



# 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° 775

Bogotá, D. C., martes, 12 de septiembre de 2017

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariosenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2017 SENADO, 090 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.*

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017

Doctor

ROOSVELT RODRÍGUEZ

Presidente

Comisión Primera

Senado de la República de Colombia

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado, 090 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.

Respetado Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo por usted encomendado, y conforme a lo preceptuado en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, atentamente me permito rendir informe de Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del honorable Senado de la República al **Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado, 090 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.

La presente ponencia consta de las siguientes partes:

1. Antecedentes del proyecto de ley
2. Objeto del proyecto de ley
3. Contenido de la propuesta
4. Consideraciones
  - 4.1. Violencia intrafamiliar

4.1.1. Violencia Intrafamiliar basada en el género

4.1.2. Violencia contra el adulto mayor

4.1.3. Violencia contra niñas, niños y adolescentes

4.2. Obligación alimentaria

4.3. Indignidad sucesoral en el Código Civil

5. Justificación del proyecto

#### 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El día 11 de agosto de 2016, los honorables Representantes a la Cámara: Rodrigo Lara Restrepo, Carlos Alberto Cuenca Chau, María Fernanda Cabal Molina, Édward Rodríguez, Álvaro Hernán Prada Artunduaga, Fabián Gerardo Castillo Suárez, Hernando José Patau Álvarez, Jorge Enrique Roza Rodríguez, Santiago Valencia González, y el suscrito, radicamos ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el **Proyecto de ley número 090 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 613 de 2016 y aprobado en primer debate en la Comisión Primera de Cámara el 8 de noviembre del corriente año.

Por designación de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue nombrado como Ponente el representante Carlos Abraham Jiménez. La Comisión Primera de Cámara de Representantes aprobó el pasado 8 de noviembre de 2016, el informe de ponencia presentado para primer debate del **Proyecto de ley número 090 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.

No obstante, lo anterior, la honorable Representante Clara Rojas González presentó proposición al artículo 1° del citado proyecto, con el fin de eliminar en el numeral 6 el enunciado “Se excluye aquel que habiendo abandonado al causante haya sido perdonado, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley.”; y de agregar en el numeral 7 la expresión “con sentencia ejecutoriada”. Dicha proposición obtuvo 16 votos por el no y 3 votos por el sí.

El informe para segundo debate en Plenaria de la Cámara fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1054 de 2016. El 7 junio del 2017 la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el **Proyecto de ley número 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil**, sin ninguna modificación.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado, fui nombrado como ponente del **Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado, 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil**, el honorable Senador Roy Barreras.

## 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto de la presente iniciativa de ley es proteger a las personas más vulnerables de la familia, por lo cual se busca establecer que tanto el maltrato como el abandono se conviertan en causales de indignidad sucesoral, toda vez que no resulta justo ni conveniente que las personas que han maltratado y abandonado a aquellas personas de su familia en situación de vulnerabilidad y en mayor estado de necesidad vengan más tarde a exigir derechos sobre la propiedad de aquellos a quienes desatendieron. Por lo tanto, pretende esta iniciativa generar una especie de “castigo” a los familiares que incumplan los deberes de cuidado y protección de sus parientes.

## 3. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

Es así como el contenido del proyecto se reduce a proponer dos nuevas causales de indignidad que prevean la hipótesis del abandono y del maltrato, en un sentido que resulte armónico con el encabezado del artículo 1025 del Código Civil y con la necesidad de que el comportamiento reprochable recaiga frente a los herederos.

De igual manera, se establece una definición del concepto de abandono, a fin de impedir imprecisiones en la aplicación de la ley, con la incorporación de un término jurídico indeterminado.

Por otro lado, para que la causal de abandono resulte acorde con todas las personas que eventualmente son llamadas a suceder, se vincula la situación del abandono al cumplimiento de la obligación alimentaria, por lo que, desde el punto de vista pasivo, la causal puede recaer sobre ascendientes, descendientes y cónyuge. Se

excluye de los efectos de la norma, el abandono que se origina en una justa causa, o que pese a haber ocurrido, el causante lo perdonó.

Para no incurrir en deficiencias procesales no se realiza ninguna modificación a los preceptos probatorios y de trámite que rigen actualmente la materia en los Códigos Civil y General del Proceso, entre ellos, guarda especial importancia, el artículo 1031 del Código Civil.

Finalmente, con relación a la causal por maltrato, el legislador dentro de su libertad de configuración ha decidido establecer como causal de indignidad a un tipo penal orientado a sancionar, cuando ocurren en el ámbito familiar, conductas de violencia física o psicológica que no tienen la entidad necesaria como para integrarse en los tipos que, de manera general, protegen bienes como la vida, la integridad personal, la libertad, la integridad y la formación sexual, o la autonomía personal<sup>1</sup>.

## 4. CONSIDERACIONES

### 4.1. Violencia intrafamiliar

La Organización Mundial de la Salud en su Reporte Mundial sobre Violencia y Salud<sup>2</sup> define violencia como “el uso deliberado de la fuerza física o el poder, amenazante o efectivo, contra uno mismo, otra persona, o en contra de un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Este concepto engloba la violencia autodirigida, la violencia colectiva, y la violencia interpersonal, en donde se encuentra incluida la violencia intrafamiliar.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>3</sup>, la violencia intrafamiliar es toda acción u omisión cometida por algún miembro de la familia (en relación de poder), que atente contra el bienestar, la integridad física, psicológica o la libertad y el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia, independientemente del espacio físico en el que suceda el hecho. Tiene en cuenta i) el maltrato a mayores y menores de edad, ii) la violencia conyugal, iii) la violencia entre otros miembros de la familia y iv) el abuso sexual por algún integrante de la familia. En el mismo informe se afirma que:

*“En la violencia intrafamiliar se identifican dos vertientes, una basada en el género y la otra en la generación; por ende, la violencia siempre se dirige a los individuos más vulnerables dentro de la familia: las mujeres, los niños y niñas y los adultos mayores. En el ámbito de las relaciones interpersonales, la conducta violenta*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-029 de 2009. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud (2003). Informe Mundial Sobre la Violencia y la Salud. P. 5.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (1999). Informe Forensis. P. 2.

*es sinónimo de abuso de poder; cuando el poder es utilizado para ocasionar daño a otra persona, caracterizado por el ejercicio de la violencia, se incurre en relación de abuso*<sup>4</sup>.

Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses<sup>5</sup>, en el año 2014, en Colombia se realizaron 79.939 peritaciones por violencia intrafamiliar; en relación con el año 2013 se presentó un aumento de 7.709 casos, equivalente al 11%. De los 79.939 casos de violencia intrafamiliar, 48.849 (64%) correspondieron a violencia de pareja; 10.402 (13%) a violencia contra niños, niñas y adolescentes; mientras 15.274 (19%) a violencia entre otros familiares; y 1.414 (2%) a violencia contra el adulto mayor.

Durante el año 2015 se registraron 26.985 casos de violencia intrafamiliar en Colombia, de los cuales 10.435 casos correspondieron a violencia contra niños, niñas y adolescentes, con una tasa de 67,47 por cada 100.000 habitantes; 1.651 casos de violencia contra la población adulta mayor, con una tasa de 30,94; y 14.899 casos de violencia entre otros familiares, con una tasa de 54,38.

Estos datos demuestran que las políticas actualmente implementadas para encarar el fenómeno no son suficientes y, por tanto, deben ser reforzadas y complementadas.

Es importante resaltar que, en todos los tipos de violencia intrafamiliar, las cifras solo muestran los sucesos denunciados ante la autoridad competente, desconociéndose el subregistro de las personas que no denuncian, o que, por razones como la vergüenza, autculpabilidad, intimidación, amenazas, o lealtad al agresor, minimizan el daño o se desvinculan del proceso.

#### **4.1.1. Violencia Intrafamiliar basada en el género**

De acuerdo con el Instituto de Medicina Legal se ha demostrado que, en el caso de la violencia contra la pareja, normalmente es la mujer la víctima, en tanto el hombre es el perpetrador más frecuente, razón por la cual la doctrina incluye en su estudio la violencia de pareja dentro de la violencia de género. Dice Medicina Legal que:

*“Se define violencia como una estrategia de control y dominio de la pareja. De esta forma, la violencia contra la pareja representa una constelación de actos abusivos y violentos de los hombres contra las mujeres, actuales parejas sentimentales o que lo han sido. No es solo un sinónimo de agresión física sobre la pareja; es un patrón de conductas violentas y coercitivas que incluye los actos de violencia física contra la pareja, el maltrato y abuso psicológico, las agresiones sexuales, el aislamiento y control social, el acoso sistemático y amenazante,*

*la intimidación, la coacción, la humillación, la extorsión económica y las amenazas más diversas*”<sup>6</sup>.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, las investigaciones realizadas durante las últimas décadas concluyen que las mujeres maltratadas tienen una mayor probabilidad de sufrir desórdenes emocionales como depresión, ansiedad, temor y estrés que pueden llevar a aumentar las tasas de suicidio.

En Colombia en la última década, el 74,6% de las mujeres han sido violentadas por su última pareja<sup>8</sup>. Solo en el año 2014, Medicina Legal realizó 75.939 peritaciones en el contexto de la violencia intrafamiliar, del cual el 64,33% fue por violencia contra la pareja. Las anteriores cifras muestran la amplitud de este fenómeno que es preciso combatir, no solo por el horror de la violencia en sí misma, sino por la gravedad de las secuelas en el resto del núcleo familiar, por las consecuencias económicas y porque debemos hacer de nuestra sociedad un espacio de vida más justo y con mayor equidad para la mujer.

#### **4.1.2. Violencia contra el adulto mayor**

Según la Organización Mundial de la Salud, la violencia contra el adulto mayor se puede definir como: *“un acto único o repetido que causa daño o sufrimiento a una persona de edad, o la falta de medidas apropiadas para evitarlo, que se produce en una relación basada en la confianza”*. Puede adoptar diversas formas, como el maltrato físico, psíquico, emocional o sexual, y el abuso de confianza en cuestiones económicas. También puede ser el resultado de la negligencia, sea esta intencional o no.

Si bien la mayor parte de los casos de violencia intrafamiliar reportados se encuentran relacionados con violencia de pareja y contra menores de edad, la violencia contra el adulto mayor ha mantenido una participación del total, cercana al 2% durante la última década, con más de 1.000 casos reportados anualmente.

Esta cifra no es despreciable, si se tiene en cuenta que *“en el año 2025 la población mundial de 60 o más años aumentará a más del doble (...) El número total de personas mayores que viven en los países en desarrollo también aumentará en una proporción similar para 2025, llegando a 850 millones de personas, es decir, 12% de la población total del mundo en desarrollo”*<sup>9</sup>. De acuerdo con la Investigación Misión Colombia Envejece realizada por la Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo, los adultos mayores hoy ascienden

<sup>6</sup> *Ibid.* p. 204-205

<sup>7</sup> ONU, (1993) Estrategias para Confrontar la Violencia Doméstica: Manual de Recomendaciones. P.p. 9 y 10.

<sup>8</sup> Profamilia, “Historias de Violencia, Roles, Prácticas y Discursos Legitimadores, Violencia contra las Mujeres en Colombia 2000-2010”, citado por INMLCF, p. 207.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, Organización Mundial de la Salud, P. 135.

<sup>4</sup> *Ibid.* p. 204.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2014). Informe Forense: Violencia Intrafamiliar.

a 4 millones, pero en 2050 serán más de 14 millones. Incluso, la población mayor a 80 años tendrá mayor importancia, pues para 2020 será de más de 2 millones. Con ello la población colombiana ha iniciado un proceso acelerado de envejecimiento. Así pues, este hecho representa un riesgo importante en términos de potenciales aumentos en los casos presentados por maltrato al adulto mayor en las décadas venideras.

Según el Instituto Nacional de Medicina Legal, en el año 2014 se presentaron 1.414 casos de violencia contra adultos mayores, representando una disminución de 12% frente a lo ocurrido en 2012, cuando se sumaron 1.497 reportes. Así mismo, se observa que en 2014 la tasa es de 27 casos por 100.000 habitantes, cifra que en el 2012 alcanzó los 31,23 casos por cada 100.000 habitantes. No obstante, de acuerdo con las cifras más recientes presentadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal, en el año 2015 se registraron 1.651 casos de violencia contra la población adulta mayor, 237 casos más que en 2014. La tasa para este mismo año fue de 30,94 por cada 100.000 habitantes con una variación positiva de 3,46 puntos porcentuales, de lo cual se puede concluir su tendencia al alza.

Se evidencia que la mayoría de las veces el hijo(a) de la víctima es el principal agresor, con una participación del 42,52% del total de los casos. A este le siguen los hermanos de las víctimas, con una participación del 12,76% y, en tercer lugar, se encuentran los nietos, en una menor proporción, con 5,57% del total. De esta forma, el lugar donde con mayor frecuencia se presenta la agresión es en el hogar, siendo el 83% de las veces.

#### **4.1.3. Violencia contra niñas, niños y adolescentes**

No existe una definición universalmente aceptada del maltrato infantil. Lo anterior se explica: porque que la niñez y la adolescencia son, en esencia, etapas de crecimiento de los individuos, en que se desarrollan una serie de potencialidades físicas, emocionales, intelectuales, sociales, éticas, morales, estéticas, culturales entre otras. Cualquier evento que pueda limitar el desarrollo de alguna de estas potencialidades es susceptible de ser considerada como maltrato. Así las definiciones varían de acuerdo al enfoque desde donde se realicen.

No obstante, el artículo 44 de la Constitución es bastante exhaustivo y por eso podemos utilizarlo para caracterizar la violencia intergeneracional contra ellos. Así el mencionado artículo reza: *“Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.*

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”.*

Más allá de los debates teóricos al respecto, contamos con estadísticas de Medicina Legal con las que es posible dar cifras de al menos un mínimo de los casos de maltrato presentados. Así, en el año 2014 esta entidad hizo 10.402 peritajes por violencia contra niños, niñas y adolescentes lo que representa un aumento de 694 casos con respecto al año 2013. Sin embargo, durante el año 2015 se registraron en Colombia 10.435 casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes, 33 casos más que en 2014. La tasa por 100.000 para este mismo año fue de 67,47 con una variación positiva de 0,33 puntos porcentuales.

De los casos registrados en el año 2015, el 46,18% corresponden a hombres y 53,82% a mujeres. Ello indica que no existe una prevalencia por género en este tipo de violencia. Sin embargo, al observar los rangos de edad se observa que la violencia contra las mujeres se intensifica entre los 10 y 14 años con 1.995 casos, mientras que en los niños se registran 1.597. Llama la atención que, en el siguiente grupo, entre los 15 y 17 años, la violencia contra los adolescentes hombres disminuye significativamente, se presentaron 809 casos, representado en una tasa de 60,89 por 100.000 habitantes, mientras que en las mujeres adolescentes se presentaron 1.526 casos, con una tasa de 119,72 por 100.000 habitantes.

El presunto agresor en los casos de violencia contra niños, niñas y adolescentes corresponde a padres y madres en proporciones similares. En el total de los casos, el padre representa el 32,88% y la madre el 30,69%. En los casos restantes el presunto agresor corresponde, principalmente, al padrastro, tío/a, otros familiares, hermano/a.

#### **4.2. Obligación alimentaria**

El artículo 42 de la Constitución Política establece que *“la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, que se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla”.* El numeral 7 ibídem indica que *“La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos”.*

De acuerdo con lo anterior, el derecho de alimentos constituye por excelencia un derecho fundamental de toda persona, y la ley y la jurisprudencia han tendido a ubicar esta figura en claros escenarios de prevalencia, particularmente en cuanto a los menores de edad se refiere.

La Corte Constitucional definió en Sentencia C-919 de 2001 el derecho de alimentos como *“aquel que le asiste a una persona para reclamar de la persona obligada legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de procurárselo por sus propios medios. Así la obligación alimentaria está en*

*cabeza de quien por ley, debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de alimentos”.*

Por su parte, el artículo 24 de la Ley 1098 de 2006 consagra el derecho a los alimentos entendiendo por ellos todo lo que es necesario para el desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social de los niños, las niñas y los adolescentes y lo que es indispensable para su sustento, habitación, vestido, asistencia médica, recreación, educación o instrucción que garantice su desarrollo físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social, de acuerdo con la capacidad económica del alimentante.

En los términos del artículo 413 del Código Civil, los alimentos pueden ser congruos o necesarios y comprenden la obligación de proporcionar al alimentario hasta el advenimiento de la mayoría de edad, es decir, hasta los dieciocho (18) años según lo establece la Ley 27 de 1977, el derecho a la educación básica y a alguna profesión u oficio que le permita proveerse su propia subsistencia una vez cumplida esa mayoría de edad. No obstante, la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido la tesis según la cual la obligación alimentaria se mantiene mientras permanezcan las razones que llevaron a solicitar los alimentos, así se haya llegado a la mayoría de edad, y así lo contempla el artículo 422 del Código Civil.

Conforme al artículo 411 del Código Civil, se deben alimentos:

- 1° *Al cónyuge.*
- 2° *A los descendientes.*
- 3° *A los ascendientes.*
- 4° *A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpo sin su culpa.*
- 5° *A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales.*
- 6° *A los ascendientes naturales.*
- 7° *A los hijos adoptivos.*
- 8° *A los padres adoptantes.*
- 9° *A los hermanos legítimos.*
- 10 *Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada.*

Dentro de los mecanismos implementados por el Estado colombiano para garantizar la protección del derecho de alimentos, se tipificó dentro de los delitos contra la familia, la inasistencia alimentaria en el artículo 233 del Código Penal, así:

*Artículo 233. Inasistencia alimentaria. El que se sustraiga sin justa causa a la prestación de alimentos legalmente debidos a sus ascendientes, descendientes, adoptante o adoptivo o cónyuge, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años y multa de diez (10) a veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

*La pena será de prisión de dos (2) a cuatro (4) años y multa de quince (15) a veinticinco*

*(25) salarios mínimos legales mensuales vigentes cuando la inasistencia alimentaria se cometa contra un menor*

#### 4.3. Indignidad sucesoral

El artículo 1018 del Código Civil establece como requisitos indispensables para acreditar que una persona suceda a otra por causa de muerte, la capacidad y la dignidad<sup>10</sup>.

La *indignidad* como la reconoce la doctrina consiste en una pena en la que el heredero o legatario pierde la herencia o legado que le fue deferido, por la comisión de determinadas conductas indebidas para con el causante. Las causales de indignidad son de interpretación restrictiva y tienen su campo de aplicación tanto en la sucesión testamentaria como en la legal o intestada. Sobre el alcance de la indignidad, el profesor Valencia Zea ha dicho lo siguiente:

*“Según lo estatuido por el Código, la indignidad se produce cuando el heredero o legatario, por actos delictuosos contra la persona o bienes del causante, traiciona los normales sentimientos que se suponen existir entre uno y otro, como cuando el hijo comete graves atentados contra el padre. Por lo tanto, podemos definir la indignidad diciendo que son atentados cometidos por el heredero o legatario contra el causante, capaces de destruir las naturales inclinaciones de cariño que se suponen existir como fundamento de la vocación hereditaria”<sup>11</sup>.*

En el mismo sentido, se ha dicho por la doctrina que la indignidad es:

*“Una exclusión de todo o parte de la asignación a que ha sido llamado el asignatario por el testamento o por la ley, pronunciada como pena contra el que se ha hecho culpable de ciertos hechos limitadamente determinados por el legislador, como causales de indignidad. La indignidad es una exclusión de la sucesión; el efecto natural de ella consiste en que el interesado indigno es privado de lo que le hubiere correspondido en la mortuoria, sin esas circunstancias.*

*Se dice que la indignidad es pronunciada como pena, para significar que es la sanción que la ley civil establece para el sucesor que ha ejecutado ciertos actos, y como sanción que es, no puede aplicarse sino mediante juicio previo, en que se compruebe plenamente que aquel se ha hecho acreedor a ella, por haber incurrido en alguna de las faltas que la ley enumera como casuales de indignidad”<sup>12</sup>.*

Esta sanción no opera de pleno derecho pues requiere una declaración judicial. Lo que significa

<sup>10</sup> Dispone la norma en cita: “*Artículo 1018. Será capaz y digna de suceder toda persona a quien la ley no haya declarado incapaz o indigna*”.

<sup>11</sup> Valencia Zea, Arturo, *Derecho Civil, Sucesiones*, Editorial Temis, Cuarta Edición, 1992, Pág. 56.

<sup>12</sup> Suárez Franco, Roberto. *Derecho de sucesiones*, Editorial Temis, 1999. Pág. 104.

que mientras esta no se produzca, el asignatario se tiene como heredero o legatario (Código Civil, artículo 1031).

La Corte Constitucional se ha referido con relación a la indignidad así:

*“Pero, además de la capacidad se requiere, para todas las sucesiones, no haber sido declarado incurso en causales de indignidad para suceder, las cuales se encuentran expresamente establecidas en el artículo 1025 del Código Civil. A quien en ellas incurre, el legislador le impone como sanción por faltar a los deberes con el causante la privación de la asignación a que tenía derecho conforme a la ley o a la asignación con la cual se le había beneficiado por el testador. Tal sucede, por ejemplo con el que ha cometido “el crimen de homicidio en la persona del difunto, o ha intervenido en este crimen por obra o consejo o la dejó perecer pudiendo salvarla”; e igual con el que atenta de manera grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata o de su cónyuge o de sus ascendientes o descendientes, declarada esa conducta por sentencia ejecutoriada; o, cuando no se socorrió al testador pudiendo y necesitando este socorro; y, de igual manera cuando por fuerza o dolo se obtiene una determinada disposición testamentaria o se le impide testar, o cuando se oculta el testamento del difunto.*

(...)

4.4. *Queda claro entonces que tanto la indignidad como el desheredamiento son una sanción, una pena, de carácter civil, y en ello son semejantes. Pero la indignidad se define por la ley y se extiende tanto a la sucesión testada como a la intestada, en tanto que el desheredamiento no tiene cabida sino en las sucesiones testamentarias; el desheredamiento tiene como efecto privar de todo o parte de la asignación forzosa que corresponde a un legitimario; la indignidad por su parte se extiende a toda clase de herederos, aun a aquellos que no lo son forzosamente”.* (Subrayado por fuera del texto original)<sup>13</sup>.

En la actualidad, el catálogo de las causales que dan origen a la indignidad se encuentra previsto en el artículo 1025 del Código Civil, en los siguientes términos:

**“Artículo 1025. Causales de indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como herederos o legatarios:

- 1°. *El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.*
- 2°. *El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge*

*o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.*

- 3°. *El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.*
- 4°. *El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.*
- 5°. *El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto; presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.*

Como se deduce de lo expuesto, es claro que en términos generales las causales de indignidad consagradas en el artículo 1025 del Código Civil, se resumen en los siguientes comportamientos:

1. Homicidio del causante.
2. Omisión de socorro.
3. Atentado grave contra el difunto, su cónyuge o sus familiares, con previa sentencia judicial condenatoria.
4. Fuerza o dolo en el testamento.
5. Detención u ocultamiento doloso del testamento.

## 5. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

De acuerdo con los puntos expuestos en precedencia, se logra colegir, por un lado, que la iniciativa surge en virtud de la preocupación que existe dado el maltrato que reciben a nivel intrafamiliar los adultos mayores en Colombia, pues, se trata de una población etaria la cual, dados los achaques y vicisitudes mismas del inevitable paso del tiempo, va siendo relegada y olvidada por su núcleo familiar, y más aún, maltratada y expuesta a múltiples vejámenes. No obstante, son estos mismos familiares inescrupulosos quienes en el momento de fallecer sus ascendientes, sin reparo alguno reclaman su herencia.

Adicionalmente, el proyecto de ley permite corregir un vacío que se presenta en nuestra normatividad, estableciendo como causal de indignidad sucesoral el abandono sin justa causa del hijo por parte de sus padres, de manera que si por alguna circunstancia de la vida, el primero logra éxito económico, al momento de fallecer, sus bienes y recursos no puedan ser reclamados en calidad de legitimarios por sus ascendientes, quienes lo despojaron durante su niñez y le negaron el amor y cuidado que no solo ordena la Constitución (C. P., artículo 44), sino que exige la misma ley natural.

En efecto, el presente proyecto de ley busca entonces proteger la institución familiar como núcleo esencial del Estado social de derecho sancionando a aquellos herederos que de manera indigna desechan sus obligaciones personales hacia el causante, pretendiendo luego valerse de

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-430 de 2003. M. P.: Alfredo Beltrán Sierra.

las relaciones filiales únicamente para obtener lucro, mediante una sanción de naturaleza civil “patrimonial”, esto es, privándolos por cuestiones de honorabilidad y justicia, de suceder a la persona que en vida maltrataron o abandonaron, como un tipo de reivindicación por el daño causado.

## 6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

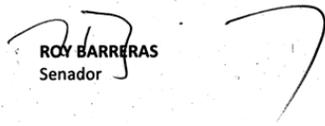
Para el primer debate del **Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado**, se sugiere la siguiente modificación:

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO
Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil el cual quedará así:	Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil el cual quedará así:
Artículo 1025. Indignidad sucesoral. Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios: (...)	Artículo 1025. Indignidad sucesoral. Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios: (...)
7. El que hubiese sido condenado <del>condenado</del> con sentencia ejecutoriada por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI, Capítulo I del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.	7. El que hubiese sido condenado con sentencia ejecutoriada por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI, Capítulo I del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.

## 7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa propongo a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera, dar primer debate al **Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado, 090 de 2016 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil, conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,

  
ROY BARRERAS  
Senador

## TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 255 DE 2017 SENADO, 090 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 1025 del Código Civil, el cual quedará así:

**Artículo 1025. Indignidad sucesoral.** Son indignos de suceder al difunto como heredero o legatarios:

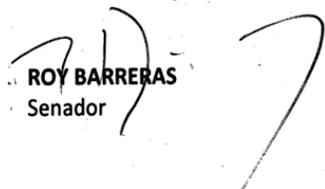
- 1°. El que ha cometido el crimen de homicidio en la persona del difunto o ha intervenido en este crimen por obra o consejo, o la dejó perecer pudiendo salvarla.
- 2°. El que cometió atentado grave contra la vida, el honor o los bienes de la persona de cuya sucesión se trata, o de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, con tal que dicho atentado se pruebe por sentencia ejecutoriada.
- 3°. El consanguíneo dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata, no la socorrió pudiendo.
- 4°. El que por fuerza o dolo obtuvo alguna disposición testamentaria del difunto o le impidió testar.
- 5°. El que dolosamente ha detenido u ocultado un testamento del difunto, presumiéndose dolo por el mero hecho de la detención u ocultación.
- 6°. El que abandonó sin justa causa a la persona de cuya sucesión se trata, estando obligado por ley a suministrarle alimentos. Para los efectos de este artículo, entiéndase por abandono: la falta absoluta o temporal a las personas que requieran de cuidado personal en su crianza, o que, conforme a la ley, demandan la obligación de proporcionar a su favor habitación, sustento o asistencia médica.

Se exceptúa al heredero o legatario que habiendo abandonado al causante, este haya manifestado su voluntad de perdonarlo y de sucederlo, lo cual se demostrará por cualquiera de los mecanismos probatorios previstos en la ley, pero previo a la sentencia judicial en la que se declare la indignidad sucesoral, y el causante se encuentre en pleno ejercicio de su capacidad legal y libre de vicio.

- 7°. El que hubiese sido condenado con sentencia ejecutoriada por la comisión de alguno de los delitos contemplados en el Título VI Capítulo Primero del Código Penal, siendo el sujeto pasivo de la conducta la persona de cuya sucesión se trata.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
ROY BARRERAS  
Senador

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 104 DE 2016 CÁMARA, 259 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., agosto 9 de 2017

Honorable Senador

JUAN SAMY MERHEG MARÚN

Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia: Ponencia para Primer Debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República al Proyecto de ley número 104 de 2016 Cámara, 259 de 2017 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.**

Respetado Presidente:

En condición de Ponente del proyecto de la referencia, me permito presentar Ponencia para Segundo Debate en los siguientes términos:

Número proyecto de ley	104 de 2016 Cámara, 259 de 2017 Senado
Título	<i>Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.</i>
Autores	Representantes: <i>John Jairo Roldán Avendaño y Óscar de Jesús Hurtado Pérez</i>
Ponente	<i>Luis Fernando Duque García</i>
Ponencia	Positiva sin pliego de modificaciones

**Gacetas**

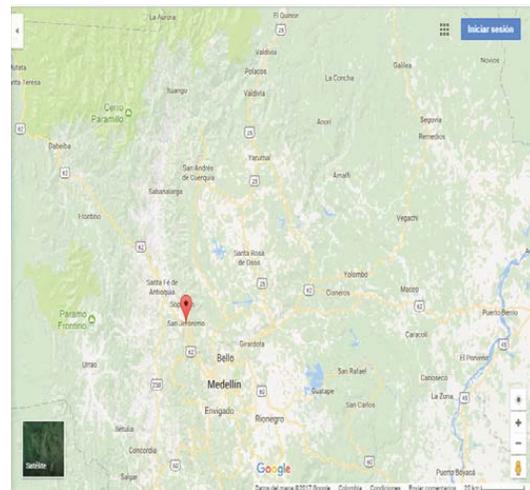
Proyecto de ley	<i>Gaceta del Congreso número 631 de 2016</i>
Ponencia para Primer Debate en Cámara	<i>Gaceta del Congreso número 800 de 2016</i>
Ponencia para Segundo Debate en Cámara	<i>Gaceta del Congreso número 992 de 2016</i> <i>Gaceta del Congreso número 560 de 2017</i>
Texto definitivo aprobado en Plenaria de Cámara	<i>Gaceta del Congreso número 560 de 2017</i>

**I. Objeto**

El presente proyecto tiene como objeto que la nación se vincule a los cuatrocientos (400) años de la fundación del municipio de San Jerónimo y rendir homenaje a los Jeronimitas.

**II. Consideraciones generales**

En Colombia se ubica en el departamento de Antioquia, el municipio de San Jerónimo, conforme se aprecia en el siguiente mapa:



Imagen<sup>1</sup>

Se ubica a 6° 7'2" de latitud norte y una longitud de 75° 44'18" oeste de Greenwich con una extensión aproximada de 155 km<sup>2</sup> y a 780 metros sobre el nivel del mar. Limita con los Municipios de Sopetrán, Medellín, San Pedro de Los Milagros y Ebéjico. Su temperatura promedio es de 25° C. (Alcaldía de San Jerónimo, 2016)

Se afirma que para 1.617 el Gobernador de Antioquia, Don Francisco Berrío trasladó la población al espacio que hoy tiene el municipio los cuales pertenecían a la dama española Doña Tomasa Méndez de Villareal y que se denominaron "San Jerónimo de los Cedros" el cual fue modificado por "San Jerónimo". Se le adjudica a Don Francisco de Herrera y Campuzano en su calidad de sacerdote y oidor, la fundación del municipio el 22 de febrero de 1616. Fue erigido municipio en el año 1.757. (Alcaldía de San Jerónimo, 2016).

**III. Consideraciones jurídicas**

La Sentencia C-985/06<sup>2</sup> ha reseñado otra serie de sentencias sobre la autorización en el gasto público así:

"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:

<sup>1</sup> Disponible en [https://www.google.com.co/maps/place/San+Jer%C3%B3nimo,+Antioquia/@6.6734683,-75.828868,9.25z/data=!4m5!3m4!1s0x8e45ccb9cb803399:0x55e5ded2e8cd8d0!8m2!3d6.442513!4d-75.728159]

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-985 de 29 de noviembre de 2006, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-985-06.htm].

“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 (...) 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”*.”

Enestamisma Sentencia, la Corte Constitucional haciendo un análisis de las competencias del ejecutivo y del legislativo expresa:

“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>3</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>4,5</sup>”.

La Corte Constitucional reitera tal posición con los mismos argumentos jurídicos en Sentencia C-1197/08 al estudiar la objeción presidencial por inconstitucionalidad del artículo 2º del Proyecto de ley número 062 de 2007 Senado, 155 de 2006 Cámara. En dicho proceso declaró la objeción infundada y por ende exequible, al expresar:

*“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 conserva 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”*.<sup>6</sup>

Así las cosas, se reitera la anterior posición de la Corte Constitucional en la Sentencia C- 441/09 en la cual declaró infundada la objeción por inconstitucionalidad formulada por el Presidente de la República contra el Proyecto de ley número 217 de 2007 Senado, 098 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se conmemoran los 30 años del carnaval departamental del Atlántico y los 10 años del reinado interdepartamental, se declaran patrimonio cultural y se dictan otras disposiciones*, y declaró su exequibilidad. Frente a lo anterior señaló:

*“En el proyecto de ley se autoriza al Gobierno nacional “para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley”, destinadas al fomento, internacionalización, promoción, divulgación, financiación y desarrollo de los valores culturales generados a partir de las expresiones folclóricas y artísticas tradicionales en el Carnaval Departamental del Atlántico en Santo Tomás y en su Reinado Intermunicipal, lo que significa que el proyecto se ajusta a la facultad que se ha reconocido al Congreso para aprobar proyectos de ley que comporten gasto público, por cuanto no le impone al Gobierno su ejecución, sino que lo faculta para incluir*

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-360 de 14 de agosto de 1996, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-360-96.htm>].

<sup>5</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 21 de febrero de 2001, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-197-01.htm>].

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1197 de 4 de diciembre de 2008, M. P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1197-08.htm>].

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-859 de 15 de agosto de 2001, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en: [<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-859-01.htm>].

las partidas correspondientes en el Presupuesto General de la Nación”<sup>7</sup>.

Frente a estas funciones de la Rama Ejecutiva y Legislativa se ha señalado:

“El principio de colaboración armónica que establece el artículo 113 de la Constitución Política se materializa en varias funciones, que, en principio, parecen excluyentes pero que armónicamente son concurrentes. Un ejemplo de ello son las funciones presupuestales que tiene la rama ejecutiva a través del gobierno y la rama judicial cuando este último tiene la potestad de autorizar –no imponer– la financiación de leyes conmemorativas o de honor para que el gobierno libremente decida su ejecución a través del presupuesto general de la nación. Igualmente, existe colaboración armónica cuando comparten funciones judiciales, un ejemplo de ello es el trámite de los procesos judiciales frente a algunos aforados constitucionales en donde se evidencia la aplicación de una justicia orgánica.” (Ortega-Ruiz, 2016).

3.2. Realizando un análisis frente a lo conceptualizado por el Ministerio de Hacienda, frente a las competencias de las comisiones constitucionales permanentes llama la atención que proyectos de ley con la misma identidad y que fueron tramitados por la comisión cuarta constitucional permanente, fueron sancionados por el Presidente de la República sin que para el efecto se hayan objetado por inconstitucionalidad. A saber:

- a) Proyecto de ley número 194 de 2013 Senado, 054 de 2012 Cámara,<sup>8</sup> *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los cien (100) años de la erección del municipio de Montebello en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones*. Hoy, Ley 1704 de 2014.
- b) Proyecto de ley número 182 de 2012 Senado, 087 de 2012 Cámara,<sup>9</sup> *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones*. Hoy, Ley 1723 de 2014.

- c) Proyecto de ley número 201 de 2012 Cámara, 279 de 2013 Senado,<sup>10</sup> *por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de vida municipal de Caracolí en el departamento de Antioquia*. Hoy, Ley 1724 de 2014.
- d) Proyecto de ley número 270 de 2013 Senado, 163 de 2012 Cámara,<sup>11</sup> *por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Mocoa, departamento del Putumayo, con motivo de los 450 años de su fundación y se dictan otras disposiciones*. Hoy, Ley 1703 de 2014.
- e) Proyecto de ley número 270 de 2013 Senado, 163 de 2012 Cámara,<sup>12</sup> *por medio de la cual la nación se asocia a la conmemoración de los cincuenta (50) años de vida administrativa del departamento del Quindío, rinde público homenaje a sus habitantes y se dictan otras disposiciones*. Hoy, Ley 1803 de 2016.

Adicionalmente, es importante señalar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-540/01 se ha pronunciado sobre la potestad que tiene el Presidente de la Cámara para aplicar el criterio de especialidad en aquellos proyectos en donde convergen temas que le son comunes a varias comisiones. Al respecto consideró:

“Siempre existirán asuntos de ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo. En la Ley 3ª de 1992 permite ilustrar lo anteriormente señalado y en ella se encuentran temas comunes que están distribuidos en varias comisiones permanentes. Esta realidad señala la improcedencia de interpretaciones inflexibles cuando se estudien proyectos de ley específicos, además de permitir la oportunidad para que el Presidente de la Cámara donde se radique el proyecto de ley lo revise, determine cuál es la materia dominante en él y, en aplicación del “criterio de especialidad”, lo remita a la correspondiente comisión constitucional

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-441-09.htm].

<sup>8</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Proyecto de ley 194 de 2013 Senado, 054 de 2012 Cámara**, disponible en: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\_documento?p\_tipo=22&p\_numero=194&p\_consec=37259]

<sup>9</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Proyecto de ley 182 de 2012 Senado, 087/2012 Cámara**, disponible en: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\_3]

<sup>10</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Proyecto de ley 201 de 2012 Cámara, 279 de 2013 Senado**, disponible en: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\_documento?p\_tipo=27&p\_numero=279&p\_consec=39253]

<sup>11</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Proyecto de ley 270 de 2013 Senado, 163 de 2012 Cámara**, disponible en [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\_documento?p\_tipo=27&p\_numero=270&p\_consec=38093]

<sup>12</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA. **Proyecto de ley 270 de 2013 Senado, 163 de 2012 Cámara**, disponible en: [http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\_documento?p\_tipo=27&p\_numero=270&p\_consec=38093]

permanente para que dé aplicación a lo señalado en el artículo 157-2 de la Constitución Política”.<sup>13</sup>

Por lo anterior, respetando el criterio de especialidad aplicado para el trámite de este proyecto de ley, y evidenciando la sanción presidencial en procesos legislativos similares que dan cuenta de su control de constitucionalidad por vía de la objeción, se considera que la Comisión Cuarta no deja de ser competente para el trámite del presente proyecto de ley.

#### IV. TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PLENARIA DE CÁMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 400 años de la fundación del Municipio de San Jerónimo, en el departamento de Antioquia, a celebrarse el 22 de febrero de 2016, y rinde un sentido homenaje a los hombres y mujeres sanjeronimitas que han hecho de este municipio una tierra próspera y pujante.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 339 y 341 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2002, autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias, que a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad San Jeronimeña las siguientes obras de infraestructura de interés público:

1. Ampliación y mejoramiento de la Casa de La Cultura “Gustavo Vásquez”.
2. Ampliación, dotación y mejoramiento del Hospital “San Luis Beltrán”.
3. Mejoramiento de 400 viviendas en el área urbana y rural del municipio de San Jerónimo.
4. Terminación de la Unidad Deportiva San Jerónimo.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos, entre la Nación, el Municipio de San Jerónimo y/o el departamento de Antioquia.

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, M. P.: JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, disponible en: [http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-540-01.htm].

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

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

#### V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN CUARTA DE SENADO

*Por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se vincula a la celebración de los 400 años de la fundación del Municipio de San Jerónimo, en el departamento de Antioquia, a celebrarse el 22 de febrero de 2016, y rinde un sentido homenaje a los hombres y mujeres sanjeronimitas que han hecho de este municipio una tierra próspera y pujante.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 339 y 341 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus Decretos Reglamentarios y la Ley 819 de 2002, autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias, que a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad San Jeronimeña las siguientes obras de infraestructura de interés público:

1. Ampliación y mejoramiento de la Casa de La Cultura “Gustavo Vásquez”.
2. Ampliación, dotación y mejoramiento del Hospital “San Luis Beltrán”.
3. Mejoramiento de 400 viviendas en el área urbana y rural del municipio de San Jerónimo.
4. Terminación de la Unidad Deportiva San Jerónimo.

Artículo 3°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse

convenios interadministrativos, entre la Nación, el Municipio de San Jerónimo y/o el Departamento de Antioquia.

Artículo 4°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

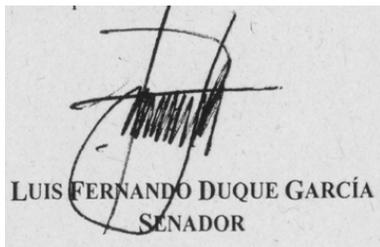
Artículo 5°. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del Departamento Nacional de Planeación.

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

## VI. Proposición

### Proposición

Por consiguiente, solicito a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, dar primer debate y aprobar el Proyecto de ley número 104 de 2016 Cámara, 259 de 2017 Senado, *por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones.*



Trabajos citados:

Alcaldía de San Jerónimo. (2016 de agosto de 2016). Alcaldía de San Jerónimo - Antioquia. Obtenido de Historia:

[http://www.sanjeronimo-antioquia.gov.co/informacion\\_general.shtml#historia](http://www.sanjeronimo-antioquia.gov.co/informacion_general.shtml#historia)

Ortega-Ruiz, L. G. (2016). La justicia dogmática y orgánica.

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-985 de 29 de noviembre de 2006, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA, disponible en:

[<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-985-06.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-859 de 15 de agosto de 2001, M. P.: CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, disponible en:

[<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-859-01.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-360 de 14 de agosto de 1996, M. P.: EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ, disponible en:

[<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-360-96.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-197 de 21 de febrero de 2001, M. P.: RODRIGO ESCOBAR GIL, disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-197-01.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1197 de 4 de diciembre de 2008, M. P.: NILSON PINILLA PINILLA, disponible en:

[<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1197-08.htm>].

CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-441 del 8 de julio de 2009, M. P.: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, disponible en:

[<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-441-09.htm>].

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley 194 de 2013 Senado, 054 de 2012 Cámara, disponible en:

[[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=22&p\\_numero=194&p\\_consec=37259](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=22&p_numero=194&p_consec=37259)]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley 182 de 2012 Senado, 087/2012 Cámara, disponible en [[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel\\_3](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3)]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley 201 de 2012 Cámara, 279 de 2013 Senado, disponible en:

[[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=27&p\\_numero=279&p\\_consec=39253](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=27&p_numero=279&p_consec=39253)]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley 270 de 2013 Senado, 163 de 2012 Cámara, disponible en:

[[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=27&p\\_numero=270&p\\_consec=38093](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=27&p_numero=270&p_consec=38093)]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Proyecto de ley 270 de 2013 Senado, 163 de 2012 Cámara, disponible en:

[[http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar\\_documento?p\\_tipo=27&p\\_numero=270&p\\_consec=38093](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.mostrar_documento?p_tipo=27&p_numero=270&p_consec=38093)]

Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, M. P.: Jaime Córdoba Triviño, disponible en:

[<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-540-01.htm>].

Google.com.co/maps

**INFORME DE PONENCIA PARA  
SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 266 DE 2017 SENADO  
Y 141 DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se otorga la categoría de  
Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico  
y Comercial a Turbo, Antioquia.*

Bogotá, D. C., septiembre 12 de 2017

Doctor

ROOSVELT RODRÍGUEZ RENGIFO

Presidente

Comisión Primera del Senado

Bogotá, D. C.

**Referencia: Informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2016 Cámara, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo, Antioquia.**

Respetado doctor:

En los términos de los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República mediante Acto MD-02, me permito presentar informe de ponencia para segundo debate, al **Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2016 Cámara, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo, Antioquia.**

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 266 DE 2017 SENADO Y 141  
DE 2016 CÁMARA**

*por medio de la cual se otorga la categoría  
de Distrito Portuario, Logístico, Industrial,  
Turístico y Comercial a Turbo, Antioquia.*

**1. ANTECEDENTES**

El proyecto de ley objeto de estudio corresponde a una iniciativa presentada por el honorable congresista Luis Horacio Gallón Arango, Representante del departamento de Antioquia, la cual fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 8 de septiembre de 2016 y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 722 de 2016. En la sesión del 18 de abril de 2017, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto con ponencia del honorable Representante Juan Carlos García Gómez, previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del 5 de abril de 2017. Se aprobó en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 13 de junio de 2017 y publicada en la *Gaceta* 297 de 2017, con ponencia

del honorable Representante Juan Carlos García Gómez.

Enviado a Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado el día 26 de julio de 2017, conforme a lo establecido en la ley.

Fue agendado y debatido en el orden del día de la Comisión Constitucional Permanente del Senado para el día 29 de agosto de 2017.

En la discusión del informe de ponencia en la Comisión Primera, se presentó la intervención del honorable Senador **Alexánder López Maya quien está de acuerdo con la ponencia del Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2016 Cámara**, pero propone adicionar la palabra **comercial** en el título, artículo 1º y artículo 2º.

**2. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley, de acuerdo con su contenido, pretende otorgar a Turbo, municipio del departamento de Antioquia, la categoría de Distrito, debido a su potencial portuario, a sus reconocidos avances agroindustriales, su extenso litoral y una rica historia cultural y artística que hace de este territorio uno de los municipios colombianos con mayor proyección en la dinámica de las relaciones internacionales que tendrá el país en materia económica.

**3. SUSTENTO DEL PROYECTO DE LEY**

Turbo es un municipio antioqueño que en 2017 cumplirá 177 años de fundación. La Bahía de Turbo es el único puerto existente en Antioquia, pero no tiene muelle, lo cual ha generado un movimiento social, económico y político que pretende la construcción de un puerto internacional de aguas profundas que les permita ser mucho más competitivos en el comercio internacional, habida cuenta que desde allí se tiene una dinámica exportadora, especialmente de plátano y banano hacia muchos destinos del mundo, además de otros productos que se generan en la región.

Turbo, además, es un puerto fluvial en la cuenca del río Atrato y un puerto de cabotaje, lo que le permite tener comunicación fluida con el Chocó, Cartagena y Panamá.

Desde 1997 se habla de la construcción del puerto de Urabá en Bahía Pisisí lo que le permitirá a Turbo un gran avance en su desarrollo y se podrán superar los problemas actuales, que se evidencian en el hecho de que los barcos que se llevan el banano, el plátano y otros productos de la subregión de Urabá, tienen que fondear en Bahía Colombia, dada la falta de infraestructura portuaria y utilizar, como consecuencia, remolcadores para bongos y planchones, que van cargados con productos de exportación, para arriarlos a los barcos fondeados y proceder al trasbordo.

Este atraso en la infraestructura portuaria tiene expectativas de poderse superar, pues de acuerdo con el autor de este proyecto de ley, están en marcha "*los megaproyectos de puerto de aguas profundas: Puerto Antioquia y Terminal*

*Portuario PISISI, próximos a construirse en el municipio de Turbo, van a tener mucha proyección internacional, por su capacidad para que arrimen a ellos barcos Post Panamá”.*

*Agrega el autor que “ambos megaproyectos tienen probabilidad de éxito, por la situación geográfica del Municipio, que los hace más cercanos de los centros de producción y consumo del interior y el occidente del país, lo mismo que de Centroamérica y Norteamérica. El desarrollo portuario del municipio de Turbo le sirve a la Subregión de Urabá, al departamento de Antioquia y en general al país; porque reduce los costos de las exportaciones y de las importaciones, generando desarrollo territorial, empleo y bienestar para la población. La construcción de los puertos proyectados, los servicios conexos y las industrias que se establezcan en su entorno, le demandarán al municipio de Turbo el desarrollo de infraestructuras de servicios”.*

La concreción de estos megaproyectos en Turbo requiere para su óptima operación la creación de un Distrito Portuario, Logístico, Industrial y Turístico, que facilite herramientas para su adecuado desarrollo, efectiva operación y positivos beneficios socioeconómicos para los habitantes, trabajadores e inversionistas de este municipio.

Es muy importante recordar que Turbo ha desarrollado la agroindustria de banano y plátano para la exportación desde los años 60, los productores están conectados a la cadena de esas frutas internacionalmente, a través de las comercializadoras creadas en Urabá, que manejan el negocio verticalmente. Estos productos son los principales líderes de la dinámica económica de Turbo en términos de generación de empleo e ingresos.

Valga la pena señalar también que la riqueza natural y paisajística de Turbo representada en grandes zonas de manglares, humedales, plantaciones de banano y plátano, bahías, ciénegas, Parque Natural Nacional Los Katíos, ciénega de Tumaradó, Cerro Azul, Bahía El Uno, La Sabalera, entre otros atractivos, así como su riqueza histórica y cultural como municipio padre de la subregión de Urabá, da cuenta de unas condiciones óptimas para el desarrollo de actividades turísticas.

Asociada a esos atractivos naturales, está la excelente ubicación geoestratégica y la cercanía con Centroamérica y el resto del Caribe, lo que hace del municipio un territorio de llegada de gran cantidad de turistas tanto nacionales como extranjeros. También cuenta con buena capacidad hotelera en los lugares atractivos, agencias de viaje, agencias promotoras de turismo y oferta gastronómica variada.

#### 4. FACULTAD DEL CONGRESO

**El Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2016 Cámara, por medio del**

*cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo, Antioquia, a que se refiere la presente ponencia cumple con lo establecido en los artículos 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992.*

**Artículo 140. Iniciativa Legislativa.** “Pueden presentar proyectos de ley:

1. “Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Cumple, además, con los artículos 154, 157, 158 y 169 de la Constitución Política referentes a la Iniciativa Legislativa, formalidades de Publicidad, Unidad de Materia y título de la ley. Así mismo, con el artículo 150 de la Carta Política que manifiesta que, entre las funciones del Congreso, está la de hacer las leyes.

#### 5. FUNDAMENTOS LEGALES

##### Constitución Política

**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias.

**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

**Artículo 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley.

##### Ordenamiento legal

Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Capítulo III artículo 29 numeral 3.

Ley 1617 de 2013, en la cual se detallan los requisitos legales vigentes para la conformación de distritos en Colombia:

##### “LEY 1617 DE 2013

*por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.*

##### TÍTULO I

##### ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DISTRITAL

##### CAPÍTULO I

##### Disposiciones generales

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** *La presente ley contiene las disposiciones que conforman el Estatuto Político, Administrativo y Fiscal de los distritos. El objeto de este estatuto es el de dotar a los distritos de las facultades, instrumentos y recursos que les permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, así como promover el desarrollo integral de su territorio para contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de*

*sus habitantes, a partir del aprovechamiento de sus recursos y ventajas derivadas de las características, condiciones y circunstancias especiales que estos presentan.*

## CAPÍTULO II

### Creación, funcionamiento y límites de los distritos

**Artículo 8°. Requisitos para la creación de distritos.** *La ley podrá decretar la formación de nuevos distritos, siempre que se llenen las siguientes condiciones:*

1. *Que cuente por lo menos con seiscientos mil (600.000) habitantes, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o que se encuentren ubicados en zonas costeras, tengan potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, sea municipio capital de departamento o fronterizo.*
2. *Concepto previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, presentado conjuntamente entre las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, concepto que será sometido a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente.*
3. *Concepto previo y favorable de los concejos municipales.*

**Parágrafo 1°.** *Se exceptúan del cumplimiento de estos requisitos a aquellos distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco”.*

El Título original presentado fue: **Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2016 Cámara, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial y Turístico a Turbo, Antioquia.**

Y con el fin de lograr una unidad de materia jurídica, se planteó el siguiente título modificatorio:

**Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2017 Cámara, por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo Antioquia.**

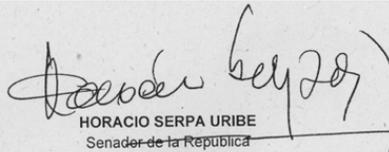
En la discusión del informe de ponencia en la Comisión Primera se presentó la intervención del honorable Senador **Alexánder López Maya**, quien está de acuerdo con la ponencia del Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2017 Cámara, pero propone que se adicione la

palabra **comercial** al título del proyecto, así como al artículo 1° y al artículo 2°, modificaciones aprobadas por la Comisión.

## PROPOSICIÓN

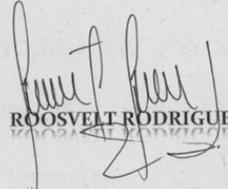
Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, se propone a la Plenaria del Senado dar segundo debate al **proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2016 Cámara, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo, Antioquia**, en el texto aprobado por la Comisión.

Cordialmente,



HORACIO SERPA URIBE  
Senador de la República

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.



Presidente,  
LEGISLATIVO

ROOSEVELT RODRIGUEZ RENGIFO



Secretario,  
SECRETARÍA

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

## TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2017 SENADO, 141 DE 2016 CÁMARA

*por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y comercial a Turbo Antioquia.*

El Congreso de Colombia

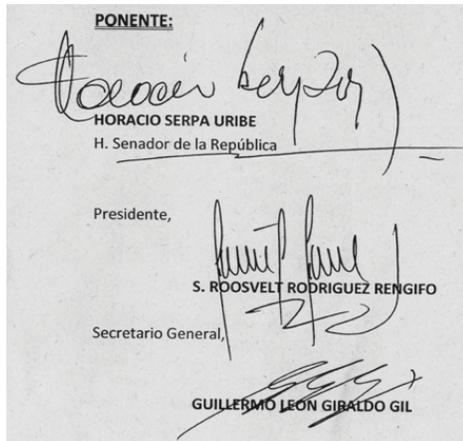
DECRETA:

**Artículo 1°. Otorgamiento.** Otórguese la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial Turístico y Comercial a Turbo Antioquia.

**Artículo 2°. Régimen aplicable.** El Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial de Turbo Antioquia se regirá por la ley 1617 de 2013, por la cual se expide el régimen para los distritos y demás normas concordantes.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado, 141 de 2016 Cámara, por medio del cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y comercial a Turbo Antioquia, como consta en la sesión del día 30 de agosto de 2017, Acta número 11.**



\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 174 DE 2016 CÁMARA, 79 DE 2017 SENADO**

*por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2017

Honorable Senador

ANTONIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

Presidente

Comisión Tercera

Senado de la Republica

Ciudad

**Referencia: Ponencia tercer debate al Proyecto de ley número 174 de 2016 Cámara, 79 de 2017 Senado, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento a la honrosa designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Tercera de Senado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los Honorables Senadores el informe de tercer debate al Proyecto de ley número 174 de 2016 Cámara, 79 de 2017 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*

**I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO**

El proyecto de ley considerado en el presente informe de ponencia fue radicado el pasado 19 de octubre de 2016 como iniciativa parlamentaria, presentado por el honorable Representante a la Cámara, doctor Efraín Antonio Torres Monsalve. Se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 893 de 2016 y correspondió número de reparto 134 de 2016, siendo asignado a la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Acto seguido el proyecto fue aprobado en primer debate ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en sesión ordinaria del 3 de mayo de 2017. Posterior a ello pasa a segundo debate en Plenaria de la misma corporación con Publicación de informe de ponencia para segundo debate en *Gaceta del Congreso* número 508 de 2017 el cual fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria de Cámara de Representantes del día 2 de agosto de 2017 según consta en el Acta de Sesión Plenaria número 233 de agosto 2 de 2017 y cuyo texto definitivo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 690 de 2017 del 14 de agosto de 2017.

Con base en estos antecedentes, una vez notificado el reparto del proyecto por parte de la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional de Senado de la República mediante CTE-CS-0077-2017 el pasado 15 de agosto del año en curso a mi oficina de Senado se procedió a realizar estudio previo del proyecto de ley y revisión de sus antecedentes legislativos a fin de emitir el presente informe de ponencia que en el trámite del proyecto de ley correspondería a su primer debate en Senado en esta Comisión tercera constitucional, pero a la vez al tercer debate del trámite general legislativo del proyecto de ley.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de ley incorpora una iniciativa cuya finalidad se destaca en el reconocimiento de un derecho económico sobre el que recae el uso de la propina como medio de compensación por la prestación de un servicio derivado de la etiqueta en la atención prestada por un establecimiento comercial.

La Propina, está definida por la Real Academia Española (RAE) como: “Agasajo que sobre el precio convenido y como muestra de satisfacción se da por algún servicio”.

Es así como la propina se convierte en un incentivo a la buena prestación de un servicio, en cuyo origen se encuentra inmersa la satisfacción del usuario, tanto como estime conveniente una vez cerrada la transacción en el pago final.

Los tres (3) criterios fácticos y jurídicos fundamentales sobre el proyecto de ley son:

1. **Ámbito de aplicación:** Se pretende abarcar la totalidad de los establecimientos donde de la naturaleza de los servicios prestados se sugiera o se presente la oportunidad de pagar propinas en el país.
2. **Voluntariedad de la propina:** De acuerdo al tratamiento que se le ha dado a las propinas por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio, a la naturaleza de las mismas, y a los usos sociales, se establece de manera clara y expresa que la propina obedece exclusivamente a la voluntad o liberalidad de los clientes, consumidores o usuarios, razón por la cual el personal del establecimiento de manera previa deberá preguntar al cliente si desea incluir dentro de su cuenta o factura su propina voluntaria, recordándole el derecho a reconocerla o no, y fijar su monto en el evento de que le sea sugerido un porcentaje sobre el total de la cuenta como propina.

Hay que precisar que cuando la propina deja de ser voluntaria y se convierte en obligatoria, pierde su natural esencia y se convierte en parte del pago por el servicio recibido.

3. **Destinación de la propina:** se considera que este es el punto nodal del proyecto, y es precisamente gracias a la problemática que se presenta en la actualidad en cuanto a la destinación de la propina por parte de los dueños y/o administradores de los establecimientos, que de manera abusiva se acostumbra a destinar estos dineros para cubrir gastos que deben ser desembolsados por el mismo negocio, pues forman parte de los costos habituales del mismo, tales como la reposición de vasos y de platos rotos, lo cual, naturalmente, es un accidente frecuente en esta clase de actividades. En este punto, de manera recurrente y preocupante es apropiada la propina por parte del dueño y/o administrador, para posteriormente pagar la nómina, esto es, los salarios de todo el personal.

Estos tres puntos comprenden la estructura del proyecto de ley y se establece la necesidad de su reconocimiento siempre que los efectos perversos en la distribución de las propinas (que mantienen su grado de voluntariedad) por parte de los establecimientos comerciales no responde al valor de uso como reconocimiento al servidor que atendió los requerimientos del/los usuarios.

Ahora bien, dado que la propina mantiene un carácter de voluntariedad, es imprescindible aclarar que su uso no siempre se destina al pago de las actividades desarrolladas por quienes prestan un servicio específico, la experiencia

consignada indica que sobre la misma no existe un límite obligatorio y vinculante dentro de la racionalidad del acto voluntario que destaque en el cumplimiento de su función intrínseca.

### III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto de ley cuenta con un total de 8 artículos, incluida la vigencia, a saber:

**Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.*** La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina o haya lugar a ella cuando el cliente así lo determine.

**Artículo 2°. *Concepto de propina.*** Se entiende por propina el reconocimiento en dinero que en forma voluntaria el consumidor ofrece a la persona que haya prestado el servicio y acompañamiento durante el tiempo correspondido en los establecimientos comerciales de que trata el artículo 1° de esta ley, como demostración de agradecimiento y satisfacción por el trato recibido e independientemente del valor de venta registrado.

**Artículo 3°. *Información de precios y voluntariedad de la propina.*** La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

**Parágrafo 1°. En ningún caso la propina podrá superar el 10% del valor facturado al momento de realizar el pago correspondiente, cuando esta venga implícita en la factura denominada, por concepto de servicio establecido por la administración del establecimiento comercial.**

**Artículo 4°. *Factura o documento equivalente.*** La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, podrá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.

**Artículo 5°. *Naturaleza y destinación de las propinas.*** Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del usuario, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; serán beneficiarios de la destinación del dinero producto de las propinas única y exclusivamente

las personas que trabajen de forma ocasional o permanente, sin importar su vínculo laboral existente en el respectivo establecimiento de comercio.

En el evento de que no se llegue a un acuerdo por parte de los miembros de la cadena de servicios del establecimiento, las propinas serán distribuidas de manera equitativa entre cada uno de ellos. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes.

Parágrafo 1°. Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden al establecimiento, tales como reposición de elementos de trabajo, pago de turnos, reposiciones de inversión o cualquier otra que no corresponda al pago del trabajador.

Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.

Parágrafo 2°. Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial, de conformidad al artículo 131 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 6°. Adiciónese un nuevo numeral al artículo 59 de la Ley 1480, el cual quedará así:

**Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio.**

Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:

1. Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas.
2. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.
3. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de los hechos relacionados con la investigación correspondiente. Para los efectos de lo previsto en el presente numeral, se podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.
4. Practicar visitas de inspección, así como cualquier otra prueba consagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones a las que se refiere la presente ley.
5. Con excepción de las competencias atribuidas a otras autoridades, establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla así como las condiciones que esta debe reunir, cuando se encuentre en riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal y la seguridad, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.
6. Ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores.
7. Solicitar la intervención de la fuerza pública con el fin de hacer cumplir una orden previamente impartida.
8. Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico.
9. Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.
10. Difundir el conocimiento de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas por violación a dichas disposiciones y las causas de la sanción. La publicación

- mediante la cual se cumpla lo anterior, se hará por el medio que determine la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y será de acceso público.
11. Ordenar la devolución de los intereses cobrados en exceso de los límites legales y la sanción establecida en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación o en los contratos de crédito realizados con personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia en la actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular.
  12. Ordenar al proveedor reintegrar las sumas pagadas en exceso y el pago de intereses moratorios sobre dichas sumas a la tasa vigente a partir de la fecha de ejecutoria del correspondiente acto administrativo, en los casos en que se compruebe que el consumidor pagó un precio superior al anunciado.
  13. Definir de manera general el contenido, características y sitios para la indicación pública de precios.
  14. Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores.
  15. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios.
  16. Fijar el término de la garantía legal de que trata el artículo 8° de la presente ley para determinados bienes o servicios, cuando lo considere necesario.
  17. Fijar el término por el cual los productores y/o proveedores deben disponer de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para garantizar el buen funcionamiento de los bienes que ponen en circulación, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la presente ley.
  18. Fijar requisitos mínimos de calidad e idoneidad para determinados bienes y servicios, mientras se expiden los reglamentos técnicos correspondientes cuando encuentre que un producto puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los consumidores.

19. Vigilar lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas, así como su efectiva destinación y distribución en los establecimientos de comercio.

En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor.

Artículo 7°. *Sanciones.* Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos y las impuestas por las autoridades laborales de acuerdo a la normatividad vigente.

Parágrafo 1°. Específicamente, los asuntos relacionados con el incumplimiento en la destinación de las propinas, serán de competencia de la autoridad encargada de implementar políticas laborales y propender por la protección de los derechos de los trabajadores. Las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Industria y Comercio serán de conformidad a lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

#### IV. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA QUE CONTEMPLA EL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley es de iniciativa legislativa conforme a lo dispuesto por el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, de autoría del honorable Representante a la Cámara, doctor Efraín Antonio Torres Monsalvo, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y artículo 157, numeral 1 respecto de su publicación oficial por el Congreso de la República.

##### – Connotación laboral:

Con respeto al tema principal de regulación, en materia laboral, la legislación Colombiana en el Código Sustantivo del Trabajo, establece en el artículo 131 la naturaleza de las propinas de la siguiente forma:

Artículo 131. *Propinas.*

1. Las propinas que recibe el trabajador no constituye salario.
2. No puede pactarse como retribución del servicio prestado por el trabajador lo que este reciba por propinas.

Lo anterior denota que los valores que un empleado reciba como propina no constituyen salario para el empleado y no deben estar incluidos en la nómina.

Esto en razón a que el dinero de las propinas no provienen de la empresa que es la contratante del trabajador, sino de un tercero que si bien es cliente de la empresa, no tiene ninguna relación con ésta, de suerte que en ningún momento puede

considerarse ese dinero como salario, aunque para el trabajador sí constituye ingreso.

Es claro que si el dinero de las propinas no constituye salario ni hace parte de la nómina, no hará parte de la base para el cálculo de prestaciones sociales, seguridad social, aportes parafiscales ni retención en la fuente.

– **Connotación contable:**

De otro lado, en términos contables, las propinas se entienden como ingresos recibidos para terceros en la Cuenta 2815 del Plan Único de Cuentas (PUC) que Registra los dineros recibidos por el ente económico a nombre de terceros y que en consecuencia serán reintegrados o transferidos a sus dueños en los plazos y condiciones convenidos.

Se registra como Créditos por los valores recibidos a nombre de terceros y débitos por los valores entregados a los respectivos terceros, y por el valor de la comisión que pudiere pactarse sobre los recaudos realizados a nombre del tercero.

– **Connotación comercial:**

En materia comercial, la Circular Externa número 002 de 2012 de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) se abordó el tema de las propinas, y se estableció el fundamento legal y la obligación de informar sobre el cobro de las mismas en el siguiente sentido:

De acuerdo con lo señalado en el numeral 2.4.1 del Capítulo Segundo del Título II de la Circular Única, la propina es una retribución al servicio prestado y a una muestra de agradecimiento por la forma en que fue atendido por cierta persona, que tiene a su cargo el servicio en establecimientos para el consumo de comidas y/o bebidas. En este sentido, se hace necesario que el consumidor conozca la destinación del valor que por concepto de propina está cancelando, considerando que las políticas adoptadas por los establecimientos, al respecto, son diferentes y que pueden influenciar la decisión del consumidor.

Los propietarios y administradores de establecimientos para el consumo de alimentos y bebidas (Restaurantes, bares, clubes sociales o culturales, griles, discotecas, cafeterías y similares) en los que se sugiera el pago de la propina deberán informar a los consumidores acerca de la voluntariedad de la propina, su destinación y el correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía, cuando esta les sea sugerida, mediante avisos fijados a la entrada del establecimiento de comercio con tamaño y ubicación adecuado de forma que sea visible a los consumidores que ingresen, y en las cartas y listas de precios que se entreguen a los consumidores, con el siguiente texto:

Advertencia propina: Se informa a los consumidores que este establecimiento de comercio sugiere a sus consumidores una propina correspondiente al XX% (indicar el porcentaje que se sugiere) del valor de la cuenta, el cual podrá

ser aceptado, rechazado o modificado por usted, de acuerdo con su valoración del servicio prestado. Al momento de solicitar la cuenta, indíquelo a la persona que lo atiende si quiere que dicho valor sea o no incluido en la factura o indíquelo el valor que quiere dar como propina.

En este establecimiento de comercio los dineros recogidos por concepto de propina se destinan a (indicar si se reparte el 100% entre los trabajadores del área de servicios o si algún porcentaje o la totalidad de ese dinero se destinan a otros usos diferentes, y en caso de que así sea, indicar su destino).

En los artículos 3°, 4° y 5° de Resolución número 29326 de 2000 la SIC, estableció el registro oportuno de la propina a partir del principio de veracidad de la información para su comprobación y pleno conocimiento del pago de la misma en los establecimientos comerciales contenidos.

Artículo 3°. *Voluntariedad de la propina.* La propina corresponde a una retribución por el servicio prestado, una muestra de agradecimiento por la forma en que fue atendido por cierta persona, que tiene a su cargo el servicio en establecimientos para el consumo de comidas y/o bebidas. La propina tiene el carácter de voluntaria, por lo que obedece a la decisión del consumidor pagarla o no.

Artículo 4°. *Modalidades para el cobro de la propina.* La propina podrá ser sugerida o no sugerida: la propina sugerida es aquella cantidad o porcentaje del valor total de la cuenta que los establecimientos para el consumo de comidas y/o bebidas determinen; la propina no sugerida, es aquella que establece directamente el consumidor.

Artículo 5°. *Condiciones de cada una de las modalidades de propina.* Los establecimientos para el consumo de comidas y/o bebidas podrán elegir entre una de las dos modalidades establecidas para el cobro de la propina.

De acuerdo con la modalidad escogida por el establecimiento para el consumo de comidas y/o bebidas, deberá incluirse en la lista de precios, las cartas, las facturas, las prefacturas, cuenta de cobro, precuentas o similares, uno de los siguientes textos:

1. Para la modalidad de propina sugerida

Advertencia propina: Por disposición de la Superintendencia de Industria y Comercio se informa que, en este establecimiento, la propina es sugerida al consumidor y corresponde (a una suma de \$ \_\_\_\_\_) o a (un porcentaje de \_\_ % sobre el valor total de la cuenta), el cual podrá ser aceptado, rechazado o modificado por usted, de acuerdo con su valoración del servicio prestado. Si no desea cancelar dicho valor haga caso omiso del mismo; si desea cancelar un valor diferente indíquelo así para hacer el ajuste correspondiente.

2. Para la modalidad de propina no sugerida.

Advertencia, propina: Por disposición de la Superintendencia de Industria y Comercio se

informa que si usted desea cancelar alguna suma por concepto del servicio recibido de acuerdo con su valoración del mismo sírvase indicarlo así, para que sea incorporado en la factura: \$\_\_\_\_\_.

El espacio para escribir el valor por parte del consumidor, solamente se incorporará en la factura definitiva, la pre factura, cuenta de cobro, pre cuenta o similares, que sean presentadas al consumidor.

#### V. CONSIDERACIONES GENERALES DE ESTA PONENCIA Y MODIFICACIONES

Tal como fue invocado por el autor del proyecto y los diferentes ponentes a lo largo del trámite de la presente iniciativa, la intención genuina de este proyecto de ley es corregir una situación de atropello que se presenta reiteradamente por parte de los dueños y/o administradores de establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y cualquier otro establecimiento en el que se sugiera pago de propina, ya que de manera reiterada viene ocurriendo que los dineros que los clientes entregan a título de propina como una manera de gratificar o de agradecer por los servicios prestados, son utilizados indebidamente para la reposición de elementos como manteles, copas, vasos, cubiertos, etc., o en algunas ocasiones son usados por los dueños y/o propietarios para el pago de los salarios del personal de la cadena de servicios, contrariando de esta forma el sentido natural de las propinas y la intención con la que es entregada por los terceros de buena fe o clientes de los establecimientos.

Ha sido reiterada también la queja de muchos usuarios, que en muchísimos restaurantes, bares, discotecas, cafeterías, clubes y demás establecimientos de comercio que cobran las propinas se ha venido repitiendo la técnica de señalarle en la factura con números más grandes y en negrilla el valor total de la factura, pero un ítem antes, en letra pequeña, igual a la usada para describir los productos comprados o consumidos la expresión “propina”, estableciendo porcentajes más en la cuenta, generalmente del 10%, pero que se presenta como ya sumado en la factura emitida, dejando en entredicho la voluntariedad de las propinas, tal como lo establecen las directrices de la superintendencia de industria y comercio.

Por esta razón, la consagración de una nueva facultad administrativa de la Superintendencia de Industria y Comercio a través de la iniciativa de ley para vigilar lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas, así como su efectiva destinación y distribución en los establecimientos de comercio, al igual que la ratificación de que las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en el proyecto de ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011 en los términos allí previstos y las impuestas por las autoridades laborales de acuerdo a la normatividad vigente permitirá como citaba

el ponente de segundo debate en la cámara de representantes brindar reconocimiento, estabilidad y seguridad en la acción propia de la propina, incluso siendo esta voluntaria lo cual se traduce en bienestar para los empleados que desarrollen actividades propias del ramo contenido.

Sin embargo, sumado a lo anterior, en mi calidad de ponente de esta instancia del debate que me corresponde, he encontrado que el proyecto guarda coherencia en su articulado con los fines y propósitos invocados en el objeto de la iniciativa y solo tendría como observación una leve modificación al título del artículo 4° que se encuentra consagrado así:

Artículo 4°. *Factura o documento equivalente.*

Para que sea modificado por:

Artículo 4°. Concertación del valor de la propina previa la emisión de la factura o documento equivalente.

El cambio propuesto, aunque aparentemente leve tiene relevante para los efectos formales del presente proyecto de ley, en la medida en que pretende la conservación de la unidad de materia de la iniciativa legislativa, ya que la pretensión del mismo es ratificar la voluntariedad del elemento de la propina como eje central de regulación y la destinación de ella para los únicos y exclusivos fines que la ley la consagra, más no modificar o introducir elementos nuevos de definición de factura o documento equivalente actualmente regulados de manera técnica y acertada en el estatuto tributario colombiano que es y debe seguir siendo el texto legal consultado para todos los fines de utilidad comercial en términos de la definición legal de dichos conceptos, ya que lo contrario implicaría eventuales confusiones e interpretaciones diversas en la materia para los fines del proyecto por pretender ser esta iniciativa de ley, especial y posterior en materia de regulación de la naturaleza y destinación de las propinas.

Es por esta razón que se sugiere el acogimiento del presente proyecto incorporando esta recomendación práctica y se cumpla de esta forma el objetivo de la iniciativa formal y sustancialmente.

#### VI. TEXTO DEFINITIVO PROPUESTO PARA APROBACIÓN EN TERCER DEBATE

Artículo 1°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley se aplica a todos los establecimientos de comercio dedicados a la prestación de servicio de consumo de alimentos, bebidas y/o espectáculos públicos, y en cualquier otro en que se sugiera pago de propina o haya lugar a ella cuando el cliente así lo determine.

Artículo 2°. *Concepto de propina.* Se entiende por propina el reconocimiento en dinero que en forma voluntaria el consumidor ofrece a la persona que haya prestado el servicio y acompañamiento durante el tiempo correspondido

en los establecimientos comerciales de que trata el artículo 1° de esta ley, como demostración de agradecimiento y satisfacción por el trato recibido e independientemente del valor de venta registrado.

Artículo 3°. *Información de precios y voluntariedad de la propina.* La Superintendencia de Industria y Comercio impartirá las instrucciones relativas a la forma como se debe informar a los consumidores acerca de los precios y de la voluntariedad de la propina, así como del correlativo derecho que les asiste de no pagarla o de modificar su cuantía cuando esta les sea sugerida.

Parágrafo 1°. En ningún caso la propina podrá superar el 10% del valor facturado al momento de realizar el pago correspondiente, cuando esta venga implícita en la factura denominada, por concepto de servicio establecido por la administración del establecimiento comercial.

Artículo 4°. *Concertación del valor de la propina previa la emisión de la factura o documento equivalente.*

La factura o el documento equivalente establecidos por la legislación tributaria, son los únicos documentos que deben ser entregados al consumidor, inclusive antes de pagar, con el fin de verificar los consumos cobrados, el cual debe cumplir con la discriminación de cada uno de los productos consumidos, su costo unitario, el costo total y los demás requisitos establecidos en el Estatuto Tributario.

Adicionalmente, la persona que atiende al cliente, podrá preguntarle a este si desea que su propina voluntaria, sea o no incluida en la factura o en el documento equivalente, o que indique el valor que quiere dar como propina.

Artículo 5°. *Naturaleza y destinación de las propinas.* Dado que las propinas son el producto de un acto de liberalidad del usuario, que quiere de esta manera gratificar el servicio recibido; serán beneficiarios de la destinación del dinero producto de las propinas única y exclusivamente las personas que trabajen de forma ocasional o permanente, sin importar su vínculo laboral existente en el respectivo establecimiento de comercio.

En el evento de que no se llegue a un acuerdo por parte de los miembros de la cadena de servicios del establecimiento, las propinas serán distribuidas de manera equitativa entre cada uno de ellos. El empleador será autónomo en los plazos para repartir dicho recaudo, siempre y cuando, este tiempo no sea superior a un (1) mes.

Parágrafo 1°. Se prohíbe a los propietarios y/o administradores de los establecimientos de que trata la presente ley intervenir de cualquier manera en la distribución de las propinas, o destinar alguna parte de ellas a gastos que por su naturaleza le corresponden al establecimiento, tales como

reposición de elementos de trabajo, pago de turnos, reposiciones de inversión o cualquier otra que no corresponda al pago del trabajador.

Tampoco se podrá, por ningún motivo, retener al trabajador lo que le corresponda por concepto de propinas.

Parágrafo 2°. Los ingresos que por concepto de propinas reciban los trabajadores de los establecimientos de que trata esta ley no constituyen salario y, por consiguiente, en ningún caso se podrán considerar como factor salarial, de conformidad al artículo 131 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 6°. Adiciónese un nuevo numeral al artículo 59 de la Ley 1480, el cual quedará así:

**Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio.**

Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:

1. Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas.
2. Instruir a sus destinatarios sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones en materia de protección al consumidor, fijar los criterios que faciliten su cumplimiento y señalar los procedimientos para su aplicación.
3. Interrogar bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio se requiera para el esclarecimiento de los hechos relacionados con la investigación correspondiente. Para los efectos de lo previsto en el presente numeral, se podrá exigir la comparecencia de la persona requerida, haciendo uso de las medidas coercitivas que se consagran para este efecto en el Código de Procedimiento Civil.
4. Practicar visitas de inspección, así como cualquier otra prueba consagrada en la ley, con el fin de verificar hechos o circunstancias relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones a las que se refiere la presente ley.
5. Con excepción de las competencias atribuidas a otras autoridades, establecer la información que deba indicarse en determinados productos, la forma de suministrarla así como las condiciones que esta debe reunir, cuando se encuentre en

- riesgo la salud, la vida humana, animal o vegetal y la seguridad, o cuando se trate de prevenir prácticas que puedan inducir a error a los consumidores.
6. Ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en las disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarias para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores.
  7. Solicitar la intervención de la fuerza pública con el fin de hacer cumplir una orden previamente impartida.
  8. Emitir las órdenes necesarias para que se suspenda en forma inmediata y de manera preventiva la producción, o la comercialización de productos hasta por un término de sesenta (60) días, prorrogables hasta por un término igual, mientras se surte la investigación correspondiente, cuando se tengan indicios graves de que el producto atenta contra la vida o la seguridad de los consumidores, o de que no cumple el reglamento técnico.
  9. Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.
  10. Difundir el conocimiento de las normas sobre protección al consumidor y publicar periódicamente la información relativa a las personas que han sido sancionadas por violación a dichas disposiciones y las causas de la sanción. La publicación mediante la cual se cumpla lo anterior, se hará por el medio que determine la Superintendencia de Industria y Comercio, la Superintendencia Financiera y será de acceso público.
  11. Ordenar la devolución de los intereses cobrados en exceso de los límites legales y la sanción establecida en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, en los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios mediante sistemas de financiación o en los contratos de crédito realizados con personas naturales o jurídicas cuyo control y vigilancia en la actividad crediticia no haya sido asignada a alguna autoridad administrativa en particular.
  12. Ordenar al proveedor reintegrar las sumas pagadas en exceso y el pago de intereses moratorios sobre dichas sumas a la tasa vigente a partir de la fecha de ejecutoria del correspondiente acto administrativo, en los casos en que se compruebe que el consumidor pagó un precio superior al anunciado.
  13. Definir de manera general el contenido, características y sitios para la indicación pública de precios.
  14. Ordenar modificaciones a los clausulados generales de los contratos de adhesión cuando sus estipulaciones sean contrarias a lo previsto en esta ley o afecten los derechos de los consumidores.
  15. La Superintendencia de Industria y Comercio podrá instruir según la naturaleza de los bienes y servicios, medidas sobre plazos y otras condiciones, en los contratos de adquisición de bienes y prestación de servicios.
  16. Fijar el término de la garantía legal de que trata el artículo 8° de la presente ley para determinados bienes o servicios, cuando lo considere necesario.
  17. Fijar el término por el cual los productores y/o proveedores deben disponer de repuestos, partes, insumos y mano de obra capacitada para garantizar el buen funcionamiento de los bienes que ponen en circulación, conforme a lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 11 de la presente ley.
  18. Fijar requisitos mínimos de calidad e idoneidad para determinados bienes y servicios, mientras se expiden los reglamentos técnicos correspondientes cuando encuentre que un producto puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de los consumidores.
  19. Vigilar lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas, así como su efectiva destinación y distribución en los establecimientos de comercio.
- En desarrollo de las funciones que le han sido asignadas a la Superintendencia de Industria y Comercio esta propenderá por difundir, informar y capacitar en materia de protección al consumidor.
- Artículo 7°. *Sanciones.* Las sanciones por las violaciones a las disposiciones contenidas en la presente ley serán las establecidas en la Ley 1480 de 2011, en los términos allí previstos y las impuestas por las autoridades laborales de acuerdo a la normatividad vigente.

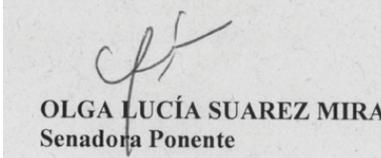
Parágrafo 1°. Específicamente, los asuntos relacionados con el incumplimiento en la destinación de las propinas, serán de competencia de la autoridad encargada de implementar políticas laborales y propender por la protección de los derechos de los trabajadores. Las facultades sancionatorias de la Superintendencia de Industria y Comercio serán de conformidad a lo relacionado con la información al consumidor y la voluntariedad de las propinas.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**VII. PROPOSICIÓN FINAL**

Por las anteriores consideraciones rindo una ponencia favorable al Proyecto de ley número 174 de 2016 Cámara, 79 de 2017 Senado, *por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas* y solicito a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional de Senado que la iniciativa legislativa sea votada positivamente y aprobada conforme se ha presentado el texto definitivo propuesto para aprobación en el presente informe de ponencia citado en el punto anterior, a fin de que el proyecto de ley avance a la Plenaria de Senado para su cuarto debate del trámite legislativo y pueda culminar exitosamente y erigirse como ley de la República, por los fines loables aquí perseguidos.

Cordialmente,

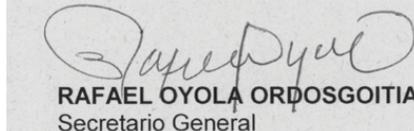


**OLGA LUCÍA SUÁREZ MIRA**  
Senadora Ponente

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2017

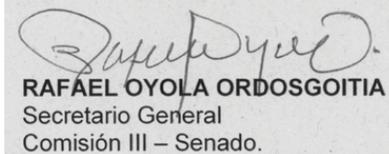
En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 174 de 2016 Cámara, 79 de 2017 Senado,

*por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas.*



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de trece (13) folios.



**RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA**  
Secretario General  
Comisión III – Senado.

**CONTENIDO**

Gaceta número 775 - Martes, 12 de septiembre de 2017

SENADO DE LA REPÚBLICA		
PONENCIAS		Págs.
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 255 de 2017 Senado, 090 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil.....	1	
Ponencia para primer debate en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, texto definitivo, texto propuesto al Proyecto de ley número 104 de 2016 Cámara, 259 de 2017 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 400 años de la fundación del municipio de San Jerónimo en el departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones. ....	8	
Informe de ponencia para segundo debate y texto aprobado por la Comisión Primera al Proyecto de ley número 266 de 2017 Senado y 141 de 2016 Cámara, por medio de la cual se otorga la categoría de Distrito Portuario, Logístico, Industrial, Turístico y Comercial a Turbo, Antioquia.....	13	
Informe de ponencia para tercer debate al Proyecto de ley número 174 de 2016 Cámara, 79 de 2017 Senado, por medio de la cual se reglamenta la naturaleza y destinación de las propinas. ....	16	