varios indicadores del buen desempeño de una empresa se deterioran, entre ellos: el rendimiento de los activos, las relaciones-mercado-valor-contable y las prácticas de gestión.

Ahora bien, en la literatura económica se ha identificado un nuevo obstáculo para la supervivencia de las empresas. Este corresponde a la reducida libertad de testamento con que cuenta una empresa familiar. En un reciente artículo en la prestigiosa publicación académica *American Economic Review* los autores Ellul, Paganó, & Panunzi (2010) señalan los efectos negativos de las leyes de herencia sobre las empresas. En particular, mencionan que las restricciones en la libertad de testamento reducen la capacidad de la empresa para promover futuros flujos de ingresos lo cual limita su capacidad para financiar la inversión.

Los autores tomando en consideración el índice de libertad de testamento revisan si este tiene algún impacto sobre el desempeño de las empresas familiares para ello, recolectan información de empresas y su respectivo desempeño en 38 países, incluido Colombia. En suma, encuentran que una ley de herencia más estricta se asocia con una menor inversión y un crecimiento más lento en las empresas familiares. El impacto encontrado es importante en términos económicos. Por ejemplo, aumentar la libertad de testamento en un 25% conlleva a que las inversiones de capital de las firmas se incrementen en 11% sobre la media del ratio capex de las firmas del estudio.

Esto implica que la supervivencia de las empresas familiares depende de la forma en que se aborda los procesos de sucesión, pues en el momento de la partición no es claro si la empresa seguirá contando con los activos necesarios para seguir en el mercado.

Este no es un tema menor por cuanto el aparato productivo del país está soportado por las empresas familiares, pues representan una parte importante del total de empresas, siendo estas alrededor 500 mil empresas, en su mayoría pymes. Del total de las empresas, dos terceras partes quiebran o son vendidas por la familia durante la primera generación, y tan solo el 5% y el 15% logran perdurar por lo menos hasta la tercera generación (Deloitte, 2010<sup>18</sup>). Sumado a lo anterior, en Colombia muy pocas empresas que cuentan con una gestión adecuada para abordar el riesgo de la sucesión. De acuerdo con datos de la Superintendencia Financiera del año 2001 tan solo el 28% de las empresas familiares cuentan con procedimientos para afrontar la sucesión. Asimismo, en el 87,7% de las sociedades no

existe un documento con los criterios para elegir al sucesor del fundador.

En conclusión, las regulaciones existentes sobre legítimas son un obstáculo para la asignación eficiente de los activos de las familias, por lo tanto la libertad en el testamento permite un mejor uso productivo de las empresas, en parte porque así se puede dejar a cargo a quien en realidad esté interesado del negocio, lo conozca y esté dispuesto a no dejar perecer la empresa familiar. Por lo tanto, este proyecto de ley cumple con la tarea de mitigar en parte los riesgos asociados con la quiebra de las empresas pequeñas y da certidumbre en lo respectivo al manejo de los activos familiares.

## 3) La libertad de testamento, la familia nuclear y las nuevas formas de solidaridad familiar

Las leyes de sucesión no producen efectos exclusivamente en aspectos económicos como la tierra o las empresas familiares. La ley de sucesiones regula aspectos fundamentales de la solidaridad familiar, lo que la hace relevante para la estabilidad en el largo plazo de estas estructuras. La herencia constituye el fundamento material de la continuidad de la familia y por lo tanto contribuye en la estabilidad intergeneracional de las estructuras sociales.

Por lo tanto, en un régimen de mayor libertad testamentaria, la expectativa de una herencia puede ser usada por el testador para asegurar un apoyo intergeneracional en el seno de la familia, fortaleciendo así la unidad de la misma. La expectativa de heredar, así como cualquier transferencia inter-vivos, puede promover vínculos de solidaridad entre las generaciones y disminuir los nacimientos por fuera del matrimonio. La posibilidad de desheredamiento, ha sido entendida como un factor de unión familiar que les permite a los padres mantener fortalecida su familia. En este sentido, la ley de sucesiones interviene en las bases de una relación familiar.

En un reciente estudio conocido como el Mapa Mundial de la Familia 2013, realizado en 47 países por el Child Trends Institute y la Universidad de Piura en Perú, se conoció que Colombia, con un total de 84% del total de los nacimientos vivos, es el país del mundo con el número más alto de niños nacidos por fuera del matrimonio. El informe señala que en comparación con América Latina, el matrimonio en Colombia ha perdido terreno frente a formas distintas de unión. De los adultos entre 18 y 49 años, apenas el 19 por ciento está casado y el 39 por ciento vive en relaciones consensuales, lo que representa el más alto porcentaje de todos los países estudiados.

En febrero de 2013, la revista *The Economist* en su edición '*El mundo en cifras*' destacó que el país ocupa el primer lugar en el mundo con menos matrimonios por habitantes, con apenas 1,7 matrimonios por cada 1.000 habitantes. La familia ha cambiado en las últimas décadas como lo indica el estudio mencionado. El crecimiento del número de niños concebidos por fuera del matrimonio y que sitúa a Colombia en el primer lugar del mundo, presumiblemente estaría ligado de dos formas a la eliminación de las discriminaciones que existían en el pasado en contra de los hijos extramatrimoniales. En primer lugar, porque la discriminación afecta a grupo poblacional creciente. Y en segundo lugar, porque los nacimientos extramatrimoniales se re-

<sup>18</sup> Deloitte. (2010). Sucesión en la Empresa Familiar. Boletín Gobierno Corporativo.

fieren a un cambio en la ética social respecto de estatus marital de los padres.

El matrimonio ya no es observado como el único modelo familiar normativo, dado que las relaciones no maritales reciben hoy cada vez más aceptación. La multiplicidad de nuevas formas familiares, significa que existen nuevas reclamaciones de solidaridad entre estas nuevas formas de asociación familiar. En términos de sucesiones, las nuevas reclamaciones de solidaridad deben ser reconocidas, lo que puede obtenerse otorgando al testador el mayor grado posible de libertad testamentaria.

#### CONTEXTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

El Título V del Libro Tercero del Código Civil se refiere a las asignaciones forzosas. Son estas *“las que el testador es obligado a hacer; y que se suplen cuando no las ha hecho, aún con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas”* (artículo 1226).

Son asignaciones forzosas los alimentos que se deben por ley a ciertas personas, la porción conyugal, las legítimas y la cuarta de mejoras en la sucesión de los descendientes. En lo que respecta a las legítimas, la ley las define como *“aquella cuota de los bienes de un difunto que la ley asigna a ciertas personas llamadas legitimarios”* (artículo 1239).

Son legitimarios los descendientes, los ascendientes, los padres adoptantes y los padres de sangre del adoptado de forma simple (artículo 1240). El derecho de los legitimarios consiste en que: *“La mitad de los bienes”*, previas algunas deducciones<sup>19</sup> y las agregaciones previstas en los artículos 1243 a 1245 C. C., *“se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según el orden y reglas de la sucesión intestada (...) No habiendo descendientes ni hijos naturales por sí o representados, con derecho a suceder, la mitad restante es la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”* (artículo 1242). Pero si hubiera descendientes *“la masa de bienes (...) se divide en cuatro partes: dos de ellas o sea la mitad del acervo, para las legítimas rigurosas; otra cuarta, para las mejoras con que el testador haya querido favorecer uno o más descendientes... y otra cuarta de que ha podido disponer a su arbitrio”* (artículo 1242, inciso cuarto; negrillas añadidas).

Es decir, que, habiendo descendientes, una persona solo puede disponer testamentariamente de manera libre de la cuarta parte de su patrimonio, tras las deducciones de rigor.

Por medio del testamento el testador especifica quién se convertirá en dueño de sus propiedades y en qué momento se realizará esa transferencia. Sin embargo, esta libertad de disposición de sus bienes pos mortem, pone de presente el problema de reconciliar el derecho individual de testar con el mérito y la obtención de riqueza por medio de las virtudes y esfuerzo realizado por cada persona.

Tal como lo ha consagrado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, *“La palabra testamento*

*trae su origen en la frase latina “testatio mentis”, o sea, testimonio de la voluntad.*

*“Según el artículo 1055 del C.C., el testamento es un acto más o menos solemne, en que una persona dispone del todo o de una parte de sus bienes para que tenga pleno efecto después de sus días, conservando la facultad de revocar las disposiciones contenidas en él mientras viva. Según el artículo 1059 del mismo Código, el testamento es un acto de una sola persona, y agrega en su inciso 2º, que “serán nulas todas las disposiciones contenidas en el testamento otorgado por dos o más personas a un tiempo, ya sea en beneficio recíproco de los otorgantes o de una tercera persona”.*

*“Es un acto jurídico unilateral, esto es, solamente necesita la voluntad de una sola persona para producir los efectos que le son propios, su finalidad dispositiva de bienes para después de la muerte del testador”<sup>20</sup>.*

#### DERECHO COMPARADO

Las mencionadas contradicciones alrededor de las leyes de herencia han sido objeto de debate en varios países donde y por tanto, a partir de diversos órdenes de justificación, han elaborado normas diferentes en lo que respecta a las leyes de sucesiones.

La libertad de testar nunca ha generado mayor debate en los Estados Unidos. La posibilidad de desheredar a los hijos constituye una de las particularidades más importantes del derecho sucesoral norteamericano. Solo existe protección para el cónyuge, el cual tiene derecho a una porción obligatoria correspondiente a la sociedad conyugal (*community property*).

Factores de la estructura política y social de los Estados Unidos parecen importantes a la hora de explicar por qué la libertad de testar fue aceptada sin mayor conflicto; diferencias en la concepción de la propiedad privada respecto de Alemania y Francia y distintas realidades económicas a lo largo del siglo XIX:

- En comparación con Francia, el propósito redistributivo fue menos importante en los Estados Unidos. No hubo un propósito de fraccionar los bienes de la nobleza ni de redistribuir las bases del poder aristocrático. El propósito principal de la revolución norteamericana fue su independencia y el establecimiento de un sistema democrático que no repitiera la desigualdad en el trato entre colonos y los colonizadores británicos. Por otro lado, en los Estados Unidos está muy arraigada la idea de que la injerencia del Estado en las relaciones económicas y sociales es una de las principales causas de desigualdad social.

- En cuanto a la segunda razón esgrimida, la abundancia de tierra hasta finales del siglo XIX hacía menos urgente la necesidad de fraccionarla por medio de la ley de sucesión y no había necesidad de limitar la concentración de la tierra perteneciente a la vieja aristocracia. Asimismo en los Estados Unidos había más tierra disponible que en Francia, un país entero por colonizar.

Por otro lado, hay tres sistemas básicos en materia de sucesiones<sup>21</sup>:

<sup>19</sup> Se trata de las previstas en el artículo 1016 del Código Civil, es decir: las costas de publicación del testamento, las deudas hereditarias, los impuestos fiscales que gravan la masa hereditaria, las asignaciones alimenticias forzosas y la porción conyugal.

<sup>20</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia mayo 4 de 1949, Tomo Lxvi, M. P.: Manuel José Vargas.

<sup>21</sup> Ver Hernández-Fierro María y Marta, Panorama Legislativo Actual de la Libertad de Testar (2010)

- Los sistemas legitimarios clásicos: que a su vez pueden clasificarse en los que establecen una porción llamada legítima o 6835/416 de reserva (Colombia, Francia, Italia, España, Finlandia, Suecia, Grecia, entre otros) y los que establecen un derecho de crédito frente a los herederos (Alemania, Austria).

- Los países con libertad de testar (la cual no es ilimitada): muchos países han establecido la libertad de testar, sin que con ello hayan visto a las familias disolverse o a los hijos alzarse contra sus padres o madres. En los países anglosajones (Reino Unido, países de la *Commonwealth* y Estados Unidos de América) la libertad de testar se reconoce desde hace mucho tiempo, aunque en algunos casos con ciertas restricciones que este Proyecto también ha respetado: se trata de los alimentos forzosos y la porción conyugal. En México se ha reconocido desde 1939 la libertad de testar con estas mismas limitaciones. Así ha ocurrido igualmente en diversos países centroamericanos (Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

- Los países con sistema intermedio: en que existen herederos legitimarios, pero sólo cuando están en estado de necesidad (Estonia, Lituania, Eslovenia, Polonia).

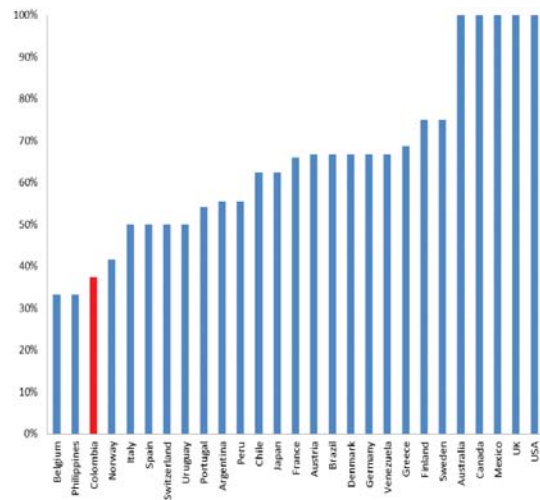
En un reciente artículo en la prestigiosa publicación académica *American Economic Review* los autores Ellul, Pagano, & Panunzi (2010)<sup>22</sup> construyen para 38 países un índice de libertad de testamento, países entre los cuales está incluido Colombia. Para ello, utilizan información recolectada en encuestas a firmas de abogados que participan en el *Lex Mundi Project*. Para la construcción del índice se les pregunta a las diferentes firmas de abogados: “¿Cuál es la máxima fracción de la herencia que se puede legar a un solo niño tomando en consideración del número de niños y de la presencia de un cónyuge sobreviviente?”.

Tomando como medida de libertad de testamento la mayor fracción disponible para entregar en herencia a un hijo cuando la familia se encuentra conformada por dos hijos y una esposa, se encuentra que en los países que se rigen por el derecho consuetudinario de origen anglosajón (*Common law*) es mayor la libertad de testamento, a diferencia de los países donde el derecho civil es aplicable. En promedio, el porcentaje de los activos que se le puede dejar a un solo hijo en los países de derecho consuetudinarios es del 96%, mientras en los países con “*Civil law*” es del 54%. En el caso colombiano, está fracción asciende a 38%, siendo entonces el tercer país con la menor libertad de testamento, únicamente por delante de Bélgica y Filipinas.

Al comparar con los países de la región, con los cuales se comparte un proceso en la formación de las instituciones políticas y económicas, México tiene el valor máximo en el índice al permitir legar el 100% a un solo hijo, mientras en Brasil y Venezuela ese porcentaje es de 67%, en Chile el 63% y en Argentina y Perú asciende a 56% (Gráfico 9). Es evidente, en consecuencia, que en muchos países similares en tradiciones a Colombia existe la libertad testamentaria, sin que ello haya erosionado la unión familiar o el afecto entre consanguíneos por la supresión de las legítimas.

22 Ellul, A., Pagano, M., & Panunzi, F. (2010). *Inheritance Law and Investment in Family Firms*, *American Economic Review*.

Gráfico 9: Índice de libertad de testamento



Fuente: (Ellul, Pagano, & Panunzi, 2010).

### CONCLUSIÓN

En conclusión, este proyecto pretende aumentar la libertad de testar pudiendo asignar con mayor sabiduría los recursos que han logrado acumular dentro de sus vidas. Entendemos que cada caso particular es diferente y que la decisión de qué heredar y a quién es una decisión eminentemente moral que compete al individuo de acuerdo con sus propios valores, por lo que la imposición de un criterio de igualdad absoluta parece una injerencia excesiva por parte del Estado en la esfera personal de los ciudadanos. Las legítimas establecen un criterio equitativo que resulta adecuado para las sucesiones intestadas que no son tocadas por la presente iniciativa, pero dicho criterio se convierte en una camisa de fuerza que impide al testador buscar la repartición más óptima que le dicte su propia conciencia.

Con todo, la propuesta presentada no elimina del todo las legítimas pero las reduce, a la vez que deja vigentes instituciones establecidas para proteger a terceros, como aquellas referentes a alimentos legales y a la porción conyugal. No se considera necesario incluir una disposición que establezca que el testador debe dejar alimentos a quienes tengan derecho a ellos porque ello ya está previsto en el artículo 1268.1 del Código Civil<sup>23</sup>.

Por otro lado, el proyecto de ley hace una excepción para la sucesión testada cuando el activo principal de esta sea un predio de un valor menor a cuatro UAF, ampliando totalmente la libertad testamentaria, con el fin de impedir la fragmentación de la propiedad de la tierra en un país en el que prevalece el microfundio.

Finalmente, las leyes no deben ser solamente económicamente idóneas sino también morales, por ello es necesario ampliar la libertad de disposición de los testadores y, además, adaptar la ley de sucesiones a los nuevos vínculos de solidaridad familiar que definen a la sociedad actual.

23 Sentencia del 30 de octubre de 1945, Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia. Publicada en el §5447 del Código Civil y Legislación Complementaria (Legis, Bogotá, 2012).



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2016  
CÁMARA**

*por medio de la cual se reforma  
y adiciona el Código Civil.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 1045 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1045. Los descendientes de grado más próximo excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal.”

**Artículo 2º.** El artículo 1226 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1226. Asignaciones forzosas son las que el testador está obligado a hacer, y que se suplen cuando no las ha hecho, aún con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas.

Asignaciones forzosas son:

1º. Los alimentos que se deben por la ley a ciertas personas.

2º. La porción conyugal.

3º. Las legítimas”

**Artículo 3º.** El artículo 1240 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1240. Son legitimarios:

1. Los descendientes personalmente o representados.

2. Los ascendientes.”

**Artículo 4º.** El artículo 1242 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1242. Habiendo legitimarios, la cuarta parte de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según las reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.

Las tres cuartas partes restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”.

**Artículo 5º.** El artículo 1243 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1243. Para computar la cuarta de legítimas que se menciona en el artículo precedente, se acumularán imaginariamente al acervo líquido todas las donaciones revocables e irrevocables, hechas en razón de legítimas, según el valor que hayan tenido las cosas donadas al tiempo de la entrega, y las deducciones que, según el artículo 1234, se hagan a la porción conyugal.”

**Artículo 6º.** El artículo 1244 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1244. Si el que tenía, a la sazón, legitimarios, hubiere hecho donaciones entre vivos a extraños, y el valor de todas ellas juntas excediere a las tres cuartas partes de la suma formada por este valor y al del acervo imaginario, tendrán derecho los legitimarios

para que este exceso se agregue también imaginariamente al acervo, para la computación de las legítimas.”

**Artículo 7º.** El artículo 1245 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1245. Si fuere tal el exceso, que no sólo absorba la parte de los bienes de que el difunto ha podido disponer a su arbitrio, sino que menoscabe las legítimas rigurosas, tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado, procediendo contra los donatarios, en un orden inverso al de las fechas de las donaciones, esto es, comenzando por las más recientes.

La insolvencia de un donatario no gravará a los otros”.

**Artículo 8º.** El artículo 1247 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1247. Si la suma de lo que se ha dado en razón de legítima no alcanzare la cuarta parte del acervo imaginario, el déficit se sacará de los bienes, con preferencia a toda otra inversión”

**Artículo 9º.** El artículo 1248 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1248. Si un legitimario no lleva el todo o parte de su legítima, por incapacidad, indignidad o desheredamiento, o porque la ha repudiado, y no tiene descendencia con derecho a representarlo, dicho todo o parte se agregará a la cuarta de legítimas, y contribuirá a formar las legítimas rigurosas de los otros, y la porción conyugal en el caso del artículo 1236, inciso 2º.

Volverán de la misma manera la cuarta de legítimas las deducciones que según el artículo 1234 se hagan a la porción conyugal, en el caso antedicho”.

**Artículo 10.** El artículo 1249 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1249. Acrece a las legítimas rigurosas toda aquella porción de los bienes de que el testador ha podido disponer con absoluta libertad, y no ha dispuesto, y si lo ha hecho ha quedado sin efecto la disposición.

Aumentadas así las legítimas rigurosas, se llaman legítimas efectivas.

Este acrecimiento no aprovecha al cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236 inciso 2º.”

**Artículo 11.** El artículo 1251 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1251. Si las donaciones hechas a legitimarios, excediere la cuarta parte del acervo imaginario, el exceso se imputará a las tres cuartas partes restantes, con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2º, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado.”

**Artículo 12.** El artículo 1254 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1254. Si no hubiere cómo complementar las legítimas calculadas de conformidad con los artículos precedentes, se rebajarán a prorrata”

**Artículo 13.** El artículo 1256 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1256. Todos los legados y todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un

legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a las tres cuartas partes de libre disposición.

Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de las tres cuartas de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables. Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.

**Artículo 14.** El artículo 1257 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1257. La acumulación de lo que se ha donado irrevocablemente en razón de legítimas, para el cómputo prevenido por el artículo 1242 y siguientes, no aprovecha a los acreedores hereditarios ni a los asignatarios que lo sean a otro título que al de legítima”.

**Artículo 15.** El artículo 1261 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1261. Los desembolsos hechos para el pago de deudas de un legitimario, descendiente, se imputarán a su legítima, pero sólo en cuanto hayan sido útiles para el pago de dichas deudas”.

**Artículo 16.** El artículo 1263 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1263. Los frutos de las cosas donadas revocable o irrevocablemente, a título de legítima, durante la vida del donante, pertenecerán al donatario, desde la entrega de ellas, y no figurarán en el acervo; y si las cosas donadas no se han entregado al donatario, no le pertenecerán los frutos sino desde la muerte del donante, a menos que éste le haya donado irrevocablemente, y de un modo auténtico, no sólo la propiedad sino el usufructo de las cosas donadas”.

**Artículo 17.** El artículo 1264 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1264. Si al donatario de especies, que deban imputarse a su legítima, le cupiere definitivamente una cantidad no inferior a la que valgan las mismas especies, tendrá derecho a conservarlas y exigir el saldo, y no podrá obligar a los demás asignatarios a que le cambien las especies, o le den su valor en dinero.

Y si le cupiere definitivamente una cantidad inferior al valor de las mismas especies, y estuviere obligado a pagar un saldo, podrá, a su arbitrio, hacer este pago en dinero, o restituir una o más de dichas especies, y exigir la debida compensación pecuniaria, por lo que el valor actual de las especies que restituya excediere el saldo que debe”.

**Artículo 18.** El artículo 1275 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1275. En general, lo que por ley corresponde a los legitimarios, y lo que tienen derecho a reclamar por la acción de reforma, es su legítima rigurosa.

El legitimario que ha sido indebidamente desheredado tendrá, además, derecho para que subsistan las donaciones entre vivos y comprendidas en la desheredación.”

**Artículo 19.** El artículo 1277 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1277. Contribuirán a formar o integrar lo que en razón de su legítima se debe al demandante, los legitimarios del mismo orden y grado.”

**Artículo 20.** El artículo 1520 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1520. Por regla general, el derecho de suceder por causa de muerte a una persona viva no puede ser objeto de una donación o contrato, aun cuando intervenga el consentimiento de la misma persona.

Sin embargo, las convenciones entre la persona que debe una legítima y el legitimario, relativas a la misma legítima, están sujetas a las reglas especiales contenidas en el título de las asignaciones forzosas.

La prohibición general del inciso primero de este artículo, tampoco obsta para lo dispuesto en el artículo 1375 del Código Civil”

**Artículo 21.** Deróguense las siguientes disposiciones del Código Civil: los artículos 1252, 1253, 1259 y 1262.

**Artículo 22.** Cuando vaya a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a cuatro (4) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), no será aplicable el régimen de legítimas.

**Artículo 23.** Esta ley entrará a regir a partir del 1º de enero del año siguiente de su expedición y no será aplicable a los testamentos que hayan sido depositados en notaría antes de la vigencia de la presente ley, los cuales seguirán regulados por la legislación anterior.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.*


Articulado aprobado en Comisión Primera el 6 de diciembre de 2016	Texto propuesto para Segundo debate	Observaciones cambios Informe de ponencia para segundo debate
Artículo 4º - El artículo 1242 del Código Civil quedará así: “Artículo 1242.- Habiendo legitimarios, la cuarta parte de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según las reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.	Artículo 4º - El artículo 1242 del Código Civil quedará así: “Artículo 1242.- Habiendo legitimarios, la <u>mitad</u> de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según las reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.	En todo el texto del articulado se reemplaza la palabra “rigorosas” por “rigurosas”  El objetivo es dejar a disposición del testador solo la mitad de la masa de bienes, previas las referidas deducciones y agregaciones.

Articulado aprobado en Comisión Primera el 6 de diciembre de 2016	Texto propuesto para Segundo debate	Observaciones cambios Informe de ponencia para segundo debate
Las tres cuartas partes restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”.	La <b>mitad de la masa de bienes</b> restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”.	
Artículo 5º.- El artículo 1243 del Código Civil quedará así: “Artículo 1243—Para computar la cuarta de legítimas que se menciona en el artículo precedente; se acumularán imaginariamente al acervo líquido todas las donaciones revocables e irrevocables; hechas en razón de legítimas, según el valor que hayan tenido las cosas donadas al tiempo de la entrega, y las deducciones que, según el artículo 1234, se hagan a la porción conyugal.”		Se elimina el artículo 5º, pues desaparece la cuarta de legítimas para que se disponga libremente por medio del testamento de la mitad de la masa de bienes.
		Se ajusta la numeración de todo el articulado después de suprimirse el artículo 5º.
Artículo 8º.- El artículo 1247 del Código Civil quedará así: “Artículo 1247.- Si la suma de lo que se ha dado en razón de legítima no alcanzare la cuarta parte del acervo imaginario, el déficit se sacará de los bienes, con preferencia a toda otra inversión”	Artículo 7º.- El artículo 1247 del Código Civil quedará así: “Artículo 1247.- Si la suma de lo que se ha dado en razón de legítima no alcanzare <b>la mitad</b> del acervo imaginario, el déficit se sacará de los bienes, con preferencia a toda otra inversión”	El objetivo es dejar a disposición del testador solo la mitad de la masa de bienes. Se modifica la numeración del articulado después de suprimir el artículo 5º.
Artículo 9º.- El artículo 1248 del Código Civil quedará así: “Artículo 1248 – Si un legitimario no lleva el todo o parte de su legítima, por incapacidad, indignidad o desheredamiento, o porque la ha repudiado, y no tiene descendencia con derecho a representarlo, dicho todo o parte se agregará a la cuarta de legítimas, y contribuirá a formar las legítimas rigurosas de los otros, y la porción conyugal en el caso del artículo 1236, inciso 2º. Volverán de la misma manera la cuarta de legítimas las deducciones que según el artículo 1234 se hagan a la porción conyugal, en el caso antedicho”.	Artículo 8º.- El artículo 1248 del Código Civil quedará así: “Artículo 1248 – Si un legitimario no lleva el todo o parte de su legítima, por incapacidad, indignidad o desheredamiento, o porque la ha repudiado, y no tiene descendencia con derecho a representarlo, dicho todo o parte se agregará a la <b>mitad</b> de legítimas, y contribuirá a formar las legítimas rigurosas de los otros, y la porción conyugal en el caso del artículo 1236, inciso 2º. Volverán de la misma manera la <b>mitad</b> de legítimas las deducciones que según el artículo 1234 se hagan a la porción conyugal, en el caso antedicho”.	El objetivo es dejar a disposición del testador solo la mitad de la masa de bienes. Se modifica la numeración del articulado después de suprimir el artículo 5º.
Artículo 11º - El artículo 1251 del Código Civil quedará así: “Artículo 1251 – Si las donaciones hechas a legitimarios, excediere la cuarta parte del acervo imaginario, el exceso se imputará a las tres cuartas partes restantes, con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2º, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado.”	Artículo 10 - El artículo 1251 del Código Civil quedará así: Artículo 1251. Si lo que se ha dado o se da en razón de legítimas, excediere a la <b>mitad</b> del acervo imaginario, el exceso se imputará a la <b>mitad de libre disposición</b> , con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2º, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado.”	El objetivo es dejar a disposición del testador solo la mitad de la masa de bienes. Se modifica la numeración del articulado después de suprimir el artículo 5º.
Artículo 13º.- El artículo 1256 del Código Civil quedará así: “Artículo 1256.- Todos los legados y todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a las tres cuartas partes de libre disposición. Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de las tres cuartas de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables. Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.	Artículo 12.- El artículo 1256 del Código Civil quedará así: “Artículo 1256.- Todos los legados y todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a la <b>mitad</b> de libre disposición. Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de la <b>mitad</b> de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables. Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.	El objetivo es dejar a disposición del testador solo la mitad de la masa de bienes.
	Artículo 20 - Deróguense las siguientes disposiciones del Código Civil: los artículos <b>1243</b> , 1252, 1253, 1259 y 1262.	

### PROPOSICIÓN

En razón de lo anteriormente expuesto, solicito comedidamente a los honorables miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes, darle segundo debate al **Proyecto de ley número 066 de 2016, Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil**, cuyo articulado se propone a continuación:

Cordialmente,



RÓDRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS  
Representante a la Cámara



ELBERT DÍAZ LOZANO  
Representante a la Cámara

### TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 1045 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1045. Los descendientes de grado más próximo excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal.”

**Artículo 2º.** El artículo 1226 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1226. Asignaciones forzosas son las que el testador está obligado a hacer, y que se suplen cuando no las ha hecho, aún con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas.

Asignaciones forzosas son:

1º. Los alimentos que se deben por la ley a ciertas personas.

2º. La porción conyugal.

3º. Las legítimas”

**Artículo 3º.** El artículo 1240 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1240. Son legitimarios:

1. Los descendientes personalmente o representados.

2. Los ascendientes.”

**Artículo 4º.** El artículo 1242 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1242.- Habiendo legitimarios, la **mitad** de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según las reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.

La **mitad de la masa de bienes** restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”.

**Artículo 5º.** El artículo 1244 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1244. Si el que tenía, a la sazón, legitimarios, hubiere hecho donaciones entre vivos a extraños, y el valor de todas ellas juntas excediere a las tres cuartas partes de la suma formada por este valor y al del acervo imaginario, tendrán derecho los legitimarios para que este exceso se agregue también imaginariamente al acervo, para la computación de las legítimas.”

**Artículo 6º.** El artículo 1245 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1245. Si fuere tal el exceso, que no sólo absorba la parte de los bienes de que el difunto ha podido disponer a su arbitrio, sino que menoscabe las legítimas rigurosas, tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado, procediendo contra los donatarios, en un orden inverso al de las fechas de las donaciones, esto es, comenzando por las más recientes.

La insolvencia de un donatario no gravará a los otros”.

**Artículo 7º.** El artículo 1247 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1247. Si la suma de lo que se ha dado en razón de legítima no alcanzare **la mitad** del acervo imaginario, el déficit se sacará de los bienes, con preferencia a toda otra inversión.”

**Artículo 8º.** El artículo 1248 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1248. Si un legitimario no lleva el todo o parte de su legítima, por incapacidad, indignidad o desheredamiento, o porque la ha repudiado, y no tiene descendencia con derecho a representarlo, dicho todo o parte se agregará a la **mitad** de legítimas, y contribuirá a formar las legítimas rigurosas de los otros, y la porción conyugal en el caso del artículo 1236, inciso 2º.

Volverán de la misma manera la **mitad** de legítimas las deducciones que según el artículo 1234 se hagan a la porción conyugal, en el caso antedicho”.

**Artículo 9º.** El artículo 1249 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1249. Acrece a las legítimas rigurosas toda aquella porción de los bienes de que el testador ha podido disponer con absoluta libertad, y no ha dispuesto, y si lo ha hecho ha quedado sin efecto la disposición.

Aumentadas así las legítimas rigurosas, se llaman legítimas efectivas.

Este acrecimiento no aprovecha al cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236 inciso 2º.”

**Artículo 10.** El artículo 1251 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1251. Si lo que se ha dado o se da en razón de legítimas, excediere a la **mitad** del acervo imaginario, el exceso se imputará a la **mitad de libre disposición**, con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2º, todo ello sin perjuicio



de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado.”

**Artículo 11.** El artículo 1254 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1254.- Si no hubiere cómo complementar las legítimas calculadas de conformidad con los artículos precedentes, se rebajarán a prorrata.”

**Artículo 12.** El artículo 1256 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1256. Todos los legados y todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a la **mitad** de libre disposición.

Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de la **mitad** de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables. Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.

**Artículo 13.** El artículo 1257 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1257. La acumulación de lo que se ha donado irrevocablemente en razón de legítimas, para el cómputo prevenido por el artículo 1242 y siguientes, no aprovecha a los acreedores hereditarios ni a los asignatarios que lo sean a otro título que al de legítima”.

**Artículo 14.** El artículo 1261 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1261. Los desembolsos hechos para el pago de deudas de un legitimario, descendiente, se imputarán a su legítima, pero sólo en cuanto hayan sido útiles para el pago de dichas deudas”.

**Artículo 15.** El artículo 1263 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1263. Los frutos de las cosas donadas revocable o irrevocablemente, a título de legítima, durante la vida del donante, pertenecerán al donatario, desde la entrega de ellas, y no figurarán en el acervo; y si las cosas donadas no se han entregado al donatario, no le pertenecerán los frutos sino desde la muerte del donante, a menos que éste le haya donado irrevocablemente, y de un modo auténtico, no sólo la propiedad sino el usufructo de las cosas donadas”.

**Artículo 16.** El artículo 1264 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1264. Si al donatario de especies, que deban imputarse a su legítima, le cupiere definitivamente una cantidad no inferior a la que valgan las mismas especies, tendrá derecho a conservarlas y exigir el saldo, y no podrá obligar a los demás asignatarios a que le cambien las especies, o le den su valor en dinero.

Y si le cupiere definitivamente una cantidad inferior al valor de las mismas especies, y estuviere obligado a pagar un saldo, podrá, a su arbitrio, hacer este pago en dinero, o restituir una o más de dichas especies, y exigir la debida compensación pecuniaria, por lo que el valor

actual de las especies que restituya excediere el saldo que debe”.

**Artículo 17.** El artículo 1275 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1275. En general, lo que por ley corresponde a los legitimarios, y lo que tienen derecho a reclamar por la acción de reforma, es su legítima rigurosa.

El legitimario que ha sido indebidamente desheredado tendrá, además, derecho para que subsistan las donaciones entre vivos y comprendidas en la desheredación.”

**Artículo 18.** El artículo 1277 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1277. Contribuirán a formar o integrar lo que en razón de su legítima se debe al demandante, los legitimarios del mismo orden y grado.”

**Artículo 19.** El artículo 1520 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1520. Por regla general, el derecho de suceder por causa de muerte a una persona viva no puede ser objeto de una donación o contrato, aun cuando intervenga el consentimiento de la misma persona.

Sin embargo, las convenciones entre la persona que debe una legítima y el legitimario, relativas a la misma legítima, están sujetas a las reglas especiales contenidas en el título de las asignaciones forzosas.

La prohibición general del inciso primero de este artículo, tampoco obsta para lo dispuesto en el artículo 1375 del Código Civil.”

**Artículo 20.** Deróguense las siguientes disposiciones del Código Civil: los artículos **1243**, 1252, 1253, 1259 y 1262.

**Artículo 21.** Cuando vaya a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a cuatro (4) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), no será aplicable el régimen de legítimas.

**Artículo 22.** Esta ley entrará a regir a partir del 1º de enero del año siguiente de su expedición y no será aplicable a los testamentos que hayan sido depositados en notaría antes de la vigencia de la presente ley, los cuales seguirán regulados por la legislación anterior.

Cordialmente,

  
RODRIGO LARA RESTREPO  
Representante a la Cámara

  
ELBERT DÍAZ LOZANO  
Representante a la Cámara

SAMUEL ALEJANDRO HOYOS  
Representante a la Cámara

**TEXTO APROBADO EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 1045 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1045. Los descendientes de grado más próximo excluyen a todos los otros herederos y recibirán entre ellos iguales cuotas, sin perjuicio de la porción conyugal.”

**Artículo 2º.** El artículo 1226 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1226. Asignaciones forzosas son las que el testador está obligado a hacer, y que se suplen cuando no las ha hecho, aún con perjuicio de sus disposiciones testamentarias expresas.

Asignaciones forzosas son:

1º. Los alimentos que se deben por la ley a ciertas personas.

2º. La porción conyugal.

3º. Las legítimas”

**Artículo 3º.** El artículo 1240 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1240. Son legitimarios:

1. Los descendientes personalmente o representados.

2. Los ascendientes.”

**Artículo 4º.** El artículo 1242 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1242. Habiendo legitimarios, la cuarta parte de los bienes, previas las deducciones de que habla el artículo 1016 y las agregaciones indicadas en los artículos 1243 a 1245, se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según las reglas de la sucesión intestada; lo que cupiere a cada uno de esta división es su legítima rigurosa.

Las tres cuartas partes restantes constituyen la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio”.

**Artículo 5º.** El artículo 1243 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1243. Para computar la cuarta de legítimas que se menciona en el artículo precedente, se acumularán imaginariamente al acervo líquido todas las donaciones revocables e irrevocables, hechas en razón de legítimas, según el valor que hayan tenido las cosas donadas al tiempo de la entrega, y las deducciones que, según el artículo 1234, se hagan a la porción conyugal.”

**Artículo 6º.** El artículo 1244 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1244. Si el que tenía, a la sazón, legitimarios, hubiere hecho donaciones entre vivos a extra-

ños, y el valor de todas ellas juntas excediere a las tres cuartas partes de la suma formada por este valor y al del acervo imaginario, tendrán derecho los legitimarios para que este exceso se agregue también imaginariamente al acervo, para la computación de las legítimas.”

**Artículo 7º.** El artículo 1245 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1245. Si fuere tal el exceso, que no solo absorba la parte de los bienes de que el difunto ha podido disponer a su arbitrio, sino que menoscabe las legítimas rigurosas, tendrán derecho los legitimarios para la restitución de lo excesivamente donado, procediendo contra los donatarios, en un orden inverso al de las fechas de las donaciones, esto es, comenzando por las más recientes.

La insolvencia de un donatario no gravará a los otros”.

**Artículo 8º.** El artículo 1247 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1247. Si la suma de lo que se ha dado en razón de legítima no alcanzare la cuarta parte del acervo imaginario, el déficit se sacará de los bienes, con preferencia a toda otra inversión”.

**Artículo 9º.** El artículo 1248 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1248. Si un legitimario no lleva el todo o parte de su legítima, por incapacidad, indignidad o desheredamiento, o porque la ha repudiado, y no tiene descendencia con derecho a representarlo, dicho todo o parte se agregará a la cuarta de legítimas, y contribuirá a formar las legítimas rigurosas de los otros, y la porción conyugal en el caso del artículo 1236, inciso 2º.

Volverán de la misma manera la cuarta de legítimas las deducciones que según el artículo 1234 se hagan a la porción conyugal, en el caso antedicho”.

**Artículo 10.** El artículo 1249 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1249. Acrece a las legítimas rigurosas toda aquella porción de los bienes de que el testador ha podido disponer con absoluta libertad, y no ha dispuesto, y si lo ha hecho ha quedado sin efecto la disposición.

Aumentadas así las legítimas rigurosas, se llaman legítimas efectivas.

Este acrecimiento no aprovecha al cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236 inciso 2º.”

**Artículo 11.** El artículo 1251 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1251. Si las donaciones hechas a legitimarios, excediere la cuarta parte del acervo imaginario, el exceso se imputará a las tres cuartas partes restantes, con exclusión del cónyuge sobreviviente, en el caso del artículo 1236, inciso 2º, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado.”

**Artículo 12.** El artículo 1254 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1254. Si no hubiere cómo complementar las legítimas calculadas de conformidad con los artículos precedentes, se rebajarán a prorrata”.

**Artículo 13°.** El artículo 1256 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1256. Todos los legados y todas las donaciones, sean revocables o irrevocables, hechas a un legitimario que tenía entonces la calidad de tal, se imputarán a su legítima, a menos que en el testamento o en la respectiva escritura o en acto posterior auténtico, aparezca que el legado o la donación se ha hecho para imputarse a las tres cuartas partes de libre disposición.

Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de las tres cuartas de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables. Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre”.

**Artículo 14.** El artículo 1257 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1257. La acumulación de lo que se ha donado irrevocablemente en razón de legítimas, para el cómputo prevenido por el artículo 1242 y siguientes, no aprovecha a los acreedores hereditarios ni a los asignatarios que lo sean a otro título que al de legítima”.

**Artículo 15.** El artículo 1261 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1261. Los desembolsos hechos para el pago de deudas de un legitimario, descendiente, se imputarán a su legítima, pero solo en cuanto hayan sido útiles para el pago de dichas deudas”.

**Artículo 16.** El artículo 1263 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1263. Los frutos de las cosas donadas revocable o irrevocablemente, a título de legítima, durante la vida del donante, pertenecerán al donatario, desde la entrega de ellas, y no figurarán en el acervo; y si las cosas donadas no se han entregado al donatario, no le pertenecerán los frutos sino desde la muerte del donante, a menos que este le haya donado irrevocablemente, y de un modo auténtico, no solo la propiedad sino el usufructo de las cosas donadas”.

**Artículo 17.** El artículo 1264 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1264. Si al donatario de especies, que deban imputarse a su legítima, le cupiere definitivamente una cantidad no inferior a la que valgan las mismas especies, tendrá derecho a conservarlas y exigir el saldo, y no podrá obligar a los demás asignatarios a que le cambien las especies, o le den su valor en dinero.

Y si le cupiere definitivamente una cantidad inferior al valor de las mismas especies, y estuviere obligado a pagar un saldo, podrá, a su arbitrio, hacer este pago en dinero, o restituir una o más de dichas especies, y exigir la debida compensación pecuniaria, por lo que el valor actual de las especies que restituya excediere el saldo que debe”.

**Artículo 18.** El artículo 1275 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1275. En general, lo que por ley corresponde a los legitimarios, y lo que tienen derecho a reclamar por la acción de reforma, es su legítima rigurosa.

El legitimario que ha sido indebidamente desheredado tendrá, además, derecho para que subsistan las donaciones entre vivos y comprendidas en la desheredación.”

**Artículo 19.** El artículo 1277 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1277. Contribuirán a formar o integrar lo que en razón de su legítima se debe al demandante, los legitimarios del mismo orden y grado.”

**Artículo 20.** El artículo 1520 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1520. Por regla general, el derecho de suceder por causa de muerte a una persona viva no puede ser objeto de una donación o contrato, aun cuando intervenga el consentimiento de la misma persona.

Sin embargo, las convenciones entre la persona que debe una legítima y el legitimario, relativas a la misma legítima, están sujetas a las reglas especiales contenidas en el título de las asignaciones forzosas.

La prohibición general del inciso primero de este artículo, tampoco obsta para lo dispuesto en el artículo 1375 del Código Civil”.

**Artículo 21.** Deróguense las siguientes disposiciones del Código Civil: los artículos 1252, 1253, 1259 y 1262.

**Artículo 22°.** Cuando vaya a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a cuatro (4) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), no será aplicable el régimen de legítimas.

**Artículo 23.** *Condición de no contraer matrimonio.* Subrogado por el artículo 12, Ley 95 de 1890. El nuevo texto es el siguiente: La condición impuesta al heredero o legatario de no contraer matrimonio, se tendrá por no escrita.

**Artículo 24.** Esta ley entrará a regir a partir del 1° de enero del año siguiente de su expedición y no será aplicable a los testamentos que hayan sido depositados en notaría antes de la vigencia de la presente ley, los cuales seguirán regulados por la legislación anterior.

En los anteriores términos fue aprobado con modificaciones el presente Proyecto de Ley según consta en Acta número 29 de diciembre 6. Anunciado entre otras fechas el 29 de noviembre de 2016 según consta en el Acta número 28 de la misma fecha.

  
RODRIGO LARA RESTREPO  
Coordinador Ponente

  
TELESFORO PEDRAZA ORTEGA  
Presidente

  
AMPARO VALLE CALDERÓN PERDOMO  
Secretaría Comisión Primera Constitucional

**INFORME DE PONENCIA SEGUNDO DEBATE  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016  
CÁMARA, 57 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación.*

Bogotá, D. C., marzo 1° de 2017

Presidente

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Ponencia para Segundo Debate Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado**

Respetado doctor Pinto:

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes mediante comunicación de fecha 23 de febrero del año 2017 y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes, al **Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación**, en los siguientes términos.

<b>Número proyecto de ley</b>	<b>119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado</b>
<b>Título</b>	<i>Por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación.</i>
<b>Autor</b>	Luis Fernando Duque García
<b>Ponente</b>	Ana Paola Agudelo García
<b>Ponencia</b>	Positiva sin pliego de modificaciones

**Gacetas:**

Proyecto publicado:	<b>Gaceta del Congreso número 604 de 2015.</b>
Ponencia para segundo debate	<b>Gaceta del Congreso número 1032 de 2015.</b>
Ponencia para segundo debate	<b>Gaceta del Congreso número 542 de 2016.</b>

**Actas:**

Fecha y número de Acta de Anuncio	<b>25 de octubre</b>	<b>Acta número 13</b>
Fecha y número de Acta de Aprobación	<b>26 de octubre</b>	<b>Acta número 14</b>

**I. Consideraciones Generales**

1. El municipio de Buriticá se encuentra ubicado en el departamento de Antioquia, como se muestra en el siguiente mapa:



Fuente: <http://espanol.mapsofworld.com/continentes/mapa-de-sur-america/colombia/antioquia.html>.

2. Aunque base importante de la economía del Municipio es la agricultura, la cual desarrolla un porcentaje considerable de la población; cultivando café, frijol, maíz y hortalizas, tanto esta como la ganadería son actividades de baja tecnificación.

Fundamentalmente, la economía del municipio se soporta en la actividad minera, la cual ha sido reconocida históricamente como factor para su fundación y el desarrollo económico y social de la región. Dicha actividad ha significado la explotación de metales como oro, plomo y cobre (municipio de Buriticá, 2014).

3. Respecto a su fundación, al municipio de Buriticá, se le atribuyen varios momentos entre estos, el que se le imputa al 15 de enero de 1614, por parte de Francisco Herrera Campuzano, y otro, el que se adjudica dicha fundación en el citado año pero a Juan Badillo (municipio de Buriticá, 2014).

La historia da cuenta de la expedición de Juan Badillo al salir de Cartagena en 1539 en busca del denominado Tesoro de Dabaibe al seguir las señas de una primera expedición realizada por Pedro de Heredia, llegando así a territorio antioqueño en donde establecen un cuartel general en el poblado indígena. Este hecho *se afirma* que incomoda al cacique Nabuco por lo que decide obsequiarle a Badillo dos mil pesos en oro fino y la guía para llevarlo a tierras del cacique Buriticá (municipio de Buriticá, 2014). Al encuentro con el cacique Buriticá se realiza un enfrentamiento, del cual escapa este, quedando apresada su esposa e hijos, por lo cual se ve obligado a ofrecer doce cargas de oro y ofrecerse como guía para llevarlos a las minas del ya citado metal precioso. Una vez se entrega el cacique, son liberados su esposa e hijos con el fin de allegar el oro prometido, situación que no se realiza puesto que la esposa no regresó. Así las cosas, el cacique fue obligado a llevar a sus captores a los yacimientos *finalidad infructuosa* que termina con la condena a muerte del cacique por disposición de Badillo (municipio de Buriticá, 2014).

Es de importancia señalar que el municipio de Buriticá, por medio del Decreto número 128 de 2014, declaró oficialmente la celebración de los 400 años de su fundación por Don Francisco Herrera Campuzano, quien en 1614, como oidor en Santafé de Bogotá dio la orden de fundar dicho municipio con el nombre de



San Antonio de Buriticá. Este hecho histórico obedece a que Herrera Campuzano como gobernador de la provincia ordenó poblar el territorio que los españoles explotaban a través de la minería (Alcaldía del municipio de Buriticá, 2014).

Así las cosas, la tradición oral y el reconocimiento oficial de la máxima autoridad del municipio señalan a 1614 como el año de fundación de Buriticá.

## II. Objetivo del Proyecto de ley

Conmemorar y rendir público homenaje al municipio de Buriticá, ubicado en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de su fundación. Cabe resaltar que con las obras propuestas, es posible brindarle oportunidades de desarrollo y mejoras al bienestar de la población de este municipio, afectado por la minería informal teniendo afectaciones negativas sobre sus habitantes.

La primera obra propuesta permitirá brindar una mejor atención en salud a la población, a través de la ampliación del único hospital con que cuenta el Municipio. Con la segunda obra propuesta, se generarán alternativas de desarrollo, educación y generación de empleo para las generaciones actuales y futuras, con el parque de tecnologías.

El presente proyecto cuenta con respaldo constitucional para autorizar al Gobierno nacional a apropiarse, dentro del Presupuesto General de la Nación, y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas necesarias que permitan la ejecución de las obras que se incluyen en el proyecto de ley. Para lo anterior, se mencionan diferentes jurisprudencias de la Corte Constitucional, entre las que se destaca la Sentencia C-985/06:

3.3.3 Como resultado del anterior análisis jurisprudencial, en la misma Sentencia C-1113 de 2004 se extrajeron las siguientes conclusiones, que son relevantes para efectos de resolver el problema jurídico que las objeciones presidenciales plantean en la presente oportunidad:

Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a autorizar al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto[76] no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha Ley, a saber, cuando se trata de las *¿apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.*

En este orden de ideas, la Corte Constitucional haciendo un análisis de los artículos 150, 345 y 346 ha señalado:

3.2.3. La interpretación armónica de las anteriores normas constitucionales, y de las facultades del legislativo y el ejecutivo en materia presupuestal, ha llevado a la Corte a concluir que el principio de legalidad del gasto *¿supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable*<sup>[1][1]</sup>.

Y en el mismo sentido ha indicado lo siguiente:

... respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello<sup>[2][2][3][3]</sup>.

En lo que respecta a esta iniciativa, frente a la inclusión de proyectos de obras de utilidad pública y de interés social, autorizando las partidas presupuestales necesarias para tal fin, es importante señalar que la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-985 de 2006, ha expresado respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas frente al gasto, que el legislador cuenta con la potestad de autorizar al Gobierno nacional la inclusión de gastos, sin que pueda entenderse como una orden imperativa que obligue al Gobierno nacional.

En los mismos términos y con la misma argumentación se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia C-1197 de 2008, al analizar la objeción presidencial por inconstitucionalidad del artículo 2º del Proyecto de ley números 062 de 2007 Senado 155 de 2006 Cámara, declarando dicha objeción infundada y en consecuencia Exequible, teniendo en cuenta la siguiente consideración:

*No puede existir entonces reparo de inconstitucionalidad en contra de normas que se limiten a autorizar al Gobierno nacional para incluir un gasto, sin que le impongan hacerlo. En estos eventos, no se desconoce la Ley Orgánica del Presupuesto, en tanto el Gobierno con-*

<sup>1</sup> [1][1] República de Colombia. Corte Constitucional, Sentencia C-859/01 M. P. Clara Inés Vargas Hernández. Entre otras decisiones la Corte declaró fundada una objeción al proyecto de Ley 211/99 Senado 300/00 Cámara, por cuanto ordenaba al Gobierno incluir en el presupuesto de gastos una partida para financiar obras de reconstrucción y reparación del Liceo Nacional Juan de Dios Uribe. La Corte concluyó que una orden de esa naturaleza desconocía los artículos 154, 345 y 346 de la Carta, así como el artículo 39 de la Ley orgánica del presupuesto.

<sup>2</sup> [2][2] República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-360 de 1996 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>3</sup> [3][3] República de Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2001, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

*serva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos incorporados y autorizados en la ley.*

#### Trabajos citados

Sabanalarga Antioquia. (3 de mayo de 2014). Recuperado el 23 de septiembre de 2014, de [http://www.sabanalarga.gov.co/informacion\\_general.shtml#historia](http://www.sabanalarga.gov.co/informacion_general.shtml#historia): [http://www.sabanalarga.gov.co/informacion\\_general.shtml#historia](http://www.sabanalarga.gov.co/informacion_general.shtml#historia)

#### **Bibliografía**

Alcaldía del municipio de Buriticá. (5 de diciembre de 2014). Decreto número 128 de 2014, *por medio del cual se declara oficialmente la celebración de los 400 años de fundación de Buriticá como poblado por orden de Don Francisco Herrera Campuzano*. Buriticá, Antioquia.

[http://www.buritica-antioquia.gov.co/mapas\\_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&x=1570710](http://www.buritica-antioquia.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&x=1570710). (3 de julio de 2012). Recuperado el 21 de julio de 2015, de Alcaldía de Buriticá: [http://www.buritica-antioquia.gov.co/mapas\\_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&x=1570710](http://www.buritica-antioquia.gov.co/mapas_municipio.shtml?apc=bcxx-1-&x=1570710)

Municipio de Buriticá. (20 de enero de 2014). *Nuestro Municipio*. Recuperado el 1° de diciembre de 2015, de [buritica-antioquia: http://www.buritica-antioquia.gov.co/informacion\\_general.shtml#identificacion](http://www.buritica-antioquia.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion).

**III. Articulado del Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, ubicado en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de su fundación.

**Artículo 2°.** La Nación hace un reconocimiento a las excelsas virtudes de los habitantes del municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, y reconoce en ellos su invaluable aporte histórico al desarrollo social y económico de la región.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con el artículo 150 numerales 9, 334, 339, 341, 345, 346 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Buriticá, departamento de Antioquia:

a) Ampliación y/o mejoramiento del hospital;

b) Construcción de un Parque de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el cual contará con: auditorio virtual, biblioteca y laboratorio virtual.

**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.


**Artículo 5°.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza la celebración de los contratos necesarios en el sistema de cofinanciación y la correspondiente suscripción de los contratos interadministrativos a que haya lugar.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

#### **Proposición**

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Representantes dar segundo debate al **Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado, “por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación”**.

De la honorable Representante



**HR ANA PAOLA AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Colombianos en el Exterior

**IV. TEXTO DEFINITIVO A CONSIDERACIÓN DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016 CÁMARA, 57 DE 2015 SENADO, PARA SEGUNDO DEBATE**

*por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, ubicado en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de su fundación.

**Artículo 2°.** La Nación hace un reconocimiento a las excelsas virtudes de los habitantes del municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, y reconoce en ellos su invaluable aporte histórico al desarrollo social y económico de la región.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con el artículo 150 numerales 9, 334, 339, 341, 345, 346 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Buriticá, departamento de Antioquia:

a) Ampliación y/o mejoramiento del hospital;

b) Construcción de un Parque de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el cual contará con: auditorio virtual, biblioteca y laboratorio virtual.

**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 5°.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza la celebración de los contratos necesarios en el sistema de cofinanciación y la correspondiente suscripción de los contratos interadministrativos a que haya lugar.

**Artículo 6°.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De la honorable Representante,



**HR ANA PAOLA AGUDELO**  
Representante a la Cámara  
Colombianos en el Exterior

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SUSTANCIACIÓN

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016**  
**CÁMARA, 57 DE 2015 SENADO**

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 26 de octubre de 2016 y según consta en el Acta número 14, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación**, sesión a la cual asistieron 16 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, y escuchadas las explicaciones de la Ponente *Ana Paola Agudelo García*, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del Proyecto, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 888 de 2016, se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea Ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate a la honorable Representante Ana Paola Agudelo García.

La Mesa Directiva designó a la honorable Representante Ana Paola Agudelo García, para rendir informe de ponencia en segundo debate.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 25 de octubre de 2016, Acta número 13.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 604 de 2015.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 888 de 2016.



**BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ**

Secretario General  
Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 26 DE OCTUBRE DE 2016, ACTA NÚMERO 14 DE 2016, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 119 DE 2016 CÁMARA, 57 DE 2015 SENADO**

*por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, ubicado en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cuatrocientos (400) años de su fundación.

**Artículo 2°.** La Nación hace un reconocimiento a las excelsas virtudes de los habitantes del municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, y reconoce en ellos su invaluable aporte histórico al desarrollo social y económico de la región.

**Artículo 3°.** Autorícese al Gobierno nacional para que, en cumplimiento y de conformidad con el artículo 150 numerales 9, 334, 339, 341, 345, 346 y 366 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2003, para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de utilidad pública y de interés social, en beneficio de la comunidad del municipio de Buriticá, departamento de Antioquia:

a) Ampliación y/o mejoramiento del hospital;

b) Construcción de un Parque de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, el cual contará con: auditorio virtual, biblioteca y laboratorio virtual.

**Artículo 4°.** Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales que sean necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

**Artículo 5°.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza la celebración de los contratos necesarios en el sistema de cofinanciación y la correspondiente suscripción de los contratos interadministrativos a que haya lugar.



Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En sesión del día 26 de octubre de 2016, fue aprobado en primer debate el **Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado**, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación, el cual fue anunciado en Sesión de Comisión Segunda del día 25 de octubre de 2016, Acta 13, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

  
 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
 Presidente

  
 TATIANA CABELLO FLÓREZ  
 Vicepresidente

  
 BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
 Secretario General

COMISIÓN SEGUNDA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., marzo 2 de 2015

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado**, por medio de la cual la nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buriticá, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación.

El proyecto de Ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 26 de octubre de 2016, Acta número 14.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 25 de octubre de 2016, Acta número 13.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 604 de 2015.

Ponencia Primer Debate Cámara *Gaceta del Congreso* número 888 de 2016.

  
 JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
 Presidente

TATIANA CABELLO FLOREZ  
 Vicepresidente

  
 BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
 Secretario Comisión Segunda

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., \_\_\_\_\_ de 2017

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 188 de 2016 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor Secretario:

En cumplimiento de la honrosa designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo a lo establecido en la Ley 5° de 1992 o Reglamento del Congreso, procedo a rendir informe de ponencia para segundo debate **Proyecto de ley número 188 de 2016 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Objetivo del proyecto de ley y exposición de motivos según el expediente.
2. Texto Propuesto para segundo debate del proyecto de ley.
3. Proposición.

**1. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY (SEGÚN EL EXPEDIENTE)**

La historia de Guarne es la historia de Rionegro hasta 1817; lo que quiere decir que la vida meritoria de Guarne es vida intrauterina. En Guarne hicimos la revolución de los Comuneros en 1781 con los capitanes populares de La Mosca, que se levantaron contra las arbitrariedades impositivas de la corona española.

El Valle de La Mosca especialmente la quebrada, ha sido rico en aluviones auríferos; esta condición determinó el establecimiento de un real de minas, que pasó después a partido dependiente de Rionegro y más tarde a municipio.

Los primeros en explotar los minerales de Guarne promediando el siglo XVII, a partir de 1640, fueron el capitán Fernando de Toro Zapata, natural de Remedios y el español Diego Beltrán del Castillo, quien vino a América en 1628; a él se debe la introducción en La Mosca del primer contingente de negros esclavos comprados en Cartagena, cuyos descendientes pueblan hoy las veredas La Clara, Ranchería –hoy Bellavista– y San José.



### ORIGEN DEL NOMBRE

Según la tradición, Guane era un Cacique del Valle de La Mosca, proveniente de la tribu guane que pobló los territorios del actual departamento de Santander, que penetró a la meseta de Rionegro por el río Nare.

### LA INSURRECCIÓN COMUNERA

¡Viva el Rey de España y muera su mal gobierno! Con este grito los vecinos de Guarne y sus inmediaciones se dirigieron a la pulpería de don Jerónimo Mejía, el domingo 17 de junio de 1781, armados con espadas, sables, garrotes, machetes, mojarras, lanzas, escopetas y piedras en mochilas. Los amotinados eran 300 más o menos y estaban dirigidos por Bruno Guiral, Francisco e Ignacio Zapata. Los instigadores secretos fueron los hermanos Manuel y Alonso Jaramillo, este último Capitán a Guerra con sede en Rionegro. Como era de esperar, al pulpero le fue arrebatada la licencia con amenazas de muerte.

Los Comuneros pedían libertad de comercio; por eso se pronunciaron contra el monopolio de las pulperías. Solicitaban se les concediese el derecho al maza-morreo sin tener que pagar la matrícula de dos pesos anuales, establecida por el regente visitador Juan Francisco Gutiérrez de Piñeres en febrero de 1789. Pedían que la administración de justicia en el Valle de San Nicolás estuviera a cargo de criollos y no de forasteros, por arbitrarios que eran con los vecinos. Se quejaban de los abusos y atropellos de los guardas y estanqueros, insolentes chupatintas de la real hacienda. Y solicitaban la rebaja del aguardiente y el tabaco a una limeta de aguardiente por dos tomines, y dos mazos de tabaco por uno.

Con la bajada de los alzados en armas a la ciudad de San Nicolás terminó el levantamiento comunero de Guarne y La Mosca. El pueblo consiguió clausurar las pulperías, librarse del pago de las inscripciones para adquirir el derecho a lavar oro en las corrientes, quitarse de encima siquiera fuera temporalmente el infame tratamiento de guardas y estanqueros y dejar para la posteridad un documento escrito por don Manuel Jaramillo, contentivo de los reclamos y aspiraciones del común.

### CREACIÓN DEL MUNICIPIO

El rancherío se fue formando en torno a la Capilla de la Candelaria. En 1757 fue elevado a la categoría de Partido, dependiente del cabildo de Rionegro. En 1814 el dictador Juan del Corral creó el municipio de Guarne, pero la administración solo comenzó en 1817.

### ELECCIÓN POPULAR Y DE ALCALDES

El primer alcalde elegido por voto popular fue el abogado Héctor de J. Villa B. el 13 de marzo de 1988, al igual que todos los demás alcaldes del país.

### EL GUARNE MODERNO

La Administración Municipal está ejercida por el Alcalde Sneyder Quiceno Marín, quien obtuvo su elección mediante alianza de su Partido Conservador, con el movimiento Guarne Primero, también de origen Conservador, además del Partido Opción Ciudadana y un porcentaje del dividido Partido Cambio Radical.

Guarne es el segundo municipio presupuestalmente del Oriente Antioqueño, después de Rionegro y en el año 2017 estará en la 3ª categoría.

La población actual estimada en el Plan de Desarrollo 2016-2019 es de 47.797 habitantes, en un área territorial de 151 kilómetros cuadrados, distante de Medellín 23 kilómetros por carretera de doble calzada. Al aeropuerto José María Córdoba lo unen 13 kilómetros. El censo electoral 2015 es de 29.855.

### Símbolos:

#### El escudo

Escudo de tipo francés, terciado, medio partido y cortado. En el cuartel honorable, sobre campo sinople, simbólico de la fe, la esperanza y el respeto, campea el símbolo de Cristo P o sea Ja X letra K. “Kappa” del alfabeto griego y la P, letran R “rho”, esto es = Cristo. El divino monograma va en metal de plata, símbolo heráldico de pureza, incorruptibilidad y firmeza moral. En el cantón diestro del jefe una cornucopia vierte cuantiosas monedas de oro para indicar la riqueza aurífera que hizo a este ilustre pueblo acreedor al título de Real de Minas. En el cantón siniestro del jefe lleva un brazo vigoroso que ha roto las cadenas de la esclavitud, simbólica remembranza del Levantamiento del Común, contra la tiranía opresora. En el cuartel ínfimo esplenden plácidas montañas en sinople, coronadas de nubes plata, con un discreto cielo de azul sobre sus cimas, auténtica expresión geográfica de Antioquia y precisamente en el punto de pretensión abre sus hermosas hojas en irradiación estelar, la planta industrial de Guarne, la pita, orgullosamente varonil, cuya fibra, el popular fique, es la fuente principal de trabajo y de vida de la comunidad. Su bordura de oro que se interna en el campo del blasón para marcar los cuarteles, ciñe de soberanía las lindes de la gloriosa tradición de Guarne cuyo nombre se despliega dominante sobre el escudo. Sirven de soporte dos leones mornados símbolo de la vigilante protección de los derechos civiles cuyo sostén radica en la fortaleza de la ciudadanía, que como no ha menester la presión física de la autoridad para practicar la convivencia jurídica, resulta heráldicamente representada de manera genuina, en los leones mornados, sin expresión agresiva de garras y de dientes. En la cinta ínfima unida al escudo por los soportes corre en gules la divisa, fiel intérprete del alma creyente, laboriosa y forjadora del porvenir, del pueblo guarneño: Fe, Labor y Progreso.

#### La bandera

Simbolismo de los colores. Es muy abundante en heráldica. Vayan algunos ejemplos. El rojo, llamado también gules, simboliza: una flor, el clavel. Un día de la semana, martes. Una piedra preciosa, el rubí. Un planeta, Marte. Significa fortaleza, magnanimidad, intrepidez, honor. Este color representa la gesta inmortal de los Comuneros. El blanco simboliza: una flor, la azucena. Un día, el lunes. Una piedra preciosa, la perla. Un astro, la luna. Denota inocencia, integridad, elocuencia, verdad, templanza, hermosura, limpieza, humildad. Este color en la Bandera y su simbolismo es un reconocimiento a los valores humanos del pueblo de Guarne y especialmente a sus madres. El verde o sinople simboliza: una flor, la siempreviva. Un día, el miércoles. Una piedra preciosa, la esmeralda. Un planeta, Venus. Significa esperanza, industria, cortesía, abundancia, amistad. Este color representa el cultivo de la cabuya, que ha sido el renglón principal en la industria agrícola

de Guarne. El amarillo simboliza: una flor, el girasol. Un día, el domingo. Una piedra preciosa, el topacio. Un astro, el sol. Denota caridad, nobleza, generosidad, esplendor, amor, alegría, constancia, poder. El triángulo representa a la Santísima Trinidad, principio de la fe cristiana, con lo cual se cumple la voluntad del Honorable Concejo de emblemizar las creencias religiosas del pueblo. Además, al esmaltarlo con amarillo, color de oro, se simboliza aquello de la riqueza aurífera que le mereció a Guarne el nombre de Real de Minas.

#### **Geografía:**

##### **Descripción Física:**

El Municipio de Guarne limita al norte con los municipios de Copacabana y Girardota, al occidente con la ciudad de Medellín, al sur con el municipio de Rionegro, y al oriente y nororiente con el municipio de San Vicente. Guarne se localiza al oriente del departamento de Antioquia, y su territorio está cruzado por la Autopista Medellín - Bogotá, que lo recorre en dirección transversal de occidente a suroriente, y coloca su cabecera municipal a una distancia de 21 kilómetros de la capital departamental. Guarne está ubicado a 6 grados, 17 minutos, 55 segundos de latitud norte y a 75 grados, 24 minutos y 20 segundos de longitud oeste de Greenwich. La temperatura promedio de la cabecera es de 17 grados centígrados y su altura es de 2.150 metros sobre el nivel del mar, lo cual sitúa la totalidad del municipio en clima frío y todas sus tierras en el piso térmico frío. El Alto de Guarne, ubicado a 2.400 metros sobre el nivel del mar, es su altura más sobresaliente. Su extensión geográfica es de 157 kilómetros cuadrados; el municipio está ubicado sobre el ramal oriental de la cordillera Central, con una altura que oscila entre los 2.100 y los 2.400 metros sobre el nivel del mar. Se encuentra a 25 minutos de la ciudad de Medellín, por la autopista que de esta ciudad conduce a Bogotá. El municipio de Guarne recibe los apelativos de “La puerta del oriente antioqueño” y “Pueblo Comunero”.

##### **Límites del municipio:**

Guarne es un municipio de Colombia, localizado en la subregión Oriente del departamento de Antioquia. Limita por el norte con los municipios de Copacabana, Girardota y San Vicente, por el este con San Vicente, por el sur con el municipio de Rionegro y por el oeste con el municipio de Medellín.

- Extensión total: 151 km<sup>2</sup>
- Extensión área urbana: 4 km<sup>2</sup>
- Extensión área rural: 147 km<sup>2</sup>
- Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 2.150
- Temperatura media: 17° C
- Distancia de referencia: 25 km de Medellín.

##### **Ecología:**

Guarne es uno de los municipios más ricos en agua. Su principal corriente es La Mosca, que lo atraviesa por el centro de norte a sur, en extensión de 30 kilómetros. Recibe por su margen derecha las quebradas Batea Seca, El Sango, El Salado, La Brizuela, La Honda, San José, Hojas Anchas, La Mosquita y Garrido. Por la margen izquierda recibe La Mejía, Montañés, La Mulona, Basto Norte, Basto Sur, La Ochoa, San Feli-

pe, La Clara, Chaparral y La Castro. La quebrada La Brizuela surte el acueducto de la población, y la quebrada La Honda alimenta la represa de Piedras Blancas, principal fuente de abastecimiento de Medellín. Se puede decir que su riqueza hidrográfica es a su vez una de las mayores riquezas naturales. Otra lo es el Parque Recreacional y Ecológico de Piedras Blancas, una cuenca con una altura media de 2.500 metros sobre el nivel del mar y una temperatura promedio de 15 grados (clima frío); este parque se comparte con la ciudad de Medellín y en este momento lo regentan las Empresas Públicas de Medellín.

##### **Economía:**

La economía local tiene sus orígenes en el sector agrario, teniendo como referencia que agrario es todo aquel producto subproducto o servicio que se derive de las explotaciones agropecuarias. Las economías empiezan en sector primario (agricultura, ganadería, pesca, etc.), su segunda etapa se suscita en agroindustria y la industria, hago referencia para un buen entendimiento del lector El Municipio de Guarne deriva su economía campesina del sector agrícola de la explotación del cultivo de la mora, la papa, el frijol, la fresa, etc. El sector pecuario de la explotación de la ganadería (leche), cerdos, trucha, etc. El plan de desarrollo de la actual administración tiene trazado programas, que permitirán en el corto, mediano y largo plazo la reactivación económica local y sostenible en el tiempo. Esto hace que se necesiten recursos de capital importantes, tanto públicos, privados y del crédito, la inyección de capital en cualquier economía es lo que hace que se reactive, así mismo se necesita de la participación del sector privado para realizar las negociaciones y transacciones necesarias para sostener el circuito económico. De acuerdo a lo anterior la secretaría de agricultura no solo le esta apostando desde lo técnico sino también desde lo comercial al asesorar a los productores, en que primero hay que vender (negociar la cosecha) antes de sembrar, es por ello que nos estamos apalancando o apoyando en programa nacional de cadenas productivas. El gran apoyo de esta cadena productiva es el productor (proveedor), que para dar cumplimiento al sector privado (comprador) debe dar continuidad, cantidad y calidad de los productos requeridos, se hace entonces necesario la organización de los productores, en asociaciones (cooperativas, E.A.T., grupos de productores) que respalden estas cadenas, donde quedan comprometidas las cantidades, calidades y precios entre otras.

Ya iniciamos las negociaciones en cadena productiva del frijol donde a los productores organizados se les entregó en calidad de préstamo los insumos necesarios para iniciar agroempresa, que con el acompañamiento de la secretaría en la asistencia técnica y la comercialización de cooperativa Coagroantioquia, a través de los supermercados y minimercados, realizará el último eslabón de la cadena comercializadora, pasando los productores de vender en bultos a vender en bolsas de kilo. También se viene ejecutando la cadena Hortifrutícola que es extensa debido al gran número de productos ofrecidos, en Guarne especialmente se inició con la cadena productiva de la mora, la cual ha creado expectativas grandes ya que ha generado una estabilidad en el precio, asociaciones como APAT y Aproguarne vienen negociando el producto con precio en venta futura, es decir, se negocia el precio por un tiempo determinado,

con la cadena láctea los productores de leche de La Mejía, con el apoyo de la secretaría lograron acercamientos con Colanta para negociar 3.000 litros de leche, que es la capacidad del tanque establecido en unidad Agro-industrial de la vereda. Trabajos como estos hacen que se genere confianza y los productores Agropecuarios aumenten sus ingresos, cuando aumentamos los ingresos de campesinos se mejora la dinámica económica de la zona urbana. Con esto queremos hacer un llamado a los productores del campo para que se organicen y presenten sus proyectos a la Secretaría de Agricultura, queremos aclarar que no es para regalar, la historia no ha mostrado qué proyectos son fuertes cuando salen con el compromiso de los productores, los ejemplos son más acérrimos y negociemos.

## ECONOMÍA

*Unidades empresariales en el municipio de Guarne, participación en la Zona del Altiplano y en la Subregión del Oriente Antioqueño*

	2012	2013	2014	2015
Total unidades empresariales Guarne	1521	1633	1698	1984
Total unidades empresariales Altiplano	19546	19447	21222	23809
Participación Guarne en el tejido empresarial del Altiplano	7,78%	8,40%	8,00%	8,33%
Total unidades empresariales Oriente Antioqueño	23.207	23.624	25.512	28.439
Participación Guarne en el tejido empresarial del Oriente Antioqueño	6,55%	6,91%	6,66%	6,98%

Fuente: Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (2014-2015).

### Fiestas:

- Fiestas de la Cabuya a finales de año
- Semana Santa, sin fecha fija en el mes de marzo o abril
- Fiestas patronales en el mes de febrero.

### Gastronomía:

La oferta gastronómica de Guarne es muy peculiar del poblado: Vinos de manzana, maracuyá, y cebolla. *Mangarracho* (pandeyeso agrio), el pandeyeso de nata o del capío, los panecitos, (parecidos a los panaderitos dulces) y los hojaldres en la vereda Yolombal.

### Patrimonio Histórico Artístico

- Capilla de Santa Ana, construida a mediados del siglo XIX. Es Monumento Nacional
- Convento de las Hermanas de Santa Ana
- Abadía de Nuestra Señora de la Epifanía.

### Destinos ecológicos

- Lugares arqueológicos en las veredas de La Peña, La Piedra, El Roble y El Rosario
- Bosques de la Mayoría en la vereda La Honda
- El parque recreativo ecoturístico (el Parque Arvi)
- Alto de la Virgen
- Parques Ecológicos
- Laguna de Guarne
- Cascadas quebrada la Brizuela
- Cascada del Diablo
- El salto.

## EDUCACIÓN

*Oferta educativa municipal por carácter y ubicación*

PLANTAS FÍSICAS	DESCRIPCIÓN DEL SECTOR				TOTAL
	OFICIAL		PRIVADO		
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	
Instituciones Educativas Municipales	2	6	1	1	10
Centros Educativos Básica Secundaria	0	0	0	0	0
Centros Educativos Básica Primaria	0	24	0	0	24
Jardines Infantiles y/o Pre-escolares	2	1			3
Centros Educativos Técnico-Tecnológico	1	0	1	0	2

Fuente: Indicadores, Expediente municipal, 2015.

*Número de establecimientos educativos por oferta y educación Alumnos matriculados por sexo, nivel escolar, rural y urbano*

Cuadro 15: Guarne. Alumnos matriculados por sexo, nivel escolar, rural y urbano.

ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO	PREESCOLAR			B. PRIMARIA			B. SECUNDARIA			MEDIA			ADULTOS			TOTAL GENERAL		
	F	M	TOT	F	M	TOT	F	M	TOT	F	M	TOT	F	M	TOT	F	M	TOT
TOTAL URBANO	103	119	222	646	674	1320	717	650	1367	278	246	524	0	0	0	1744	1689	3433
TOTAL RURAL	106	112	218	725	886	1611	451	500	951	192	173	365	67	94	161	1541	1765	3306
TOTAL GENERAL	209	231	440	1371	1560	2931	1168	1150	2318	470	419	889	67	94	161	3285	3454	6739

Fuente: Indicadores, Expediente municipal 2015.

## SALUD:

*Número de hogares y personas del Sisbén*

Cuadro 19: Guarne. Número de hogares y personas del SISBEN.

Fecha	Número de Hogares	Número de Personas
Marzo 2012	9.253	34.515
Diciembre 2012	9.376	35.095
Abril 2013	9.566	35.771
Octubre 2013	9.747	36.350
Enero 2014	9.749	36.479
Septiembre 2014	10.138	37.667
Septiembre 2015	10.313	38.518

Fuente: Centro de Investigaciones y Prospectiva, Institución Universitaria Esumer, con datos del SISBEN.

## SERVICIOS PÚBLICOS Y SANEAMIENTO

*Lugares con necesidades de acueducto en la zona rural*

Cuadro 25: Lugares con necesidades de acueducto en la zona Rural.

UPR	Vereda
El Romeral	La Pastorcita, Romeral, El Molino, Sierra Linda, Alto de la Virgen, Batea Seca
Yolombal	La Mejía
Chaparral	Juan XXIII y Guamito
Hojas Anchas	La Clara, Labriegos
San Ignacio	San Ignacio

Fuente: Diagnóstico participativo para elaboración del Plan de desarrollo del municipio de Guarne 2016-2019.

*Lugares con necesidades de saneamiento básico en la zona rural*

Cuadro 26: Lugares con necesidades de saneamiento básico en la zona rural.

UPR	Vereda
Chaparral	Juan XXIII, Garrido, Chaparral, El Colorado
El Romeral	El Sango, La Pastorcita, Romeral, Sierra Linda
Hojas Anchas	Toldas, Hojas Anchas, Canoas, Honditas
Piedras Blancas	La Brizuela, San Isidro
San Ignacio	La Honda
Yolombal	El Palmar, Yolombal

Fuente: Diagnóstico participativo para elaboración del Plan de desarrollo del municipio de Guarne 2016-2019.

*Fuente: Diagnóstico participativo para elaboración del Plan de desarrollo del municipio de Guarne 2016-2019*



## FINANZAS

## Plan Financiero

Tabla 6: Plan financiero

CONCEPTO	2016	2017	2018	2019	Total periodo 2016 - 2019
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>61.489.948.727</b>	<b>74.908.995.421</b>	<b>70.114.168.647</b>	<b>74.802.056.691</b>	<b>281.315.169.486</b>
<b>TRIBUTARIOS</b>	<b>26.380.461.952</b>	<b>31.731.986.229</b>	<b>36.098.472.148</b>	<b>38.680.711.465</b>	<b>132.891.631.795</b>
Tributarios Directos	7.972.041.900	8.809.665.462	10.117.224.200	10.873.992.570	37.772.924.132
Tributarios Indirectos	18.408.420.052	22.922.320.768	25.981.247.948	27.806.718.894	95.118.707.662
<b>NO TRIBUTARIOS</b>	<b>4.976.423.995</b>	<b>5.411.145.393</b>	<b>5.819.906.306</b>	<b>6.240.304.022</b>	<b>22.447.779.716</b>
Tasas, Tarifas y Contribuciones	2.694.331.484	2.815.612.360	3.036.637.930	3.263.778.447	11.810.360.221
Multas y Sanciones	582.614.994	751.599.926	794.586.521	839.090.317	2.967.891.758
Contribuciones y valorizaciones	1.699.477.517	1.843.933.106	1.988.681.855	2.137.435.258	7.669.527.737
<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>15.566.957.303</b>	<b>16.740.059.488</b>	<b>18.075.968.234</b>	<b>19.664.600.482</b>	<b>70.047.585.506</b>
SGP	9.368.087.140	10.072.567.292	10.880.387.189	11.847.653.610	42.168.695.232
Otras transferencias	6.198.870.163	6.667.492.196	7.195.581.044	7.816.946.871	27.878.890.275
<b>CONVENIOS Y APORTES</b>	<b>7.588.127.264</b>	<b>7.588.977.264</b>	<b>7.589.828.989</b>	<b>7.590.704.278</b>	<b>30.357.637.796</b>
Regional, Departamental y nacional	7.588.127.264	7.588.977.264	7.589.828.989	7.590.704.278	30.357.637.796
<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	<b>6.237.425.758</b>	<b>12.133.327.633</b>	<b>1.163.418.852</b>	<b>1.194.342.583</b>	<b>20.728.514.826</b>
Existencias caja y bancos, fondo de salud régimen subsidiado	1.134.128.400	-	-	-	1.134.128.400

## FINANZAS

## Plan Financiero

## Proyección de porcentajes de representación por tipo de ingresos 2016-2019

ITEM	2016	2017	2018	2019	Total cuatrienio
Ingresos tributarios	42,90%	42,36%	51,49%	51,71%	47,24%
Ingresos no tributarios	8,09%	7,22%	8,30%	8,34%	7,98%
Transferencias	25,32%	22,35%	25,78%	26,29%	24,90%
Convenios y Aportes	12,34%	10,13%	10,82%	10,15%	10,79%
Recursos de capital	10,14%	16,20%	1,66%	1,60%	7,37%
Intereses Moratorios	1,20%	1,07%	1,24%	1,25%	1,19%
Alianzas PP	0,00%	0,67%	0,71%	0,67%	0,53%

Fuente: Centro de Investigaciones y Prospectiva, Institución Universitaria Esumer, con información de la Secretaría de Hacienda, municipio de Guarne.

## Aspectos constitucionales y legales

Constitucionalmente, los artículos 150, 154, 334, 341 y 359, señalan la competencia por parte del Congreso de la República para interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas para presentar proyectos de ley.

La Ley 5ª de 1992, en su artículo 140 en concordancia con la Constitución Política de Colombia, establece que los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas, pueden presentar proyectos de ley. Razones por las cuales esta iniciativa no invade las órbitas, ni las competencias de las otras Ramas del Poder Público, en especial las correspondientes al Ejecutivo en cabeza del Gobierno nacional.

## Aspectos jurisprudenciales

La Corte Constitucional precisa con determinación que el Congreso de la República sí es competente para expedir leyes que impliquen gasto público para atender gastos de inversión en obras públicas con el propósito de rendir honores, homenajes y asociarse a la conmemoración de la fundación de municipios del país o exaltar la memoria de Grandes hombres.

En ese sentido la Corte se ha manifestado señalando que en “desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (artículo 228 C. P.), la nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios (SC-017 de 1997)”.

En Sentencia C-360 de 1996 en lo referente al principio de iniciativa parlamentaria en materia de gasto público la Corte ha dicho que “las leyes que decreten gasto público de funcionamiento o de inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el proyecto de presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno”.

Cuando proyectos de ley consagran autorizaciones de inclusión en el presupuesto anual de la nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas, la Corte Constitucional ha planteado lo siguiente:

En relación con las leyes que decretan gasto público pese a que el Ejecutivo no estuviere de acuerdo con él, esta Corporación ha concluido que esas iniciativas son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 y no violan el artículo 151 de la Constitución, cuando consagran autorizaciones de inclusión en el presupuesto anual de la nación o de desembolso a través del sistema de cofinanciación y no se imponen como órdenes imperativas. La Sentencia C-782 de 2001, reitera así el argumento:

...esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra un mandato imperativo dirigido al Ejecutivo, caso en el cual es inexecutable, o si, por el contrario, se trate de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto, evento en el cual es perfectamente legítima...

En función de la observancia del principio general de libertad de iniciativa, la Jurisprudencia Constitucional admite la posibilidad de que a través de iniciativas de gasto público el Congreso pueda disponer la participación de la nación en el desarrollo de funciones que son de exclusiva competencia de los entes territoriales cuando se presenta el supuesto de hecho regulado en el párrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en virtud del cual se pueden ordenar apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la nación con participación de las entidades territoriales y partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

## Marco Fiscal

En lo que se refiere al Marco Fiscal, cuando las leyes decretan gasto público son compatibles con el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, puesto que consagran autorizaciones de desembolso y no son órdenes imperativas. Es importante tener presente que desde la Sentencia C-502 de 2007, con M. P. Manuel José Cepeda, la Corte fijó el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, pues ha servido para declarar infundadas, dis-



*tintas objeciones de inconstitucionalidad que ha hecho el Gobierno nacional a esta clase de iniciativas. Además en Sentencia C-507 de 2008, la Corte ha establecido que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no es requisito para el trámite de proyectos de ley. Así, pues, el mencionado artículo 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.*

*El presente Proyecto de ley, al autorizar al Gobierno para incorporar un gasto en la ley de presupuesto, busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para impulsar algunas obras mediante el Sistema Nacional de Cofinanciación sin que de esa forma pueda entenderse como una imposición de obligatoria observancia, lo cual respeta perfectamente el contenido de la Ley Orgánica del Presupuesto.*

## **2. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE AL PLENO DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne – Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, los cuales se celebrarán el 24 de diciembre de dos mil diecisiete (2017) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

Artículo 2°. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de Guarne - Antioquia, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 334, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad establecidos en la Ley 152 de 1994 y las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Guarne – Antioquia, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la Nación y el departamento de Antioquia para vincularse a los 200 años.

Dichos proyectos y obras planteadas por las comisiones temáticas del municipio son los siguientes:

DIMENSIÓN	ACCIONES MENCIONADAS
Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas Público – Privadas para la Gestión Laboral.</li> <li>• Acompañamiento y fortalecimiento integral a unidades productivas.</li> <li>• Estimular emprendimientos sostenibles y de valor agregado.</li> <li>• Potencializar las condiciones territoriales en funciones del desarrollo económico: turismo, agropecuario, ecoturismo, entre otros.</li> <li>• Acompañamiento a la comercialización de productos agrícolas.</li> </ul>
Físico Espacial/ ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan maestro de movilidad y transporte en el municipio.</li> <li>• Articulación con subsidios de Vivienda Nacionales y Departamentales (corresponsabilidad).</li> <li>• Pavimentación de Vías Urbanas y Rurales como Soporte a la Movilidad.</li> <li>• Desarrollo y Recuperación de los anillos viales.</li> <li>• Sistemas Alternativos de transporte.</li> <li>• Plan maestro de Saneamiento Básico.</li> <li>• Estudios que permitan identificar las demandas actuales y futuras de microcuencas.</li> <li>• Protección y mantenimiento de Microcuencas.</li> </ul>
Político adminis- trativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento a organizaciones sociales y comunitarias.</li> <li>• Programas para la movilización y participación ciudadana.</li> <li>• Gestión para aumentar pie de seguridad en el Municipio.</li> <li>• Plan Prospectivo para el municipio de Guarne.</li> <li>• Mecanismos para las rendiciones de cuentas y seguimiento a la gestión pública.</li> <li>• Comunicación para el desarrollo.</li> <li>• Consejos de gobierno descentralizados.</li> </ul>
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización de la salud, deporte y cultura.</li> <li>• Mejoramiento integral de la infraestructura educativa.</li> <li>• Mejoramiento integral de la infraestructura en salud.</li> <li>• Gestión interadministrativa para mejorar la calidad del servicio en salud.</li> <li>• Equipamientos deportivos y culturales en la ruralidad.</li> <li>• Promoción de estímulos para la educación superior.</li> <li>• Programas de acompañamiento y fortalecimiento a grupos poblacionales.</li> <li>• Acompañamiento familiar.</li> </ul>

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.



JOSE IGNACIO MESA B.

H. Representante a la Cámara

**3. PROPOSICIÓN**

Se recomienda dar segundo debate al **Proyecto de ley número 188 de 2016 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente:



**JOSE IGNACIO MESA B.**  
H. Representante a la Cámara

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
**SUSTANCIACIÓN**  
**PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2016 CÁMARA**

En sesión de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes del día 29 de noviembre de 2016 y según consta en el Acta número 20, se le dio primer debate y se aprobó en votación ordinaria de acuerdo al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (Ley 1431 de 2011), el **Proyecto de ley número 188 de 2016 Cámara**, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones, sesión a la cual asistieron 14 honorables Representantes, en los siguientes términos:

Leída la proposición con que termina el informe de ponencia, y escuchadas las explicaciones del Ponente José Ignacio Mesa Betancur, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Sometido a consideración, el articulado del Proyecto, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1044 de 2016, se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

Leído el título del proyecto y preguntada a la Comisión si quiere que este proyecto de ley pase a segundo debate y sea ley de la República de conformidad con el artículo 130 inciso final de la Ley 5ª de 1992, se sometió a consideración y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria.

La Mesa Directiva designó para rendir informe de ponencia en primer debate al honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur.

La Mesa Directiva designó al honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur para rendir informe de ponencia para segundo debate.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación se hizo en sesión del día 22 de noviembre de 2016, Acta número 18.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley **Gaceta del Congreso** número 941 de 2016

Ponencia Primer Debate Cámara **Gaceta del Congreso** número 1044 de 2016.



**BENJAMÍN NIÑO FLOREZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda Constitucional Permanente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE, EN SESIÓN DEL DÍA 29 DE NOVIEMBRE DE 2016, ACTA 20 DE 2016, CORRESPONDIENTE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 188 DE 2016 CÁMARA**

por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, los cuales se celebrarán el 24 de diciembre de dos mil diecisiete (2017) y rinde público homenaje a sus habitantes, exaltando la memoria de todos aquellos que intervinieron en su creación.

Artículo 2º. El Gobierno nacional y el Congreso de la República rendirán honores al municipio de Guarne - Antioquia, en la fecha que las autoridades locales señalen para el efecto, y se presentarán con comisiones integradas por miembros del Gobierno nacional y el Congreso de la República.

Artículo 3º. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 334, 341, 345 y 366 de la Constitución Política, de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad establecidos en la Ley 152 de 1994 y las competencias ordenadas en el Decreto número 111 de 1996 y la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema de Cofinanciación las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Guarne - Antioquia, así como efectuar los traslados, créditos, contracréditos y convenios interadministrativos entre la Nación y el departamento de Antioquia para vincularse a los 200 años. Dichos proyectos y obras planteadas por las comisiones temáticas del municipio son los siguientes:

DIMENSIÓN	ACCIONES MENCIONADAS
Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alianzas Público – Privadas para la Gestión Laboral.</li> <li>• Acompañamiento y fortalecimiento integral a unidades productivas.</li> <li>• Estimular emprendimientos sostenibles y de valor agregado.</li> <li>• Potencializar las condiciones territoriales en funciones del desarrollo económico: turismo, agropecuario, ecoturismo, entre otros.</li> <li>• Acompañamiento a la comercialización de productos agrícolas.</li> </ul>

DIMENSIÓN	ACCIONES MENCIONADAS
Físico Espacial/ ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan maestro de movilidad y transporte en el municipio.</li> <li>• Articulación con subsidios de vivienda nacionales y departamentales (corresponsabilidad).</li> <li>• Pavimentación de vías urbanas y rurales como soporte a la movilidad.</li> <li>• Desarrollo y recuperación de los anillos viales.</li> <li>• Sistemas alternativos de transporte.</li> <li>• Plan maestro de saneamiento básico.</li> <li>• Estudios que permitan identificar las demandas actuales y futuras de microcuencas.</li> <li>• Protección y mantenimiento de microcuencas.</li> </ul>
Político administrativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento a organizaciones sociales y comunales.</li> <li>• Programas para la movilización y participación ciudadana.</li> <li>• Gestión para aumentar pie de seguridad en el municipio.</li> <li>• Plan prospectivo para el municipio de Guarne.</li> <li>• Mecanismos para las rendiciones de cuentas y seguimiento a la gestión pública.</li> <li>• Comunicación para el desarrollo.</li> <li>• Consejos de gobierno descentralizados.</li> </ul>
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralización de la salud, deporte y cultura.</li> <li>• Mejoramiento integral de la infraestructura educativa.</li> <li>• Mejoramiento integral de la infraestructura en salud.</li> <li>• Gestión interadministrativa para mejorar la calidad del servicio en salud.</li> <li>• Equipamientos deportivos y culturales en la ruralidad.</li> <li>• Promoción de estímulos para la educación superior.</li> <li>• Programas de acompañamiento y fortalecimiento a grupos poblacionales.</li> <li>• Acompañamiento familiar.</li> </ul>

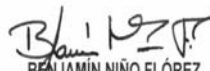
Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar los créditos y contracréditos a que haya lugar, así como los traslados presupuestales que garanticen el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

En sesión del día 29 de noviembre de 2016, fue aprobado en Primer Debate el **Proyecto de ley número 188 de 2016 Cámara**, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones, el cual fue anunciado en Sesión de Comisión Segunda del día 22 de noviembre de 2016, Acta 18, de conformidad con el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Presidente

TATIANA CABELLO FLÓREZ  
Vicepresidente

  
BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
Secretario General

COMISIÓN SEGUNDA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., marzo 7 de 2017

Autorizamos el Informe de Ponencia para Segundo Debate, correspondiente al **Proyecto de ley número 188 de 2016 Cámara**, por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.


El proyecto de ley fue aprobado en Primer Debate en Sesión del día 29 de noviembre de 2016, Acta número 20.

El anuncio de este proyecto de ley en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 para su discusión y votación, se hizo en sesión del día 22 de noviembre de 2016, Acta número 18.

Publicaciones reglamentarias:

Texto Proyecto de ley *Gaceta del Congreso* número 941 de 2016.

Ponencia Primer debate Cámara, *Gaceta del Congreso* número 1044 de 2016.

  
JOSE LUIS PÉREZ OYUELA  
Presidente

TATIANA CABELLO FLOREZ  
Vicepresidente

  
BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ  
Secretario Comisión Segunda

CONTENIDO

Gaceta número 161 - Miércoles, 22 de marzo de 2017	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PONENCIAS	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil.....	1
Informe de ponencia segundo debate, texto definitivo y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 119 de 2016 Cámara, 57 de 2015 Senado, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Buritica, departamento de Antioquia, con motivo de los 400 años de su fundación.....	16
Informe de ponencia para segundo debate y texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 188 de 2016 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos (200) años de vida administrativa del municipio de Guarne - Antioquia, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones.....	20