REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXIV - Nº 509 Bogotá, D. C., jueves, 23 de julio de 2015 EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 009 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual "se incorporan disposiciones que regirán frente al trámite de extradición de nacionales colombianos".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Por medio de la cual se reforma el Código Penal en lo pertinente al procedimiento de extradición, con la finalidad de brindar garantías a los nacionales y prevenir el error judicial.

Artículo 2°. El artículo 506 de la Ley 600 de 2000 quedará así:

Artículo 506. ***Asistencia judicial a autoridades extranjeras.*** Las autoridades colombianas, a través de la Fiscalía General de la Nación, prestarán asistencia judicial a las autoridades extranjeras que lo soliciten, las cuales podrán comisionar a funcionarios judiciales colombianos para la práctica de diligencias. Podrán conformarse unidades especiales de asistencia judicial al exterior, bajo la coordinación y dirección del Fiscal General de la Nación o a quien él delegue.

El Fiscal General de la Nación podrá autorizar a funcionarios judiciales extranjeros para la práctica de diligencias en el territorio nacional, con la asistencia de un funcionario judicial colombiano y del representante del Ministerio Público.

En todo caso, los funcionarios judiciales extranjeros que practiquen diligencias en territorio nacional, deberán sujetarse a las disposiciones legales y garantías judiciales contempladas en la normatividad colombiana, en garantía del debido proceso y el derecho a la defensa.

Artículo 3°. El artículo 489 de la Ley 906 quedará así:

Artículo 489. ***Límite de la asistencia.*** Se podrá prestar asistencia judicial penal, incluso si la conducta por la cual se solicita no se encuentra tipificada por el derecho interno, salvo que resulte contraria a los valores y principios consagrados en la Constitución Política de Colombia.

En todo caso, los funcionarios judiciales extranjeros que practiquen diligencias en territorio nacional, deberán sujetarse a las disposiciones legales y garantías judiciales contempladas en la normatividad colombiana, en garantía del debido proceso y el derecho a la defensa.

Artículo 4°. El artículo 484 de la Ley 906 quedará así:

Artículo 484. ***Principio general.*** Las autoridades investigativas y judiciales dispondrán lo pertinente para cumplir con los requerimientos de cooperación internacional que les sean solicitados de conformidad con la Constitución Política, los instrumentos internacionales y leyes que regulen la materia, en especial en desarrollo de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Parágrafo. El requerimiento de una persona, mediante difusión o circular roja, a través de los canales de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol), tendrá eficacia en el territorio colombiano. En tales eventos la persona retenida será puesta a disposición del despacho del Fiscal General de la Nación, en forma inmediata.

La Fiscalía General de la Nación comunicará inmediatamente al Ministerio de Relaciones Exteriores para lo pertinente y solicitará ante un Juez de Control de Garantías, en término no superior a dos (2) días hábiles, la orden de captura con fines de extradición si fuere del caso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 509 de este Código.

Artículo 5°. El artículo 508 de la Ley 600 de 2000 quedará así:

Artículo 508. ***La extradición.*** La extradición se podrá solicitar, conceder, negar u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto con la ley.

No procederá la extradición de colombianos por nacimiento cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad al 16 de diciembre de 1997.

Tampoco procederá la extradición de nacionales en los siguientes casos:

a) Cuando los hechos objeto del requerimiento en extradición hayan sido cometidos total o parcialmente en territorio colombiano;

b) Cuando las autoridades judiciales de Colombia, adelanten investigaciones o hayan emitido pronunciamiento en primera o segunda instancia, por los mismos hechos objeto del requerimiento en extradición;

c) Cuando se demuestre que existen intereses o derechos de mayor entidad o gravedad que puedan ser afectados como consecuencia de la extradición;

d) No procederá la extradición de miembros de la insurgencia, por delitos políticos y/o conexos, o por hechos perpetrados en razón a su pertenencia a la organización al margen de la ley;

e) No podrán ser extraditadas las personas beneficiadas con amnistías o indultos o con la aplicación de penas alternativas conforme a disposiciones de justicia transicional;

f) No podrán ser extraditadas personas que padezcan de enfermedades graves o terminales.

Artículo 6°. El artículo 490 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 490. ***La extradición.*** La extradición se podrá solicitar, conceder, negar u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto con la ley.

Además, la extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por los delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana.

La extradición no procederá por delitos políticos.

No procederá la extradición de colombianos por nacimiento cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad al 17 de diciembre de 1997.

Tampoco procederá la extradición de nacionales en los siguientes casos:

a) Cuando los hechos objeto del requerimiento en extradición hayan sido cometidos total o parcialmente en territorio colombiano;

b) Cuando las autoridades judiciales de Colombia, adelanten investigaciones o hayan emitido pronunciamiento en primera o segunda instancia, por los mismos hechos objeto del requerimiento en extradición;

c) Cuando se demuestre que existen intereses o derechos de mayor entidad o gravedad que puedan ser afectados como consecuencia de la extradición;

d) No procederá la extradición de miembros de la insurgencia, por delitos políticos y/o conexos, o por hechos perpetrados en razón a su pertenencia a la organización al margen de la ley;

e) No podrán ser extraditadas las personas beneficiadas con amnistías o indultos o con la aplicación de penas alternativas conforme a disposiciones de justicia transicional;

f) No podrán ser extraditadas personas que padezcan de enfermedades graves o terminales.

Artículo 7°. El artículo 513 de la Ley 600 de 2000 quedará así:

Artículo 513. ***Documentos anexos para la solicitud u ofrecimiento.*** La solicitud para que se ofrezca o se conceda la extradición de persona a quien se haya formulado resolución de acusación o su equivalente o condenado en el exterior, deberá hacerse por la vía diplomática, y en casos excepcionales por la consular, o de Gobierno a Gobierno, con los siguientes documentos:

1. Copia o trascripción auténtica de la sentencia, de la resolución de acusación o su equivalente.

2. Indicación exacta de los actos que determinaron la solicitud de extradición y del lugar y la fecha en que fueron ejecutados.

3. Todos los datos que se posean y que sirvan para establecer la plena identidad de la persona reclamada.

4. Copia auténtica de las disposiciones penales aplicables para el caso.

5. Todas las pruebas o evidencias pertinentes, conducentes y útiles sobre las cuales se sustenta la acusación o condena del ciudadano nacional requerido en extradición.

Aquellas pruebas o evidencias recaudadas o practicadas en territorio colombiano por funcionarios de policía judicial extranjeros, deberán acompañarse de la autorización previa de la Oficina de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la Nación.

Los documentos mencionados serán expedidos en la forma prescrita por la legislación del Estado requirente y deberán ser traducidos al castellano, en todos los casos.

Artículo 8°. El artículo 495 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 495. ***Documentos anexos para la solicitud u ofrecimiento.*** La solicitud para que se ofrezca o se conceda la extradición de persona a quien se haya formulado resolución de acusación o su equivalente o condenado en el exterior, deberá hacerse por la vía diplomática, y en casos excepcionales por la consular, o de Gobierno a Gobierno, con los siguientes documentos:

1. Copia o trascripción auténtica de la sentencia, de la resolución de acusación o su equivalente.

2. Indicación exacta de los actos que determinaron la solicitud de extradición y del lugar y la fecha en que fueron ejecutados.

3. Todos los datos que se posean y que sirvan para establecer la plena identidad de la persona reclamada.

4. Copia auténtica de las disposiciones penales aplicables para el caso.

5. Todas las pruebas o evidencias pertinentes, conducentes y útiles sobre las cuales se sustenta la acusación o condena del ciudadano nacional requerido en extradición.

Aquellas pruebas o evidencias recaudadas o practicadas en territorio colombiano por funcionarios de policía judicial extranjeros, deberán acompañarse de la

autorización previa de la oficina de asuntos internacionales de la Fiscalía General de la Nación.

Los documentos mencionados serán expedidos en la forma prescrita por la legislación del Estado requirente y deberán ser traducidos al castellano, en todos los casos.

Artículo 9°. El artículo 512 de la Ley 600 de 2000 quedará así:

Artículo 512. ***Condiciones para el ofrecimiento o concesión.*** El Gobierno podrá subordinar el ofrecimiento o la concesión de la extradición a las condiciones que considere oportunas. En todo caso deberá exigir que el solicitado no vaya a ser juzgado por un hecho anterior diverso del que motiva la extradición, ni sometido a sanciones distintas de las que se le hubieren impuesto en la condena.

Si según la legislación del Estado requirente, al delito que motiva la extradición corresponde la pena de muerte, la entrega será negada.

En ningún caso las penas a imponer por la autoridad extranjera podrán ser superior a las previstas por los mismos delitos en Colombia.

Toda extradición deberá condicionarse al cumplimiento cabal y respeto de los derechos y garantías consagrados en los convenios, pactos y tratados internacionales de los que forma parte el Estado colombiano, en favor del nacional extraditado, aun cuando estos no hayan sido suscritos por el Estado requirente.

Artículo 10. El artículo 494 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 494. ***Condiciones para el ofrecimiento o concesión.*** El Gobierno podrá subordinar el ofrecimiento o la concesión de la extradición a las condiciones que considere oportunas. En todo caso deberá exigir que el solicitado no vaya a ser juzgado por un hecho anterior diverso del que motiva la extradición, ni sometido a sanciones distintas de las que se le hubieren impuesto en la condena.

Si según la legislación del Estado requirente, al delito que motiva la extradición corresponde la pena de muerte, la entrega será negada.

En ningún caso las penas a imponer por la autoridad extranjera podrán ser superior a las previstas por los mismos delitos en Colombia.

Toda extradición deberá condicionarse al cumplimiento cabal y respeto de los derechos y garantías consagrados en los convenios, pactos y tratados internacionales de los que forma parte el Estado colombiano, en favor del nacional extraditado, aun cuando estos no hayan sido suscritos por el Estado requirente.

Artículo 11. El artículo 520 de la Ley 600 de 2000 quedará así:

Artículo 520. ***Fundamentos***. La Corte Suprema de Justicia, fundamentará su concepto en la validez formal de la documentación presentada, en la demostración plena de la identidad del solicitado, en el principio de la doble incriminación, en la equivalencia de la providencia proferida en el extranjero y, cuando fuere el caso, en el cumplimiento de lo previsto en los tratados públicos.

La Corte Suprema de Justicia aplicará con rigor el principio de legalidad y excluirá cualquier tipo de analogía en materia penal. Los hechos atribuibles a ciudadanos colombianos en el exterior, que de acuerdo con la normatividad penal y su interpretación en el Estado requirente comporten delitos, deberán encontrar estricta relación con la normatividad penal interna.

Las dudas que se deriven de la aplicación del principio de doble incriminación, dará lugar a que la Corte Suprema de Justicia emita un concepto desfavorable, atribuyendo la competencia para la persecución del delito al Estado colombiano.

En ejercicio del derecho a la defensa la persona requerida en extradición podrá controvertir la prueba sumaria que aporte el Estado requirente como sustento de la acusación y/o condena, o aquellas que resulten pertinentes para demostrar la existencia de irregularidades que puedan dar lugar a error judicial.

La Corte Suprema de Justicia no podrá valorar las pruebas y evidencias practicadas o recaudadas por funcionarios judiciales extranjeros, que no cuenten con la autorización previa de la oficina de asuntos internacionales de la Fiscalía General de la Nación para tal fin. Tampoco podrá valorar las pruebas o evidencias que en su práctica violente las garantías judiciales contempladas en la legislación colombiana y los tratados que hagan parte del bloque de constitucionalidad, conforme lo establece el artículo 93 de la Constitución Nacional.

La Corte Suprema de Justicia para emitir concepto, deberá también efectuar un análisis de las evidencias aportadas el Estado requirente y, sobre las cuales se soporta la acusación o condena de los nacionales colombianos en el exterior, lo mismo que las que practiquen en el período probatorio y en caso de surgir dudas razonables de la participación del requerido o posibles violación de garantías judiciales, emitirá concepto negativo.

Artículo 12. El artículo 502 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 502. ***Fundamentos de la resolución que concede o niega la extradición.*** La Corte Suprema de Justicia, fundamentará su concepto en la validez formal de la documentación presentada, en la demostración plena de la identidad del solicitado, en el principio de la doble incriminación, en la equivalencia de la providencia proferida en el extranjero y, cuando fuere el caso, en el cumplimiento de lo previsto en los tratados públicos.

La Corte Suprema de Justicia, aplicará con rigor el principio de legalidad y excluirá cualquier tipo de analogía en materia penal. Los hechos atribuibles a ciudadanos colombianos en el exterior, que de acuerdo con la normatividad penal y su interpretación en el Estado requirente comporten delitos, deberán encontrar estricta relación con la normatividad penal interna.

Las dudas que se deriven de la aplicación del principio de doble incriminación, dará lugar a que la Corte Suprema de justicia emita un concepto desfavorable, atribuyendo la competencia para la persecución del delito al Estado colombiano.

En ejercicio del derecho a la defensa la persona requerida en extradición podrá controvertir la prueba sumaria que aporte el Estado requirente como sustento de la acusación y/o condena, o aquellas que resulten pertinentes para demostrar la existencia de irregularidades que puedan dar lugar a error judicial.

La Corte Suprema de Justicia no podrá valorar las pruebas y evidencias practicadas o recaudadas por funcionarios judiciales extranjeros, que no cuenten con la autorización previa de la oficina de asuntos internacionales de la Fiscalía General de la Nación para tal fin. Tampoco podrá valorar las pruebas o evidencias que en su práctica violente las garantías judiciales contempladas en la legislación colombiana y los tratados que hagan parte del bloque de constitucionalidad.

La Corte Suprema de Justicia para emitir concepto, deberá también efectuar un análisis de las evidencias aportadas por el Estado requirente y, sobre las cuales se soporta la acusación o condena de los nacionales colombianos en el exterior, lo mismo que las que practiquen en el período probatorio y en caso de surgir dudas razonables de la participación del requerido o posible violación de garantías judiciales, emitirá concepto negativo.

Artículo 13. El artículo 509 de la Ley 906 quedará así:

Artículo 509. ***Captura.*** El Fiscal General de la Nación solicitará ante un juez de control de garantías que se ordene la captura de la persona requerida tan pronto conozca la solicitud formal de extradición, o antes, si así lo pide el Estado requirente. Para el efecto deberá acreditar la plena identidad de la persona, la circunstancia de haberse proferido en su contra sentencia condenatoria, acusación o su equivalente y la urgencia de tal medida.

La orden de captura tendrá una vigencia máxima de seis (6) meses y podrá prorrogarse tantas veces como resulte necesario, a petición del fiscal general o su delegado, quien estará obligado a comunicar la prórroga al organismo de policía judicial encargado de hacerla efectiva.

Una vez efectuada la captura, la persona requerida deberá ser puesta a disposición del juez de control de garantías inmediatamente, a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas, para que en audiencia de control de legalidad, resuelva lo pertinente.

Artículo 14. El artículo 521 de la Ley 600 de 2000 quedará así:

Artículo 521. ***Resolución que niega o concede la extradición.*** Recibido el expediente con concepto de la Corte Suprema de Justicia, habrá un término de quince días (15) días para dictar la resolución en que se conceda o se niegue la extradición solicitada.

Ejecutoriada la resolución que concede la extradición, en cualquier momento hasta antes de la entrega efectiva del nacional colombiano, podrá ser presentado por escrito el recurso de súplica ante el Presidente de la República, por cualquier persona natural o jurídica, que deberá expresar las argumentaciones que considere necesarias se deben tenerse en cuenta para variar la determinación.

La presentación del recurso de súplica suspende la entrega y deberá ser resuelto dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación.

Artículo 15. El artículo 530 de la Ley 600 quedará así:

Artículo 530. ***Causales de libertad.*** La persona reclamada será puesta en libertad incondicional por el Fiscal General de la Nación, si dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su captura no se hubiere formalizado la petición de extradición, o si transcurrido el término de treinta (30) días desde cuando fuere puesta a disposición del Estado requirente, este no procedió a su traslado.

Artículo 16. El artículo 511 de la Ley 906 de 2004 quedará así:

Artículo 511. ***Causales de libertad.*** La persona reclamada será puesta en libertad incondicional por el Fiscal General de la Nación, si dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su captura no se hubiere formalizado la petición de extradición, o si transcurrido el término de treinta (30) días desde cuando fuere puesta a disposición del Estado requirente, este no procedió a su traslado.

Artículo 17. *Repatriación a solicitud de parte.* Los nacionales colombianos que purguen penas en el exterior o se encuentren afectados con medidas de detención preventiva, podrán pedir su repatriación a través de las autoridades consulares de Colombia en el país donde se encuentre privado de la libertad, en los siguientes casos:

1. Cuando se encuentre sometido a condiciones de reclusión que violenten las disposiciones constitucionales, legales y normas o instrumentos internacionales sobre el tratamiento a la población reclusa, suscritos por Colombia.

2. Cuando padezca de enfermedad grave o crónica.

3. Cuando la permanencia en una cárcel extranjera afecte derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes, personas de la tercera edad o discapacitadas residentes en Colombia, que dependan del ciudadano extraditado.

4. Cuando en Colombia cursen en su contra procesos judiciales por hechos distintos a los que motivan el juzgamiento o la condena de la autoridad extrajera.

5. El ciudadano que haya cumplido el 50% de la pena en el exterior. Para tal efecto se contabilizarán el tiempo físico de privación de la libertad y los descuentos por redención de la condena que hayan sido reconocidos por la autoridad judicial extranjera.

Están legitimados para presentar solicitud de repatriación, los nacionales privados de la libertad en países extranjeros o sus familiares.

La solicitud deberá ser acompañada de la prueba sumaria que demuestre la causal alegada para elevar la petición.

La solicitud será resuelta por el Ministerio Justicia, en un término no mayor a treinta (30) días calendario.

Artículo 18. *Obligación del Estado con el ciudadano extraditado.* Una vez concedida la extradición y efectuada la entrega del nacional colombiano, el Estado queda obligado a efectuar un seguimiento a situación jurídica y condiciones de reclusión de personas extraditadas y exigir del Estado requirente el cumplimiento cabal de los derechos y garantías de nuestros ciudadanos juzgados en el exterior.

Artículo 19. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Pese a que el Estado colombiano ha suscrito diversos tratados de extradición, tanto en estos como en la ley procesal penal, la postura ha sido adversa a la aplicación de dicha figura contra ciudadanos nacionales.

Existe un único tratado de extradición suscrito entre Estados Unidos y Colombia, ratificado en septiembre de 1979, mediante el cual se daba vía libre a la extradición de nacionales, el cual fue dejado sin efectos con la declaratoria de inexequibilidad de las Leyes 27 de 1980 y 68 de 1986, por parte de la Corte Suprema de Justicia.

Fue durante el periodo presidencial del 7 de agosto de 1986 al 7 de agosto de 1990, en estado de sitio, que se autorizó la extradición de colombianos por vía administrativa, para cumplir los requerimientos judiciales de los EE. UU.

La redacción de la constitución Política de 1991 en su artículo 35 disponía:

"*Se prohíbe la extradición de colombianos por nacimiento.*

No se concederá la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Los colombianos que hayan cometido delitos en el exterior, considerados como tales en la legislación nacional, serán procesados y juzgados en Colombia".

Esta disposición fue modificada por el artículo 1° del Acto Legislativo número 1 de 1997 y quedó así:

"*La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley.*

Además, la extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.

La extradición no procederá por delitos políticos.

No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma".

Con el Acto Legislativo número 01 de 1997 se da vía libre a la extradición como la conocemos ahora. Sin embargo, la figura de la extradición contra nacionales no había sido aplicada de forma masiva por parte del Estado colombiano.

Según cifras del Ministerio de Justicia, durante los periodos presidenciales del 7 agosto del 2002 al 7 de agosto del 2014, han sido aprobadas las extradiciones de dos mil ciento cuatro personas, de los cuales 887 asentimientos fueron emitidos durante el periodo 2010-2014 (cifra con corte a diciembre 31 de 2014).

Extradiciones efectivas desde 1997			
Año	**Nacionalidad**	**País**	**Total efectivas por año**
1997	2 venezolanos 1 italiano	EE. UU. Italia	3
1998	2 estadounidenses 1 argentino 1 cubano 1 panameño 2 italianos 1 español	EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. Italia España	8
1999	2 estadounidenses 1 colombiano 1 venezolano 2 peruanos 1 checo 2 italianos 1 austriaco	EE. UU. EE. UU. EE. UU. Perú Rep. Checa Italia Francia	10
2000	11 colombianos 1 suizo 2 italianos 1 ecuatoriano 1 argentino 1 colombo canadiense 1 español	EE. UU. Suiza Italia EE. UU. EE. UU. EE. UU. España	18
2001	23 colombianos	EE. UU.	31

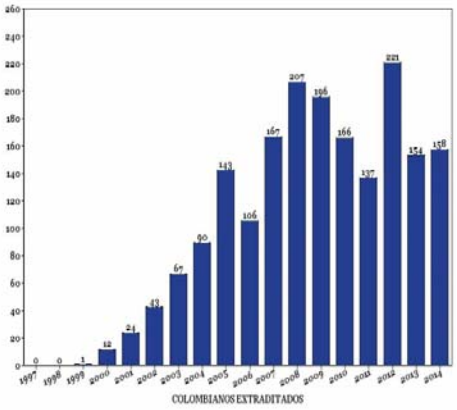
Extradiciones efectivas desde 1997			
Año	**Nacionalidad**	**País**	**Total efectivas por año**
	1 cubano 1 francés 2 estadounidenses 1 italiano 1 argentino 1 colombiano 1 canadiense	EE. UU. Francia EE. UU. Italia Argentina Perú Canadá	
2002	37 colombianos 1 brasileño 1 inglés 1 italiano 2 italianos 2 españoles 1 ecuatoriano 4 colombianos 2 colombianos 1 israelí 1 francés 1 cubano	EE. UU. Brasil Italia EE. UU. Italia España EE. UU. Canadá Perú Francia Francia EE. UU.	54
2003	64 colombianos 1 chileno 1 libanés 1 cubano 1 ecuatoriano 1 suizo 1 colombiano 1 danés 1 colombiano 2 italianos 1 venezolano 1 colombiano	EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. Bélgica Argentina Dinamarca España Italia Venezuela Perú	76
2004	88 colombianos 1 hondureño 1 colombiano 2 italianos 1 ecuatoriano 1 uruguayo 1 colombiano 1 dominicano	EE. UU. EE. UU. Perú Italia EE. UU. Argentina España EE. UU.	96
2005	131 colombianos 10 colombianos	EE. UU. España	150

Extradiciones efectivas desde 1997			
Año	**Nacionalidad**	**País**	**Total efectivas por año**
	1 colombiano 1 colombiano 1 libanés 1 iraní 1 de las Bahamas 1 venezolano 1 israelí 1 brasileño 1 alemán	Canadá Perú Francia EE. UU. EE. UU. EE. UU. Perú Brasil Alemania	
2006	102 colombianos 3 colombianos 1 colombiano 1 española 1 francés 2 italianos	EE. UU. España Países Bajos España Francia Italia	110
2007	160 colombianos 4 colombianos 2 colombianos 1 colombiano 1 venezolano 1 ecuatoriano 1 argentino 1 dominicano 1 italiano 1 argentino 1 uruguayo	EE. UU. España Italia Argentina EE. UU. EE. UU EE. UU. EE. UU. Italia Argentina Uruguay	174
2008	200 colombianos 2 colombianos 2 colombianos 3 colombianos 1 mexicano 1 guatemalteco 1 cubano 1 norteamericano 2 venezolanos 1 peruano 1 británico canadiense	EE. UU. España Argentina Perú EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU.	215
2009	180 colombianos 5 colombianos 6 colombianos	EE. UU. Perú España	206

Extradiciones efectivas desde 1997			
Año	**Nacionalidad**	**País**	**Total efectivas por año**
	1 colombiano 1 colombiano 2 colombianos 1 colombiano 1 español 1 norteamericano 1 venezolano 1 israelí 1 argentino 3 libaneses 1 mexicana 1 peruano	Chile Reino unido Italia Argentina España EE. UU. EE. UU. ISRAEL EE. UU. EE. UU. Ecuador España	
2010	147 colombianos 14 colombianos 2 colombianos 2 colombianos 1 colombiano 1 hondureño 1 holandés	EE. UU. España Alemania Italia Ecuador EE. UU. Brasil	168
2011	118 colombianos 10 colombianos 3 colombianos 4 colombianos 1 colombiano 1 colombiano 1 venezolano 1 dominicano 1 español 1 venezolano 2 españoles 1 ecuatoriana 1 peruana 1 rumano 1 ecuatoriano	EE. UU. España Ecuador Argentina Holanda Perú España España Argentina Venezuela España EE. UU. Perú Rumania Ecuador	147
2012	179 colombianos 19 colombianos 3 colombianos 2 colombianos 7 colombianos 2 colombiano 2 colombianos	EE. UU. España Italia Honduras Venezuela Perú Países Bajos	230

Extradiciones efectivas desde 1997			
Año	**Nacionalidad**	**País**	**Total efectivas por año**
	1 colombiano 2 colombianos 1 colombiano 3 colombianos 1 hondureño 1 nicaragüense 2 dominicanos 1 rumano 1 filipino 1 italiano 1 argentino 1 venezolano	Brasil Ecuador Canadá Argentina EE. UU. EE. UU. EE. UU. Rumania Francia Italia Argentina Venezuela	
2013	130 colombianos 3 colombianos 11 colombianos 5 colombianos 2 colombianos 2 españoles 1 dominicano 1 cubano 1 colombiano italiano 1 holandés 1 colombiano 1 colombiano	EE. UU. Perú España Argentina Ecuador España EE. UU. EE. UU. Italia Países Bajos Venezuela Países Bajos	159
2014	126 colombianos 7 colombianos 14 colombianos 1 ecuatoriana 5 colombianos 1 colombiano 2 colombianos 2 colombianos 1 colombiano 5 venezolanos 1 lituano 2 bahameños 2 estadounidenses 1 jamaiquino 1 cubano 2 dominicanos 1 italiano	EE.UU. Perú España España Ecuador Honduras Italia Venezuela Brasil Venezuela Perú EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU. EE. UU.	184

Extradiciones efectivas desde 1997			
Año	**Nacionalidad**	**País**	**Total efectivas por año**
	1 panameño 1 británico 1 francés 1 italiano Italia 1 peruano español 1 dominicano 1 hondureño 3 españoles	EE. UU. EE. UU. EE. UU. Italia España España Honduras España	
20015 (fecha de corte: 31 de enero de 2015)	18 colombianos 2 colombianos 1 colombiano 2 colombo ecuatorianos	EE. UU. España Brasil Ecuador	23
TOTAL	**2.062 ciudadanos extraditados**		



En los dos períodos del gobierno de Juan Manuel Santos, han sido negadas apenas el 1,22% de las solicitudes de extradición, en contraste con un 98,77% aprobada. Por su parte, durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez fueron denegadas el 3,28% de las extradiciones requeridas y avaladas el 96,71%, indicando ello, que la tendencia sigue siendo al aumento en el uso de esta figura.

De este cúmulo de extradiciones aprobadas, debe destacarse que 1101, esto es, el 90,4% de ellas fueron avaladas con base en solicitud elevada por los Estados Unidos.

*Vale la pena resaltar que a partir de agosto 7 de 2010, se han aprobado 607 extradiciones exclusivamente por el delito de narcotráfico, destacándose que el resto de casos se han aprobado por delitos menores tales como "**abuso de confianza calificado y agravado", "robo simple, reiterado", "robo calificado" "robo en poblado y en banda", "estafa y falsedad documental".***

Pese al alto número de personas extraditadas a los Estados Unidos por el delito de narcotráfico y lavado de activos, los aparatos organizados para cometer este delito, no han sido desarticulados y el problema de producción, distribución y consumo de drogas ilícitas sigue intacto y el negocio del narcotráfico aumenta sus ganancias.

Tal como está concebido el procedimiento de extradición tanto en la Ley 600 de 2000 como la Ley 906 de 2004, las autoridades colombianas solo deben verificar para acceder a ella: a) La validez formal de la documentación presentada; b) La demostración plena de la identidad del solicitado; c) El principio de la doble incriminación; d) La equivalencia de la providencia proferida en el extranjero y, cuando fuere el caso; e) El cumplimiento de lo previsto en los tratados públicos.

Estos limitados criterios de verificación, ha conllevado a la comisión de errores judiciales contra nuestros nacionales, extraditados sin que existan razones suficientes que sustenten la acusación o condena en estrados judiciales extranjeros. Casos como el de los señores Consuegra (padre e hijo) vendedores de plátano del Atlántico, Ariel Josué Martínez (carpintero de San Vicente del Caguán), son evidencia de ello y hablan de la necesidad de regular de forma más rigurosa la intervención del Estado colombiano a efectos de evitar injusticias contra nuestros nacionales.

Muchos de los colombianos extraditados han demostrado su inocencia en Cortes norteamericanas, con lo cual se demuestra que la política frente a la aplicación de este mecanismo de cooperación internacional contra el delito, entre países, debe ser reglamentada de forma más estricta por el Congreso de la República.

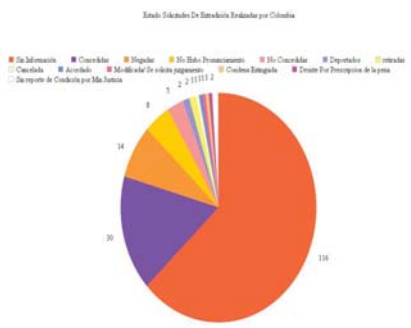
De otro lado, el Estado colombiano ha recibido apoyo económico de la USAID para el fortalecimiento del sistema judicial del país y desde el Buró Federal de prisiones se ha asesorado y financiado el diseño del modelo penitenciario y carcelario, por lo tanto, en Colombia existen condiciones para que el juzgamiento y la ejecución de la pena se cumplan los estándares de aplicación de justicia, cumpliendo con el fin de la extradición de evitar la impunidad.

De igual manera, la extradición de nuestros nacionales, viene afectando derechos de mayor entidad y que

gozan de prevalencia de rango constitucional ante cualquier otro tipo de interés y derecho que se le enfrente; como el de los niños, niñas y adolescentes, enfrentados al desarraigo familiar; se han reportado casos de violaciones de derechos humanos y garantías judiciales, en cárceles extranjeras y en desarrollo de los procesos jurídicos que se adelantan en el exterior; sin que existan las herramientas para la intervención de las autoridades colombianas para evitar que estos se sigan cometiendo.

Atendiendo a que este mecanismo debe responder a la cooperación entre los Estados vemos con preocupación las siguientes cifras de Ministerio de Justicia sobre las solicitudes realizadas por el Estado colombiano a otros Estados.

Tabla de solicitudes de extradición (datos Ministerio de Justicia respuesta 21 de mayo de 2015)		
Año	**Solicitudes**	**Condición**
2002	3	3 concedidas
2003	7	4 concedidas 3 sin información
2004	8	2 concedidas 2 sin información 1 negada 1 cancelada 1 acordado 1 deportado
2005	10	1 concedida 6 sin información 1 negada 1 retirada 1 modificada, se solicita juzgamiento.
2006	11	3 concedida 3 sin información 2 negadas 1 no concedida 1 no hubo pronunciamiento 1 condena extinguida
2007	7	1 concedida 1 sin información 3 negadas 2 no concedidas
2008	5	4 concedidas 1 sin información
2009	13	2 concedidas 6 sin información 2 negada 1 deportado 1 retirada
2010	13	5 concedidas 3 sin información 4 negadas 1 desiste por prescripción de la pena
2011	28, cifra de Minjusticia, solo 27 con informe de condición.	3 concedidas 19 sin información 2 no concede 3 no hubo pronunciamiento
2012	24	2 concedidas 17 sin información 1 negada 4 no hubo pronunciamiento
2013	11	11 sin información
2014	37	37 sin información
2015 al 21 de mayo	7	7 sin información



La extradición de colombianos, debe hoy modificarse para garantizar los principios, fuentes, tratados internacionales que la rigen para que la reciprocidad se aplique y se avance en la prohibición de la extradición por motivos políticos y se respete la soberanía nacional dando mayor vigencia al derecho de refugio.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de julio de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 009 con su correspondiente exposición de motivos, por honorable Representante *Víctor Correa;* honorables Senadores *Iván Cepeda, Alberto Castilla*; honorable Representante Óscar Ospina y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de protección, preservación y gestión ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto, crear disposiciones para la protección y preservación ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin, de evitar su deterioro y proteger su diversidad biológica, otorgando al Gobierno nacional, y al departamento del Magdalena, de herramientas y mecanismos

para el manejo óptimo de los ecosistemas y los recursos existentes.

Artículo 2°. *Alcance.* Las disposiciones contenidas en la presente ley, serán aplicables en el territorio nacional y a sus habitantes con acatamiento al ordenamiento jurídico y a la Constitución Política Nacional, vinculando así a la comunidad en la conservación, la recuperación y la preservación de los hábitats y las especies presentes en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Grande de Santa Marta.

Artículo 3°. Los planes, programas y actividades que se deriven de la presente ley, serán desarrolladas teniendo en cuenta las políticas ambientales, económicas y culturales propias del departamento del Magdalena.

Artículo 4°. Para implementar las disposiciones contenidas en la presente ley, se establecerá un marco de protección, preservación y gestión que garantice el resguardo de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta.

TÍTULO II

DEL PLAN MARCO DE PROTECCIÓN, PRESERVACIÓN Y GESTIÓN

Artículo 5°. *Del Plan Marco de Protección y Gestión.* El marco de protección, preservación y gestión para la protección y preservación ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, tendrá tres componentes:

a) El de protección;

b) El de preservación;

c) El de Gestión;

Artículo 6°. *De la protección.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces y la Gobernación del departamento del Magdalena y la Comisión de Coordinación señalada en la presente ley, establecerán y articularan un plan de protección de los recursos, diversidad biológica, bosques nativos, fauna y flora, que hacen parte de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Artículo 7°. De la preservación. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Medio y desarrollo Sostenible o quien haga sus veces y la Gobernación del departamento del Magdalena y la Comisión de Coordinación señalada en la presente ley, establecerán y articularán un plan de preservación de los recursos, diversidad biológica, bosques nativos, fauna y flora, que hacen parte de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga de Santa Marta.

Parágrafo. La preservación de que habla el presente artículo, incluirá programas de manejo de basuras, desechos tóxicos y aguas contaminantes.

Artículo 8°. *De la gestión.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Medio y desarrollo Sostenible o quien haga sus veces y la Gobernación del departamento del Magdalena y la Comisión de Coordinación señalada en la presente ley, gestionarán todos los recursos conducentes al manejo integral del sistema ambiental. Con el objeto de lograr el desarrollo sostenible como estrategia mediante la cual se organiza el conjunto de las actividades contenidas en la presente ley.

Artículo 9°. El marco de protección, preservación y gestión, será articulado y direccionado por la Comisión de Coordinación, así como los programas y planes que se desarrollen en relación a esta ley.

TÍTULO III

DE LAS REGIONES DE PROTECCIÓN

Artículo 10. *De las regiones de Protección.* Corresponde a las áreas de protección, a los espacios geográficos creados por la presente ley, y que son objeto de los planes y programas derivados del "*Plan Marco de Protección, Preservación y Gestión*" y al conjunto articulado de esfuerzos que garanticen la vida animal y vegetal en condiciones de bienestar, es decir, la conservación de la biodiversidad, así como el mantenimiento de los procesos ecológicos necesarios para la preservación de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta.

Artículo 11. La declaración de áreas protegidas de que trata la presente ley, tendrá por objeto contribuir a la conservación del patrimonio natural y cultural del departamento del Magdalena y del país.

Artículo 12. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerá proyectos agrícolas con enfoque estratégico y las políticas de desarrollo rural, en beneficio de las regiones de protección de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, desarrollando de forma coordinada, acciones planes, y programas que consideren convenientes al carácter específico de cada región.

Artículo 13. El Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible desarrollará e implementará proyectos dirigidos a la protección, preservación y gestión ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin, de evitar su deterioro y proteger su diversidad biológica.

TÍTULO IV

DE LA SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA

Artículo 14. Declárese región de Protección a la Sierra Nevada de Santa Marta, su relieve montañoso, cuerpos de agua, y demás componentes geográficos que la conforman. Para tal efecto, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fomentará procesos especiales de desarrollo agrícola de la región.

Artículo 15. El Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible implementará programas de gestión ambiental sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, con el objeto de restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la Sierra.

Artículo 16. Los planes y programas que se desarrollen dentro del marco de protección, preservación y gestión, serán articulados y direccionados por la Comisión de Coordinación de la que trata la presente ley.

TÍTULO V

DE LA CIÉNAGA GRANDE DE SANTA MARTA

Artículo 17. Declárese región de Protección a la Ciénaga Grande de Santa Marta, su relieve, cuerpos de agua, y demás componentes geográficos que la conforman. De igual forma los municipios de: Santa Marta, Algarrobo, Aracataca, Ariguaní, Cerro San Antonio, Chibolo, Ciénaga, Concordia, El Banco, El Piñón, El Retén, Fundación, Guamal, Nueva Granada, Pedraza, Pijiño del Carmen, Pivijay, Plato, Puebloviejo, Remolino, Sabanas de San Ángel, Santa Bárbara de Pinto, San

Sebastián de Buenavista, San Zenón, Santa Ana, Salamina, Sitionuevo, Tenerife, Zapayán y Zona Bananera.

Para tal efecto, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fomentará procesos especiales de desarrollo agrícola en la región.

Artículo 18. El Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible implementará programas de gestión ambiental sostenible de la Ciénaga Grande de Santa Marta, y los municipios descritos en el artículo anterior, con el objeto de restaurar, conservar y mejorar los ecosistemas dependientes de la Ciénaga.

Artículo 19. Los planes y programas que se desarrollen dentro del marco de protección, preservación y gestión, serán articulados y direccionados por la Comisión de Coordinación de la que trata la presente ley.

TÍTULO VI

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Artículo 20. *De los instrumentos de planificación.* Son los componentes de la gestión ambiental que conforme y de acuerdo a sus alcances y características específicas, permiten materializar el "*Plan Marco de Protección, Preservación y Gestión*", y el objetivo descrito en el artículo 1° de esta ley.

Artículo 21. Son instrumentos de Planificación:

a) Los planes y programas desarrollados por los Ministerios;

b) El Censo de Biodiversidad Regional;

c) El inventario de flora y fauna de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta;

d) Los Lineamientos y directrices del orden departamental y municipal;

e) Los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas;

f) Y los demás que la Comisión de Coordinación determine.

TÍTULO VII

DEL CENSO DE LA BIODIVERSIDAD REGIONAL

Artículo 22. *Del Censo.* El Gobierno nacional a través del Ministerio de Medio y Desarrollo Sostenible, en el marco del "*Plan Marco de Protección, Preservación y Gestión*", elaborará un censo de biodiversidad de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin, de implementar los procesos de mantenimiento, conservación y el mejoramiento adecuado de la diversidad biológica, de la región.

Artículo 23. Este censo incluye elementos de biodiversidad de los ecosistemas, entre especies y genética, expresados a través de superficies ocupadas, del número y de la condición de las especies forestales y de su evolución temporal.

TÍTULO VIII

PLAN HÍDRICO

Artículo 24. *Plan hídrico.* El Gobierno nacional establecerá una ruta para la incorporación de la gestión integrada de recursos hídricos en el departamento del Magdalena, y en especial en la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin de garantizar el abastecimiento óptimo de este recurso, tanto en las regiones de Protección como en el departamento.

Artículo 25. El Gobierno nacional establecerá las condiciones técnicas y financieras, para la construcción de un sistema de embalses multipropósito en el departamento del Magdalena, esta obra, impulsará el desarrollo agrícola de la región y promoverá el desarrollo integral de la región Caribe.

TÍTULO IX

USO DEL SUELO

Artículo 26. *Del uso del suelo.* El Gobierno nacional regulará la actividad minera mediante la utilización de tecnologías apropiadas en áreas ecológicamente críticas, sensibles y de importancia ambiental y social. La Comisión de Coordinación vigilará los sistemas de dragado en la Ciénaga Grande de Santa Marta, controlando así el impacto ambiental que genera esta actividad en la zona.

Artículo 27. La Comisión de Coordinación implementará un sistema de zonificación que contenga; áreas de influencia, áreas de influencia económica, áreas de riesgo ambiental y las demás que la Comisión considere.

TÍTULO X

COMISIÓN DE COORDINACIÓN

Artículo 28. *De la Comisión de Coordinación.* Créese la Comisión de Coordinación que será la encargada de gestionar, coordinar y direccionar las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 29. *Conformación.* La Comisión de Coordinación estará conformada por:

a) El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural;

b) El Ministro de Medio Ambiente y desarrollo Sostenible;

c) El Gobernador del departamento del Magdalena;

d) El Director de Planeación Nacional;

e) El Director Ejecutivo de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena;

f) Los alcaldes de los municipios del departamento del Magdalena.

La Comisión estará presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 30. Corresponde a la Comisión de Coordinación:

a) Coordinar el cumplimiento de "Plan Marco de Protección, Preservación y Gestión";

b) Desarrollar los planes y programas previstos en esta ley;

c) Implementar los programas de desarrollo ambiental y agrícola para la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta;

d) Ejecutar los Instrumentos de Planificación;

e) Y las demás que la Comisión de Coordinación considere.

TÍTULO XI

PROHIBICIONES Y SANCIONES

Artículo 31. *Prohibiciones.* Constituyen infracciones a la presente ley:

a) Realizar actividades en detrimento de los recursos hídricos y la biodiversidad de las regiones protegidas;

b) Incumplir con los planes, programas y actividades realizadas por la Comisión de Coordinación;

c) La alteración significativa de las condiciones naturales y los elementos biológicos que le son propios de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta;

d) Y las demás que Comisión de Coordinación disponga.

Artículo 32. *Sanciones.* Las sanciones al incumplimiento de esta ley y de la normativa complementaria, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen por Comisión de Coordinación.

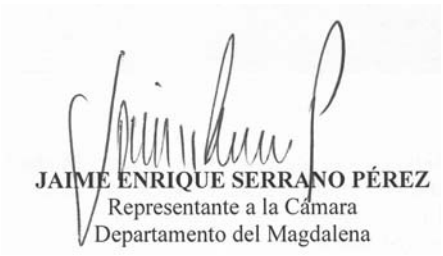
Artículo 33. *Multas*. Serán disposiciones determinadas por la Comisión de Coordinación, en relación a la situación hídrica de riesgo del país.

TÍTULO XII

VIGENCIA

Artículo 34. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Gobierno nacional contará con un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley para reglamentar las disposiciones aquí contenidas.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa que pongo en consideración del Congreso de la República, tiene por objeto, crear disposiciones para la protección y preservación ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, con el fin, de evitar su deterioro y proteger su diversidad biológica, otorgando al Gobierno nacional, y al departamento del Magdalena, de herramientas y mecanismos para el manejo óptimo de los ecosistemas y los recursos existentes, dando así protección, a dos baluartes de la biodiversidad nacional que se encuentran en el departamento del Magdalena con ecosistemas únicos para Colombia y el mundo.

Foto tomada de: santamartaviva.com

La Sierra Nevada de Santa Marta está ubicada al norte de Colombia y conforma un sistema separado de los Andes, es la formación montañosa litoral más alta del mundo, la cual se cuenta con una altura de 5.775 metros. La Sierra hace parte del Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta y del Parque Nacional Natural Tayrona, y comparte territorio con los departamentos de Magdalena, La Guajira y el Cesar. Según (Colombia, 2014), Declarada Reserva de la Biósfera y Patrimonio de la Humanidad en 1979, por su cantidad de ecosistemas y su riqueza en fauna y flora, conforman el hogar de comunidades indígenas y un lugar único por su carácter cultural.

De acuerdo con el informe publicado en su sitio web, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, (Magdalena, 2014) indica que son varios los factores que han contribuido al deterioro ambiental de la Sierra Nevada del Magdalena, y que merecen por parte del Gobierno nacional toda la atención para evitar así, el deterioro de uno de los patrimonios más importantes de la biodiversidad nacional.

La Corporación Autónoma Regional del Magdalena señala que los principales factores y que amenazan el equilibrio ambiental del macizo son: "*Los diferentes procesos económicos y sociales que se han dado en la Sierra Nevada, especialmente en las últimas décadas, han generado graves efectos ambientales, tales como las sucesivas olas migratorias provenientes de diferentes partes del país que han significado la introducción de formas de explotación inadecuadas".* (Magdalena, 2014)*, y las prácticas de tala y quema indiscriminada, El desarrollo de actividades ganaderas, la introducción y consolidación de nuevas variedades de café, la expansión de cultivos ilícitos y la constante extracción de maderas, han ido destruyendo los pocos bosques aun existentes, así como la enorme riqueza y variedad de fauna y flora.* Estos factores han contribuido al deterioro constante de la Sierra, lo que obliga a que contribuyamos desde todas las esferas de la sociedad para proteger un paraíso sin igual, que hoy es hogar de un ecosistema que si desaparece, perecerían numerosas especies de aves, mamíferos y anfibios.

Foto tomada: http://www.uniquecolombia.com/uncategorized/luna-de-miel-santa-marta/

Este macizo es de gran importancia a nivel ambiental como a nivel económico, pues la sierra aporta agua a la Ciénaga Grande de Santa Marta, y a su vez, regula la salinidad del afluente. De igual forma, la Sierra Nevada de Santa Marta modera el clima del departamento y una gran extensión del Caribe colombiano. Según (Barranquillabierta.com, 2013).

Esta iniciativa reconoce que la Ciénaga Grande de Santa Marta, es un ecosistema dependiente y estrechamente vinculado a la Sierra Nevada de Santa Marta, por tal razón, se incluyó dentro del objeto del proyecto

de ley, medidas especiales para la protección, preservación y gestión ambiental de la ciénaga, dada la importancia que representa no solo para la región y su gente, sino de la importancia para el mundo, pues allí se concentra una riqueza en biodiversidad de vital para Colombia. Es esencial reconocer que la Ciénaga está en peligro por los cambios de los ciclos hídricos, que entre otras cosas afectan la salinidad y la oxigenación de las lagunas, afectando a más de 25 mil pescadores que sustentan su existir y el de sus familias de este importante santuario.

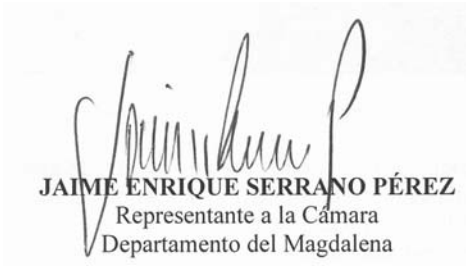
Este extraordinario complejo hidrológico, es santuario de centenares de especies de flora y fauna que habitan a lo largo y ancho del ecosistema, así como un punto central de regulación climática e hidrológica, indica la publicación de la Universidad Nacional en su sitio web Uniperiódico, (Nacional, 2013) que*: "La Ciénaga Grande de Santa Marta tiene dimensiones enormes. Si en sus 730 km^2 de espejo agua se ubicará el área urbana de Bogotá, la ciudad cabría dos veces. Es la laguna litoral o albufera más grande de Colombia. Y, si se suman todas las lagunas de sus alrededores, alcanza a ocupar 3.487 km^2 (datos de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena). Y que…Según Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), el lugar está conformado por las acumulaciones progresivas de sedimentos provenientes del río Magdalena y por bosques de manglar, ríos, caños y áreas pantanosas. Hace parte de un complejo de aguas de unas cien ciénagas que presentan diferentes niveles de sedimentación y salinidad".*

Foto tomada de: http://www.guiatodo.com.co/parques-naturales/detalle/santuario_de_fauna_y_flora_cienaga_grande_de_santa_marta

La ciénaga alberga una de las pesquerías artesanales de más peso del país, conformada por cerca de cuatro mil pescadores que explotan unas cincuenta especies, pero es importante indicar que llegan a este espejo de agua contaminantes a través del río Magdalena, de las escorrentías del sector agropecuario, situación que afecta el equilibrio ambiental de la región, anotando de igual forma, el efecto negativo que se ha surtido por los cambios del uso del suelo y la disminución del caudal de varios ríos afectando las condiciones hidrológicas y, por ende, a las especies.

Este proyecto de ley, no tiene otro fin que el de generar un marco normativo de protección, que permita lograr un cambio frente al cuidado y la protección que reclaman estos dos ecosistemas; hay que tener en cuenta que, aunque históricamente se han relacionado los problemas ambientales de la Ciénaga y de la Sierra con cambios hidrológicos provocados por el hombre, es de fundamental importancia establecer herramientas que protejan de manera efectiva la biodiversidad de la región Caribe, y en especial la del departamento del Magdalena.

Colombia debe centrar y enfocar sus esfuerzos en la protección del medio ambiente, racionalizando el uso de los suelos, generando condiciones de explotación sostenibles enfocados al cuidado eficiente de los recursos naturales.



Bibliografía

Barranquillabierta.com. (2013). *www.barranquillabierta.com*. Obtenido de:

http://www.barranquillabierta.com/biblioteca/sierra-nevada-de-santa-marta-una-despensa-de-agua-y-aire-puro-condenada-a-muerte.html

Colombia, P. N. (2014). *Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta*. Obtenido de Parques Naturales Nacionales de Colombia:

http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/ecoturismo/region-caribe/parque-nacional-natural-sierra-nevada-de-santa-marta-2/magdalena, C. A. (2014). *Corporación Autónoma Regional del magdalena*. Obtenido de

http://www.corpamag.gov.co/index.php/es/informacion-ambiental/ecosistemas-fisiograficos/sierra-nevada-de-santa-marta

Nacional, U. (2013). *www.unperiodico.unal.edu.co*. Obtenido de

http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/cienaga-grande-de-santa-marta-esta-salada-y-sin-oxigeno.html

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de julio de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 010 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Serrano Pérez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 011 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objetivo.* La presente ley tiene por objeto, crear la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria

en Colombia, que tiene como fin asesorar al Gobierno nacional y al Ministerio de Agricultura o quien haga sus veces en la identificación, formulación y ejecución de estrategias, políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la consolidación de la política agraria colombiana.

Artículo 2º. *Funciones.* Para el cumplimiento de su función, corresponderá a la Comisión las siguientes:

a) Formular y proponer una Estrategia Nacional de la Industria Alimentaria, así como las medidas, planes y programas tendientes a su ejecución y cumplimiento;

b) Servir de instancia de coordinación para la aplicación de la estrategia nacional de la industria alimentaria y de los programas, planes y medidas que en ese marco se implementen;

c) Asesorar al Gobierno nacional en programas de desarrollo interno agrícola y ganadero;

d) Las demás tareas que sean necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su cometido de asesoría al Ministro de Agricultura.

Artículo 3º. *Conformación e integrantes.* La Comisión será presidida por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrada por los siguientes miembros:

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Director de Planeación Nacional.

Tres (6) seis Senadores de la República.

Tres (6) seis Representantes a la Cámara.

Dos (2) dos Representantes del sector agrícola nacional.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá invitar a participar a otros funcionarios del Estado, así como a personalidades de reconocida competencia de los ámbitos político, social, científico o académico, funcionarios públicos de alto nivel, expertos o personas, nacionales o extranjeras, de diversos sectores.

Artículo 4º. *Del Secretario Ejecutivo de La Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional.* La conducción de la Comisión corresponderá a su Presidente, quien impulsará las actividades necesarias para el cumplimiento de las tareas de la comisión.

Parágrafo 1°. La Comisión contará, además, con un Secretario Ejecutivo nombrado por su Presidente, funcionario del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien le asistirá en el cumplimiento de sus funciones, asumirá las tareas que se le encomienden y actuará como coordinador de la Comisión.

Parágrafo 2°. Para apoyar el cumplimiento de su cometido, la Comisión constituirá grupos operativos interinstitucionales por área o especialidad, cuya integración y cometido específico serán definidos por acuerdo de la Comisión. Los integrantes de la Comisión y de los grupos operativos que aquella constituya, desempeñarán sus funciones ad honórem.

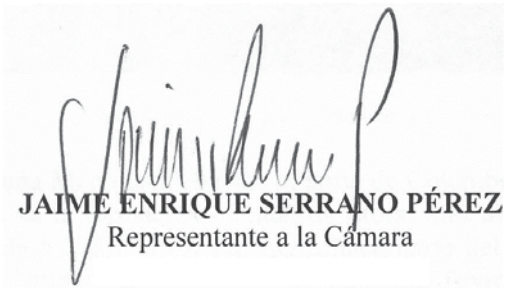
Artículo 5º. *Reunión y funcionamiento.* La Comisión se reunirá ordinariamente tres (3) veces en el año, y extraordinariamente de acuerdo con las necesidades del país, o cuando la convoque su Presidente. La Comisión fijará las demás normas para su funcionamiento, y en acuerdo con sus integrantes, y de igual manera sus reformas.

El apoyo técnico y administrativo que se requiera para el funcionamiento de la Comisión será proporcionado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo. Los Ministerios que conforman el poder ejecutivo deberán prestar, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones, la colaboración que la Comisión les solicite para el cumplimiento de su cometido.

Artículo 6º. *De las decisiones adoptadas por la Comisión.* Las decisiones adoptadas en el seno de la Comisión servirán para asesorar y direccionar las políticas agrarias del país, y serán debidamente recogidas por la Secretaría y formalizadas en actas, para los fines pertinentes.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo

La presente iniciativa que pongo en consideración del Congreso de la República, tiene por objeto crear la ***Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria en Colombia***, que tiene como fin asesorar al Gobierno nacional y al Ministerio de Agricultura en la identificación, formulación y ejecución de estrategias, políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la consolidación de la política agraria colombiana, para así enfrentar los desafíos propuestos en los diferentes acuerdos y tratados de libre comercio firmados por el país, las dificultades planteadas por el cambio climático y generar políticas favorables para los agricultores y los consumidores nacionales y extranjeros.

Contexto

Es importante indicar, que Colombia es un país de tradición agrícola por excelencia, destacándose a nivel internacional como principal productor de frutas, café y productos cárnicos. Según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) "el crecimiento en el valor de la producción agropecuaria en términos reales fue de 5.4% para el 2013, como resultado del buen desempeño del café, que vio aumentar su cosecha en un 41% frente al año 2012. Es decir que la actividad cafetera contribuyó con 3 puntos porcentuales al crecimiento del sector en su conjunto. Sin contar el café, el agro colombiano creció apenas 2.6%, con aumentos de 3.7% en agricultura de ciclo corto, 3.8% en ciclo largo y 1.5% para el conjunto de las actividades pecuarias. Para 2014 la (SAC) proyecta un crecimiento de la ac-

tividades agropecuarias entre 3 y 3.5 por ciento, lo que significa volver a tasas de crecimiento inferiores al del resto de la economía, teniendo en cuenta que los pronósticos iniciales de los analistas sobre el crecimiento de la actividad económica en su conjunto se acercan al 5%", es por esta razón que es importante alentar al sector y ofreciéndole nuevas herramientas que soporten su crecimiento, conforme al informe publicado para 2014 en su portal. (Agricultores, 2014).

De acuerdo con esta perspectiva que ofrece el informe de la (SAC), la situación del sector agrícola colombiano debe ser abordada por el Congreso de la República con compromiso y seriedad, es por esta razón, que es misión de la Rama Legislativa ofrecer a este importante sector de la economía nacional las herramientas suficientes para apoyar al Gobierno nacional en la construcción de estrategias que garanticen una producción agrícola estable y creciente, que posicione a Colombia como uno de los países más importantes en la exportación y producción agrícola, y que a su vez genere en el sector, estabilidad, bienestar y prosperidad.

Es de esta manera, que el aporte que genere la Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria en Colombia, podrá direccionar y asesorar al Gobierno nacional en potenciar la producción agrícola y ganadera en departamentos como; Nariño que ofrece producción de papa y leche, Boyacá con tubérculos de diferente especie, leche y sus derivados, Tolima y Putumayo con arroz y cacao respectivamente, y la producción agrícola y ganadera de los llanos orientales, y el café y frutas propios del centro del país, dentro del rico abanico agrícola nacional, asesorando y generando políticas de importancia en el desarrollo rural.

De igual forma, es importante resaltar el aporte que el departamento del Magdalena hace como eje de desarrollo agrícola y ganadero, como lo señala el informe presentado por el diario (*El Heraldo*) el 14 de junio del 2014, en visita realizada al departamento por parte del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Rubén Darío Lizarralde, durante el Foro Diamante Caribe, que se realizó en Santa Marta y que convocó la presencia de empresarios del sector, líderes campesinos y autoridades del Magdalena, donde indicó que; *"Con un potencial de un millón de hectáreas para el desarrollo de actividades agrícolas y 178 mil para ganadería, el Magdalena se posiciona como uno de los principales entes territoriales del país para fortalecer el sector rural con miras a conquistar los mercados internacionales"* lo que posiciona al departamento como núcleo del desarrollo rural y ganadero, con miras a consolidar el Proyecto "Diamante Caribe", que busca invertir y aumentar la productividad agrícola en los siete departamentos de la Costa Caribe colombiana y que pretende promover nuevos negocios agropecuarios de la canasta exportadora, para esta importante región de Colombia. Según publicación de (*El Heraldo*).

La experiencia ofrecida en la conformación de estas comisiones asesoras es positiva, pues la perspectiva de la Rama Legislativa enriquece la visión estatal frente a las estrategias de la Rama Ejecutiva en diferentes sectores de la administración, tal es el caso de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores (CARE) creada por la Ley 68 de 1993, conformada por Senadores y Representantes de las Comisiones Segundas del Congreso de la República, Comisión que ha apoyado y asesorado al Gobierno nacional frente a temas de vital importancia para el manejo de las relaciones internacionales, y la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia del Congreso de la República, creada por la Ley 1621 de 2013, desde donde se hacen importantes aportes para la construcción de un mejor país, donde los temas de defensa nacional y seguridad son tratados con la mayor altura y con el mayor compromiso del Congreso de la República, a su vez, estas comisiones se convierten en escenarios de discusión donde se construyen importantes iniciativas para Colombia.

El proyecto de ley

El proyecto de ley consta de siete (7) artículos así:

El artículo 1°, dispone el objeto de la iniciativa y su alcance. El artículo 2°, contempla las funciones de Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria en Colombia. El artículo 3° contiene las disposiciones frente a su conformación. El artículo 4°, regla acerca del Secretario Ejecutivo de la Comisión y sus funciones. El artículo 5° dispone frente a la reunión y el funcionamiento de la Comisión. El artículo 6° determina frente al carácter de la asesoría y las decisiones de la Comisión y por último el artículo 7° contiene la vigencia.

Conclusiones

Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria en Colombia, será un órgano de asesoría y consulta, que aportará y fortalecerá las estrategias que adoptará el gobierno en esta materia.

La Comisión contribuirá a formular y proponer una Estrategia Nacional de la Industria Alimentaria, así como las medidas, planes y programas tendientes a su ejecución y cumplimiento.

La Comisión Asesora del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria en Colombia será una instancia de coordinación para la aplicación de la estrategia nacional de la industria alimentaria y de los programas, planes y medidas que en ese marco se implementen y de igual forma asesorar al Gobierno nacional en programas de desarrollo interno agrícola.

Bibliografía

Agricultores, (. S. (2014). Balance y perspectivas del sector agropecuario 2013-2014. Obtenido de:

http://www.sac.org.co/es/noticias/367-balance-y-perspectivas-del-sector-agropecuario-2013-2014.html

Heraldo, E. (s.f.). EL HERALDO. CO. Obtenido de

http://nuevositio.elheraldo.co/magdalena/magdalena-clave-para-fortalecer-exportaciones-agricolas-de-colombia-155934

Ley 68 de 1993.

Ley 1621 de 2013.

Constitución Política de Colombia.

JAIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de julio de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 011 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Serrano Pérez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 012 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se crean disposiciones y regulaciones frente al uso del agua a nivel nacional, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1°. *Objetivo.* La presente ley establece el régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico en el territorio nacional, regula y crea disposiciones frente al manejo, uso, derecho y administración del agua por parte del Estado y de la responsabilidad de los habitantes frente a este recurso natural.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley, serán aplicables en todo el territorio nacional y a sus habitantes con acatamiento al ordenamiento jurídico y a la Constitución Política Nacional.

Artículo 3°. *Clasificación.* Las aguas se dividen en marítimas y terrestres. Las disposiciones de esta ley solo se aplican a las aguas terrestres.

a) Las aguas terrestres son superficiales o subterráneas;

b) Son aguas superficiales aquellas que se encuentran naturalmente a la vista del hombre y pueden ser corrientes o detenidas;

c) Son aguas subterráneas las que están ocultas al interior de la tierra y no han sido alumbradas;

d) Son aguas pluviales las que proceden inmediatamente de las lluvias, las cuales serán marítimas o terrestres según donde se precipiten;

e) Es agua potable la que puede ser ingerida sin provocar efectos nocivos a la salud;

f) La cuenca hidrográfica de un caudal de aguas la forman todos los afluentes, subafluentes, quebradas, esteros, lagos y lagunas que afluyen a ella, en forma continua o discontinua, superficial o subterráneamente;

g) Son aguas corrientes las que escurren por cauces naturales o artificiales. Las aguas que afluyen, continua o discontinuamente, superficial o subterráneamente, a una misma cuenca hidrográfica, son parte integrante de una misma corriente;

h) Son aguas detenidas las que están acumuladas en depósitos naturales o artificiales, tales como lagos, lagunas, humedales, pantanos, charcas, aguadas, ciénagas, estanques o embalses.

Artículo 4°. Atendida su naturaleza, las aguas son muebles, pero si son destinadas al uso, cultivo o beneficio de un inmueble se reputan inmuebles.

TÍTULO II

DE LAS OBLIGACIONES

Artículo 5º. *Corresponde al Gobierno nacional, a través de la Autoridad Nacional del Agua:*

a) Formular la política del agua dentro de los lineamientos definidos por la Constitución Nacional y la ley;

b) Divulgar y dar a conocer a la comunidad las disposiciones de la presente ley, impartir instrucciones para la coordinación de las actividades que se desarrollen frente al derecho, uso y aprovechamiento del agua;

c) Generar e instrumentar los planes y programas de gobierno, que garanticen la protección del recurso hídrico a nivel nacional;

d) Decretar reservas que prohíban o limiten uno o más usos o la constitución de derechos individuales sobre agua de dominio público;

e) Establecer preferencias y prerrogativas para el uso del agua del dominio público por categoría de uso, regiones, cuencas o parte de ellas, por acto fundado, privilegiando el abastecimiento de agua potable y alentando criterios de reutilización de agua para uso industrial o cualquier actividad productiva que así lo permita;

f) Suspender el suministro de agua para uno o más usos, por acto fundado, en caso de sequía extraordinaria u otra calamidad pública;

g) El estudio y la planificación del desarrollo y preservación de cuencas hidrográficas, y delimitar las disposiciones frente a la construcción y operación de obras y la realización de actividades susceptibles de afectar esas cuencas;

h) Imponer restricciones y limitaciones al dominio privado para el mejor aprovechamiento y preservación del agua y para la protección del medio ambiente y de los bienes públicos y privados del impacto dañoso del agua;

i) Y las demás que garanticen la protección del recurso hídrico y sean dictadas por la Autoridad Nacional del Agua.

Artículo 6º. Corresponde a los habitantes del territorio nacional:

a) Acatar las disposiciones de la presente ley;

b) Proteger y preservar los recursos hídricos señalados en la presente ley;

c) Participar de los planes, programas y políticas que se desarrollen y deriven de las disposiciones aquí contenidas;

d) Promover el uso racional de los recursos hídricos;

e) Y las demás que garanticen la protección del recurso hídrico y sean dictadas por la Autoridad Nacional del Agua.

Artículo 7º. Corresponde a los departamentos:

a) Acatar las disposiciones de la presente ley;

b) Participar y formular en los planes, acciones y programas formulados por la política nacional en relación al uso del recurso hídrico;

c) Promover el uso racional de los recursos hídricos;

d) Proteger y preservar los recursos hídricos señalados en la presente ley;

e) Y las demás que garanticen la protección del recurso hídrico y sean dictadas por la Autoridad Nacional del Agua.

Artículo 8º. Corresponde a los municipios:

a) Acatar las disposiciones de la presente ley;

b) Participar y formular en los planes, acciones y programas formulados por la política nacional en relación al uso del recurso hídrico;

c) Promover el uso racional de los recursos hídricos;

d) Proteger y preservar los recursos hídricos señalados en la presente ley;

e) Y las demás que garanticen la protección del recurso hídrico y sean dictadas por la Autoridad Nacional del Agua.

TÍTULO III

DEL DERECHO, USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS

Artículo 9°. Toda persona podrá usar el agua conforme a los reglamentos generales bajo los principios de responsabilidad y solidaridad, para satisfacer necesidades domésticas de bebida e higiene, pesca deportiva y esparcimiento. No se deberá contaminar el medio ambiente ni perjudicar igual derecho de terceros.

Artículo 10. *Del uso.* Las aguas son bienes nacionales de uso público y se otorga a los particulares el derecho de aprovechamiento de ellas, en conformidad a las disposiciones de la presente ley.

Artículo 11. *Del aprovechamiento*. El derecho de aprovechamiento es un derecho real que recae sobre las aguas y consiste en el uso y goce de ellas, con los requisitos y en conformidad a las reglas que prescribe esta ley.

Artículo 12. *Del derecho.* El derecho de aprovechamiento sobre las aguas es de los habitantes del territorio nacional, quienes podrán usar, gozar y disponer de él en conformidad a la ley.

TÍTULO IV

DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA

Artículo 13. *La Autoridad Nacional del Agua.* Créase La Autoridad Nacional del Agua, Entidad adscrita al ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, que tendrá a su cargo la planificación, la protección de los derechos, conservación y manejo del recurso hídrico en el territorio nacional, el cumplimiento y ejecución de las demás misiones de esta ley y la Constitución Política Nacional.

El Gobierno nacional vía reglamentaria dispondrá su organización y funcionamiento sobre la base de la descentralización operativa y financiera.

Artículo 14. *Atribuciones de la Autoridad Nacional del Agua.* La Comisión tendrá por objeto asistir, asesorar y coordinar las disposiciones contenidas en el artículo 1° y 5°, de la presente ley.

Artículo 15. Para cumplir sus funciones, la Autoridad promoverá los programas, planes y actividades de socialización y prevención sobre el uso racional del agua. A su vez, coordinará los espacios interinstitucionales con los órganos de administración departamentales y planificará sus acciones respectivas con relación al agua.

Artículo 16. *Alianzas Académicas.* La Autoridad Nacional del Agua podrá establecer alianzas con las facultades de Ingeniería Ambiental y Microbiología de las universidades públicas y privadas, para generar estudios pertinentes con relación al contenido de la presente ley.

TÍTULO V

DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

Artículo 17. *De la Planificación Hidrológica.* La Autoridad Nacional del Agua deberá efectuar la planificación hidrológica que tendrá como objetivo general, satisfacer las demandas de agua y equilibrar y compatibilizar el desarrollo regional y sectorial, protegiendo el recurso y su calidad, optimizando su aprovechamiento en equilibrio con el resto del ambiente.

Artículo 18. *Plan de Mejoramiento.* La Autoridad Nacional del Agua elaborará y aplicará para el mejoramiento integral del recurso, su uso y aprovechamiento, un plan anual a fin de dar cumplimiento a la planificación hidrológica nacional, para este fin se elaborarán los planes hidrológicos de participación y protección del recurso hídrico.

TÍTULO VI

DE LAS EMERGENCIAS HÍDRICAS Y LAS ACCIONES PREVENTIVAS

Artículo 19. *Acciones Preventivas.* La Autoridad Nacional del Agua deberá elaborar el mapa de riesgo hídrico en el que se detallarán las zonas que puedan ser afectadas por inundaciones, atendiendo para su elaboración a criterios geomorfológicos e hidrológicos que permitan una delimitación de áreas de riesgo, con indicación de la graduación del mismo en función de posibles anegamientos.

En estas zonas no se permitirá la creación de obstáculos tales como obras, plantaciones, y demás, sin previa autorización de la Autoridad Nacional del Agua, ni se podrá otorgar la factibilidad hidráulica para construir.

Artículo 20. *De las Emergencias Hídricas.* Las emergencias hídricas serán coordinadas por la Autoridad, quien articulará las herramientas necesarias para resolver las situaciones aquí previstas.

Corresponde a la Autoridad Nacional del Agua, generar los mecanismos suficientes junto con las autoridades nacionales que garanticen la protección, prevención, y realización de las actividades pertinentes del uso del recurso hídrico.

TÍTULO VII

DEL INVENTARIO Y EL CONOCIMIENTO DEL AGUA

Artículo 21. La Autoridad Nacional del Agua establecerá una red hidrométrica que será integrada por regiones, departamentos y municipios.

Al efecto, llevará y mantendrá actualizado un Banco de Datos Hidrológicos que registre los siguientes datos:

a) La ubicación y característica del recurso hídrico descrito en el artículo 3° de la presente ley;

b) La medición de caudales determinados por aforos hidráulicos en ríos y arroyos;

c) Niveles de aguas superficiales y subterráneas;

d) Intensidad y duración de precipitaciones;

e) Magnitud de evaporación; índice de saturación;

f) Medición de humedad ambiental; direcciones y velocidades de los vientos;

g) Cantidad de radiación solar;

h) Calidad del agua;

i) Toda otra variable que estime precedente relevar la Autoridad Nacional del Agua.

TÍTULO VIII

PROHIBICIONES Y SANCIONES

Artículo 22. *Prohibiciones.* Constituyen infracciones a la presente ley:

1. Contaminar indiscriminadamente los recursos hídricos señalados en la clasificación del artículo 3° de la presente ley.

2. No cumplir con la obligación de dar aviso de riesgo de contaminación y debido cuidado del recurso hídrico.

3. Realizar actividades en detrimento de los recursos hídricos.

4. Incumplir con los planes, programas y actividades realizadas por la Autoridad Nacional del Agua.

5. Y las demás que la Autoridad Nacional del Agua disponga.

Artículo 23. *Sanciones.* Las sanciones al incumplimiento de esta ley y de la normativa complementaria, sin perjuicio de las demás responsabilidades que pudieran corresponder, serán las que se fijen por la Autoridad Nacional del Agua.

Artículo 24. *Multas*. Serán disposiciones determinadas por la Autoridad Nacional del Agua, en relación a la situación hídrica de riesgo del país.

TÍTULO IX

VIGENCIA

Artículo 25. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Gobierno nacional contará con un plazo no mayor a seis (6) meses posteriores a la fecha en que se sancione la presente ley para reglamentar las disposiciones aquí contenidas.

JAIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Objetivo

La presente iniciativa establece el régimen de protección, conservación y manejo del recurso hídrico en el territorio nacional, regula y crea disposiciones frente al manejo, uso, derecho y administración del agua por parte del Estado y de la responsabilidad de los habitantes frente a este recurso natural, a su vez, genera herramientas que permitan la conservación de los recursos hídricos, dando importancia y relevancia al manejo responsable por parte del Estado y sus habitantes. Las disposiciones contenidas en la presente ley, serán aplicables en todo el territorio nacional y a sus habitantes con acatamiento al ordenamiento jurídico y a la Constitución Política Nacional.

Antecedentes

El agua como recurso natural representa para la humanidad el centro de su existir y de su desarrollo, es alrededor de las cuencas hídricas, los ríos y los mares donde las civilizaciones se han forjado, y es donde la cuna de grandes imperios han construido los ideales filosóficos y culturales de la sociedad moderna. Este elemento es indispensable para la vida, lo cual ha hecho que cada grupo social y pueblo por diferente que sea, construya creencias, mitos, arquitecturas y un sinfín de elementos relacionados con el vital líquido.

Desde Egipto que construyó una sociedad avanzada alrededor del río Nilo, al igual que los ríos sagrados como el Ganges, y el Jumna, en la India donde los hinduistas han construido un ideario de purificación por miles de años y los ríos Amarillo y Azul en China que juegan un papel en el desarrollo de la agricultura, y que han permitido el desarrollo exitoso de una sociedad pujante a lo largo de la historia.

Imagen tomada de: http://www.arqhys.com/construccion/agua-civilizaciones.html

Y el imperio romano, que construyó alrededor de los mares de Europa y África un ideal social y filosófico que permitió el crecimiento de la sociedad occidental, en medio de cisternas y acueductos que surtieron de agua no solo a los soldados que conquistaban nuevas tierras, sino que dieron al mundo las primeras bases de la urbanización.

De acuerdo con la publicación (Pérez). "*La civilización ha prosperado y ha generado su conciencia y su cosmogonía en relación al mundo teniendo como eje fundamental los principales ríos y canales. Mesopotamia, llamada "cuna de la civilización", estuvo situada entre los ríos principales Tigris y Eufrates. La sociedad antigua de los egipcios dependía completamente del Nilo. Las metrópolis grandes como Rotter-*

dam, Londres, Montreal, París, Ciudad de Nueva York, Shanghai, Tokio, Chicago y Hong Kong deben su éxito en parte a su accesibilidad al agua y la extensión consiguiente del comercio", Aparte del que debemos deducir que del manejo del recurso, sin apartarnos de la necesidad del progreso económico requiere de un manejo sustentable que propicie la no contaminación, y que se encamine al desarrollo sostenible y del manejo prudente del agua, pues alrededor de este recurso que la civilización como hoy la conocemos ha prosperado.

Río Yangtsé (China).

Imagen tomada de: http://www.abc.es/20120126/natural-vivirenverde/abci-contaminacion-agua-china-201201261024.html

De igual forma, es importante indicar que el desarrollo económico a través de la relación del hombre con el agua se ha construido una intrínseca relación de dependencia de la humanidad, que obliga a un mayor entendimiento de nuestro papel en el mundo, y de nuestra responsabilidad con las generaciones venideras, pues de las decisiones que tomemos y de las políticas que adoptemos frente al uso adecuado y racional del agua depende la supervivencia de nuestra especie.

Es evidente resaltar que el manejo del agua por parte de las sociedades modernas ha sido deficiente, El impacto directo de la industria sobre la naturaleza y el medio ambiente ha sido altamente agresivo, pues el manejo inadecuado de los recursos y la generación de residuos: desechos y contaminantes, han deteriorado suelos y cuencas de producción hídrica, generando un impacto negativo en la relación simbiótica sociedad - naturaleza. Más aún, cuando la industria no genera programas efectivos en el cuidado de la naturaleza y el agua y solo se limitan a medidas básicas e ineficientes que son limitadas en su objetivo y que son a muy corto plazo (Eurosur, 2004).

Colombia por su parte ha tomado una conciencia muy reciente frente a la responsabilidad del manejo adecuado del agua, la legislación se ha enfocado a fortalecer y defender el medio ambiente. La Constitución Política de Colombia de 1991 elevó a norma constitucional la consideración, manejo y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, a través de los siguientes principios fundamentales:

- Derecho a un ambiente sano.
- El medio ambiente como patrimonio común.
- Desarrollo Sostenible.

Elementos que han dado un sentido más amplio a la responsabilidad frente al uso del agua de una manera más responsable, pues la norma superior direccionó de una manera más solidaria, la relación medio ambiente y vida sana con desarrollo socioeconómico, elementos que deben ser compatibles dentro de los aspectos de crecimiento económico moderno. Es importante indicar, que el cambio climático, el fenómeno del calentamiento global y la contaminación creciente han generado un panorama preocupante para Colombia, situación que obliga a reformular la perspectiva con que la sociedad aborda la responsabilidad frente al agua y su uso racional.

Colombia cuenta con una riqueza hídrica que requiere acciones que permitan una gerencia estratégica del agua, pues nuestro territorio cuenta con cinco grandes macrocuencas del país (Magdalena, Cauca, Caribe, Amazonas, Pacífico y Orinoco), las cuales proveen 2.265 kilómetros cuadrados de agua dulce, esenciales para el desarrollo económico y social. Y las vertientes hidrográficas principales: la del Caribe, la del Pacífico, la del Orinoco y la del Amazonas.

LA VERTIENTE DEL CARIBE comprende los ríos Magdalena con su afluente principal el río Cauca, el Atrato, el Sinú, el Catatumbo y las corrientes de agua que bajan de la Sierra Nevada de Santa Marta, todos estos con gran cantidad de afluentes. Esta vertiente es la más importante desde el punto de vista económico.

LA VERTIENTE DEL PACÍFICO está formada por más de 200 ríos. Los más destacados son el río Baudó, el San Juan, el Patía y el Mira.

LA VERTIENTE DEL ORINOCO. El río Orinoco demarca 250 km de frontera con Venezuela. Esta vertiente comprende los ríos Arauca, Meta, Vichada y Guaviare.

LA VERTIENTE DEL AMAZONAS. El río Amazonas es considerado el segundo río más importante del mundo. En él desembocan los siguientes ríos colombianos: el Guainía, el Caquetá, el Vaupés y el Putumayo.

EL MACIZO COLOMBIANO o Nudo de Almaguer es llamado la Estrella Fluvial del país porque de él nacen cuatro importantes ríos: El Magdalena el Cauca, el Caquetá y el Patía. Según (Colombia-sa, 2012).

LOS PRINCIPALES RÍOS DE COLOMBIA

Hay muchos ríos importantes en el país. Los principales son: el Magdalena, el Cauca, el Caquetá, el Putumayo, el Guaviare, el Meta y el Atrato.

EL RÍO MAGDALENA es la más importante vía fluvial de Colombia así como una gran fuente hidroeléctrica y belleza natural. Nace cerca de la Laguna de la Magdalena ubicada en el Páramo de las Papas del Macizo Colombiano. Atraviesa el territorio colombiano de sur a norte desembocando en el Mar Caribe en Bocas de Ceniza.

Su longitud total es de 1.558 km de los cuales son navegables 1.290, sin interrupción. Es el río interandino más largo de Suramérica. Arroja al mar 8.000 m^3/seg. Su cuenca tiene una superficie de 256.622 km². Recibe las aguas de unos 500 afluentes y más de 5.000 arroyos y quebradas.

EL RÍO CAUCA nace en el Macizo colombiano cerca de la Laguna de El Buey y corre en dirección norte hasta su desembocadura en el río Magdalena en el departamento de Bolívar. Tiene una longitud de 1.350 km de los cuales 620 km son navegables. Es el segundo río más importante del país.

El RÍO CAQUETÁ nace en el Macizo colombiano, en el Páramo de las Papas, a unos 10 km del nacimiento

del río Magdalena, en el departamento del Huila. Atraviesa la región sur del país en dirección este y desemboca en el río Amazonas. Tiene 2.200 km de longitud.

EL RÍO PUTUMAYO se forma en el Nudo de los Pastos y recorre 1.800 km en dirección este sirviendo de frontera entre Colombia y Ecuador y entre Colombia y Perú. Es una vía de transporte muy importante, navegable en casi todo su recorrido. El Putumayo es uno de los mayores afluentes del río Amazonas.

EL RÍO GUAVIARE, con una longitud de 1.350 km, surge tras la unión de los ríos Ariari y Guayabero, en la Cordillera Oriental, en el oeste del departamento del Meta. Corre en dirección este, sirviendo de límite entre los departamentos Vichada y Guainía y desembocando en el río Orinoco.

EL RÍO META es el principal río de los Llanos Orientales colombianos, con un total de 1.200 km de longitud. Se forma de la unión de los ríos Humea, Guayuriba y Guatiquia en el departamento del Meta. Corre en dirección este atravesando los Llanos Orientales hasta llegar a su desembocadura en el río Orinoco.

EL RÍO ATRATO es el más caudaloso de Colombia y su longitud es de 700 km. Nace en la Cordillera Occidental y desemboca en el Golfo de Urabá, en el Mar Caribe. Según (Colombia-sa, 2012).

Y LAS CIÉNAGAS

Ciénaga Grande de Santa Marta - Magdalena	Ciénaga Chilloa - Magdalena
Ciénaga Pijiño - Magdalena	Ciénaga Malibú - Magdalena
Ciénaga Plato o de Zárate - Magdalena	Ciénaga Sapayán - Magdalena
Ciénaga San Antonio - Magdalena	Ciénaga Buenavista - Magdalena
Ciénaga Pajaral - Magdalena	Ciénaga de Zapatosa - Magdalena y Cesar
Ciénaga Doña María - Cesar	Ciénaga Sahaya - Cesar
Ciénaga Tumaradó - Antioquia	Ciénaga Marimonda - Antioquia
Ciénaga Palo de Agua - Antioquia	Ciénaga Grande del Sinú - Córdoba
Ciénaga de Ayapel - Córdoba	Ciénaga Betancí - Córdoba
Ciénaga de Machado - Sucre	Ciénaga Catalina - Sucre
Ciénaga La Cruz - Sucre	Ciénaga Santa Lucía - Sucre
Ciénaga Las Garzas - Sucre	Ciénaga Mojanita - Sucre
Ciénaga Quintanilla - Bolívar	Ciénaga Job - Bolívar
Ciénaga Morrocoyal - Bolívar	Ciénaga Colorada - Santander
Ciénaga Paredes - Santander	Ciénaga Opón - Santander
Ciénaga Totumo - Atlántico	Ciénaga Laruaco - Atlántico
Ciénaga Palagua - Boyacá	

Según (Colombia-sa, 2012).

Mapa Hídrico Nacional.

Imagen tomada de: http://cpucaedar.blogspot.com/2013/09/grado-octavo-cmb.html

Es necesario para el país crear políticas acertadas frente al manejo del agua, y la creación de una autoridad nacional, permite avanzar en la formulación de políticas que garanticen a los ciudadanos el bienestar proporcionado por el recurso hídrico, el número de vertientes, cuencas ciénagas y ríos, obligan al Estado a reformular los programas medioambientales que contrarresten la contaminación y los cambios climáticos, situación que es responsabilidad de todos.

Los desafíos que enfrenta Colombia frente al cambio climático y los Fenómenos de "El Niño y La Niña" hacen que nuestro país por su localización geográfica, reciba la influencia directa de los procesos que se suscitan en el sistema acoplado océano-atmósfera del Pacífico tropical, Según (SIAC, 2012), lo que implica una directa afectación sobre la región, generando dificultades que deben abordarse con políticas más agresivas y que involucren a los departamentos y los municipios. Es por esta razón que esta iniciativa pretende generar una política dirigida a la prevención, pero mediante la participación y la integración de los entes territoriales, los municipios y los habitantes, pues el cuidado del medio ambiente y sus recursos son un deber que debe ser asumido por la sociedad.

Contenido de la iniciativa

La presente iniciativa cuenta con veinticuatro (24) artículos distribuidos en nueve (9) títulos así: TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES, contiene el objetivo, el ámbito de aplicación y la clasificación de las aguas. TÍTULO II DE LAS OBLIGACIONES, se formulan a través de la Nación, los departamentos, los municipios y los habitantes. TÍTULO III DEL DERECHO, USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS, regula la calidad y el uso del agua. TÍTULO IV DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA, se crea la autoridad y le da funciones. TÍTULO V DE LA PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA permite este título la planificación de programas por parte de la autoridad. TÍTULO VII DEL INVENTARIO Y EL CO-

NOCIMIENTO DEL AGUA, aquí se clarifica no solo la cantidad sino la calidad real del agua en Colombia. TÍTULO VIII PROHIBICIONES Y SANCIONES, a través de este título se faculta al Gobierno nacional para sancionar el incumplimiento de lo contenido en la ley. TÍTULO IX VIGENCIA, se otorga la facultad de reglamentar lo dispuesto en seis (6) meses.

Normatividad sobre el recurso hídrico

Decreto número 2811 de 1974, Libro II Parte III

Artículo 99. Establece la obligatoriedad de tramitar el respectivo permiso de explotación de material de arrastre.

Artículos 77 a 78 Clasificación de aguas. Artículos 80 a 85: Dominio de las aguas y cauces. Artículos 86 a 89: Derecho a uso del agua. Artículos 134 a 138: Prevención y control de contaminación. Artículo 149: aguas subterráneas. Artículo 155: Administración de aguas y cauces.

Decreto número 1449 de 1977

Disposiciones sobre conservación y protección de aguas, bosques, fauna terrestre y acuática.

Decreto número 1541 de 1978

Aguas continentales: Artículos 44 a 53 Características de las concesiones, artículos 54 a 66 Procedimientos para otorgar concesiones de agua superficiales y subterráneas, artículos 87 a 97: Explotación de material de arrastre, artículos 104 a 106: Ocupación de cauces y permiso de ocupación de cauces, artículos 211 a 219: Control de vertimientos, artículos 220 a 224: Vertimiento por uso doméstico y municipal, artículo 225: Vertimiento por uso agrícola, artículos 226 a 230: Vertimiento por uso industrial, artículo 231: Reglamentación de Vertimientos.

Decreto número 1681 de 1978

Sobre recursos hidrobiológicos.

Ley 09 de 1979

Código Sanitario Nacional.

Artículos 51 a 54: Control y prevención de las aguas para consumo humano. Artículo 55 aguas superficiales. Artículos 69 a 79: potabilización de agua.

Decreto número 2857 de 1981

Ordenación y protección de cuencas hidrográficas.

Decreto número 2858 de 1981

Modifica el Decreto número 1541 de 1978.

Decreto número 2105 de 1983

Reglamenta parcialmente la Ley 09 de a 1979 sobre potabilización y suministro de agua para consumo humano.

Decreto número 1594 de 1984

Normas de vertimientos de residuos líquidos.

Artículos 1 a 21 Definiciones. Artículos 22-23 Ordenamiento del recurso agua. Artículo 29 Usos del agua. Artículos 37 a 50 Criterios de calidad de agua Artículos 60 a 71 Vertimiento de residuos líquidos. Artículos 72 a 97 Normas de vertimientos. Artículo 142 Tasas retributivas. Artículo 155 Procedimiento para toma y análisis de muestras.

Decreto número 2314 de 1986

Concesión de aguas.

Decreto número 79 de 1986

Conservación y protección del recurso agua.

Decreto número 1700 de 1989

Crea Comisión de Agua Potable.

Ley 99 de 1993

Artículos 10, 11, 24, 29: Prevención y control de contaminación de las aguas. Tasas retributivas.

Documento Conpes 1750 de 1995

Políticas de manejo de las aguas.

Decreto número 605 de 1996

Reglamenta los procedimientos de potabilización y suministro de agua para consumo humano.

Decreto número 901 de 1997

Tasas retributivas por vertimientos líquidos puntuales a cuerpos de agua.

Ley 373 de 1997

Uso eficiente y ahorro del agua.

Decreto número 3102 de 1998

Instalación de equipos de bajo consumo de agua.

Decreto número 475 de 1998

Algunas normas técnicas de calidad de agua.

Decreto número 1311 de 1998

Reglamenta el literal G del artículo 11 de la Ley 373 de 1997.

Bibliografía

colombia-sa. (2012). http://www.colombia-sa.com/. Obtenido de http://www.colombia-sa.com/geografia/geografia2.html

Eurosur. (2004.). Eurosur. Obtenido de http://www.eurosur.org/medio_ambiente/bif36.htm

Pérez., G. (s.f.). widechemcolombia.com. Recuperado el septiembre de 2014, de http://www.ciclohidrologico.com/efectos_sobre_la_civilizacin_humana

SIAC. (2012). Sistema de Información Ambiental en Colombia. Obtenido de www.siac.gov.co: https://www.siac.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=374&conID=1240

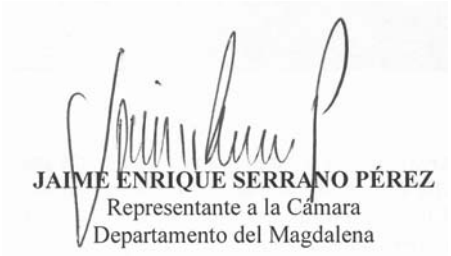
Ley 99 de 1993.

Ley 373 de 1997.

Decreto 2314 de 1986

Decreto 1700 de 1989.

Documento Conpes 1750 de 1995.



JAIME ENRIQUE SERRANO PÉREZ
Representante a la Cámara
Departamento del Magdalena

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de julio de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 012 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Enrique Serrano Pérez*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 013 DE 2015 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

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

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

Asignaciones forzosas son:

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

2º. La porción conyugal.

3º. Las legítimas".

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

"**Artículo 1240**. *Son legitimarios:*

1. Los descendientes personalmente o representados.

2. Los ascendientes".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Aumentadas así las legítimas rigorosas, se llaman legítimas efectivas.

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, los gastos hechos para la educación de un descendiente no se tomarán en cuenta para la computación de legítimas ni de las tres cuartas de libre disposición, aunque se hayan hecho con calidad de imputables.

Tampoco se tomarán en cuenta para dichas imputaciones, los presentes hechos a un descendiente con ocasión de su matrimonio, ni otros regalos de costumbre".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

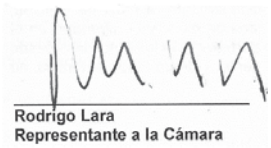
La prohibición general del inciso primero de este artículo, tampoco obsta para lo dispuesto en el artículo 1375 del Código Civil".

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

Artículo 22. Cuando vaya a disponerse testamentariamente de predios rurales de extensión inferior a 4 UAF, no será aplicable el régimen de legítimas.

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

Cordialmente,



Rodrigo Lara
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"*La ley natural manda a los padres que alimenten a sus hijos, pero no que estos sean sus herederos*".

Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, Capítulo VI ("El orden de las sucesiones depende de los principios del derecho político y civil, no de los principios del derecho natural¨), Libro XXVI ("De las leyes, en la relación que deben tener con el orden de las cosas que estatuyen").

"*Me sorprende que los publicistas antiguos y modernos no hayan atribuido a las leyes sobre las sucesiones una gran influencia en la marcha de los negocios humanos. Esas leyes pertenecen, es verdad, al*

orden civil; pero deberían estar colocadas a la cabeza de todas las instituciones políticas, porque influyen increíblemente sobre el estado social de los pueblos, cuyas leyes políticas no son más que su expresión".

Tocqueville, La Democracia en América, Capítulo III (Estado social de los Angloamericanos") Primera parte.

Introducción

Las asignaciones testamentarias forzosas reducen a un nivel mínimo la libertad de testar. Un testador, que desee dejar sus bienes a determinados familiares o a quienquiera sea su ser más querido, se lleva la sorpresa al comprobar que la propiedad de lo que ha ganado con el esfuerzo de muchos años está gravemente restringida, que esta debe ser fraccionada en virtud de las legítimas, y que apenas puede disponer libremente de una cuarta parte de la masa sucesoral. Nuestra ley de sucesión, que proviene del Código Civil francés de 1804, establece la ley del reparto igual de la mitad de los bienes herenciales, sistema que en razón del principio de la igualdad entre los hijos, termina con el paso del tiempo dividiendo, fraccionando –y por consiguiente– disminuyendo los bienes de la herencia.

Cuando los individuos, no sus familias ni sus grupos clánicos, toman decisiones importantes sobre el matrimonio, la propiedad y otros asuntos personales, se puede decir que estamos ante una sociedad moderna que se define así misma por el individuo. El individualismo en la familia es el fundamento de las demás libertades individuales. Y una de esas libertades – sinónimo de modernidad– es la disposición *post mortem* de los bienes obtenidos en vida.

Las leyes de herencia no son derechos fundamentales ni principios sagrados inmutables. Su origen es el derecho positivo y obedecen al sentido de solidaridad social de una época en determinado país. No son principios universales y en ninguno de los países occidentales en donde se han desarrollado los grandes modelos de leyes de sucesiones han sido consideradas derechos naturales. En particular, son normas, como señala Durkheim (1893), explicativas de los vínculos de solidaridad que marcan a una sociedad. Por ejemplo, en el caso del Código Civil francés, el propósito al consagrar la igualdad de los hijos en la repartición de la herencia no fue el de apoyar la familia como tampoco de enaltecerla como solio de la sociedad; su finalidad fue política y revolucionaria, al usar la sucesión de la familia tradicional como instrumento de división y fragmentación de la tierra, base y sustento del poder aristocrático en el antiguo régimen[1].

Esta iniciativa de ley propone ampliar la libertad de testar, reduciendo las legítimas a una cuarta parte de la masa sucesoral y elimina la cuarta de mejoras, a fin de dejar de libre disposición las tres cuartas partes de los bienes, sin perjuicio de la porción conyugal y de los alimentos que se deban por ley. Se establece una excepción a esta norma, en lo que tiene que ver con pequeña propiedad rural; a fin de evitar la excesiva fragmentación de las tierra en microfundios, se eximen las sucesiones testadas de predios rurales de extensión inferior al equivalente de cuatro Unidades Agrícolas Familiares (UAF) del régimen de legítimas, con lo que quedan en libertad de testar sin perjuicio de la porción conyugal y de los alimentos que se deben por ley.

1 Weber, Max. (1922). Economía y sociedad.

Varias preguntas nos llevaron a presentar esta iniciativa legislativa:

• ¿La ley de reparto por igual es un derecho fundamental?, ¿Qué tipo de razones pueden justificar su reforma?

• ¿Cómo impedir que al cabo de una generación las hectáreas de tierra que piensa repartir el gobierno a los campesinos más pobres como resultado de una reforma agraria, terminen de nuevo en pocas manos?

• ¿O cómo evitar que las propiedades agrícolas se sigan fraccionando en microfundios, sinónimo de miseria rural y de informalidad en la tenencia de la tierra?

• ¿Qué efectos tiene la ley de reparto por igual sobre la asignación eficiente de los activos de las familias, especialmente cuando estos están constituidos por pequeñas empresas?

• ¿Cómo adaptar las leyes de succiones a las nuevas realidades de la familia en Colombia?

• ¿Más libertad de testar fortalece la unidad de la familia nuclear? ¿Cómo adaptar la ley de sucesiones a los nuevos vínculos de solidaridad familiar?

De esta forma, explicar las normas de sucesión requiere de un enfoque multidimensional: político, económico y civil. Esta es una norma de derecho positivo con variados órdenes de justificación. Ahora bien, de las instituciones económicas y políticas de cada sociedad dependerá cuán dañino o beneficioso resulta en términos económicos las legítimas.

Para responder a estos interrogantes, esta exposición de motivos se divide en cuatros secciones. En una primera, describimos con mayor detalle la actual legislación sobre libertad de testamento. Posteriormente, hacemos una aproximación de los órdenes de justificación que ha tenido la ley de sucesiones en el derecho comparado. En este sentido, exploramos las implicaciones que tiene la libertad de testamento sobre las estructuras sociales e instituciones económicas y políticas. Para ello, realizamos unas breves reflexiones sobre las implicaciones del reparto por igual en materia de tierras y de las pequeñas empresas familiares, para enseguida explicar la pertinencia de la ley de reparto por igual respecto de las nuevas realidades familiares. En una segunda parte, profundizamos en el estudio de la propiedad agrícola en Colombia, para demostrar la importancia de la libertad de testar en la configuración de un sector agropecuario más dinámico, moderno y justo.

El Código Civil y las asignaciones testamentarias forzosas

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

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

Son legitimarios los descendientes, los ascendientes, los padres adoptantes y los padres de sangre del

adoptado de forma simple (artículo 1240). El derecho de los legitimarios consiste en que: "*La mitad de los bienes*", previas ciertas deducciones[2] y las agregaciones previstas en los artículos 1243 a 1245, "*se dividen por cabezas o estirpes entre los respectivos legitimarios, según el orden y reglas de la sucesión intestada… No habiendo descendientes ni hijos naturales por sí o representados, con derecho a suceder, la mitad restante es la porción de bienes de que el testador ha podido disponer a su arbitrio*" (artículo 1242). Pero si hubiera descendientes "*la masa de bienes… se divide en cuatro partes: dos de ellas o sea la mitad del acervo, para las legítimas rigorosas; otra cuarta, para las mejoras con que el testador haya querido favorecer uno o más descendientes…* ***y otra cuarta de que ha podido disponer a su arbitrio***" (artículo 1242, inciso 4°; negrillas añadidas).

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

Primera Parte: Los órdenes de justificación de las leyes de herencia

1. **La ley de herencia se plasma en el derecho positivo, como expresión de realidades económicas, políticas y civiles**

a) **Valores que se contradicen y se articulan: concepción de los derechos de propiedad y el mérito**

La ley de sucesiones se refiere a valores centrales de la sociedad liberal-burguesa: la concepción de la libertad individual, el sentido de la obligación de solidaridad, el principio de igualdad y el rol del mérito en la consecución de riqueza (Beckert, 2007). Esto pone de relieve un problema central en las diferentes concepciones de sociedad debido a que los valores deseables en términos de su consecución son múltiples, sin embargo, y en muchos casos, contradictorios: "*Estamos condenados a elegir y cada elección supone una pérdida irreparable*" *(The Pursuit of the Ideal, Isaiah Berlin. 1991).*

En primer lugar, la emancipación del individuo de las formas tradicionales de asociación y de propiedad colectiva, como resultado del desarrollo económico y cultural de la modernidad, llevó a una interpretación de la sociedad con un sentido mucho más individualista[3]. Esto, a su turno, implica de forma consistente que el propietario puede disponer libremente a quién transferirle sus propiedades después de la muerte.

Por medio del testamento, la última voluntad, el testador especifica quien se convertirá en dueño de sus propiedades y en qué momento se realizará esa transferencia.

Sin embargo, esta libertad de disposición de sus bienes *post mortem*, pone de presente el problema de reconciliar el derecho individual de testar con el mérito y la obtención de riqueza por medio de las virtudes y esfuerzo realizado por cada persona. En suma, la contradicción radica en el hecho que para determinar la posición económica de una persona importa más lo heredado que el esfuerzo realizado. Esto entra en contravía de las promesas de una economía liberal de mercado, donde el trabajo honesto y la educación representen los principales mecanismos de ascenso social.

De esta forma, la institución de la herencia que se contradice con la concepción del trabajo duro como mecanismo para el progreso social y económico. La propiedad heredada llega al heredero sin esfuerzo, solo a través de la muerte de una persona; al menos en principio no es el fruto del trabajo sino del azar.

En este sentido, cabe preguntarse sobre la importancia de la herencia en lo relativo a la desigualdad del ingreso en las sociedades actuales. En su aclamado libro, *El Capital en el Siglo XXI,* Thomas Piketty (2014) señala que la herencia ha jugado un rol determinante en los procesos de acumulación de capital de los diferentes países. En últimas, concluye que la acumulación de capital es especialmente explicada por la herencia y no por el mayor ahorro de los individuos, lo cual pone a un importante grupo de la población en ventaja únicamente explicada por el esfuerzo que realizaron sus antecesores.

En el caso particular de Colombia, el panorama no es tan alentador, pues la posibilidad de ascender en la escala económica y social es reducida. De acuerdo con los datos de la Misión de Movilidad, la probabilidad para que un individuo de la familia con los menores ingresos del país pueda ascender y ser parte de la familia con mayores ingresos es solo del 7%, o sea que con 93% de probabilidad fallara en el intento. En tanto, un individuo que crece en una familia de clase media tiene una mayor probabilidad de descender en la escala social que ascender. De esta forma, la herencia juega un rol determinante en la perpetuación de los privilegios sociales y concentra el capital de una generación a otra, con lo cual entra en contravía de la distribución de la riqueza basada en el mérito y el esfuerzo individual.

b) **El desarrollo de la figura en Francia, Alemania y Estados Unidos**

Estas contradicciones respecto de las leyes de herencia han sido objeto de debate en varios países. Por eso profundizamos la discusión de estos argumentos analizando la situación de estas leyes en tres países: Francia, Alemania y Estados Unidos. El sociólogo alemán Beckert (2007), en un profundo estudio sobre las leyes de sucesión en estos tres países nos permite conocer cómo el derecho positivo ha resuelto estos dilemas.

• Francia

La Revolución Francesa introdujo un principio cuasi sagrado de igualdad en la ley de sucesiones. Las reformas a la ley de herencia en 1804 se hicieron con el fin de alterar las estructuras familiares y de abolir el mayorazgo como fundamento de la continuidad de las familias aristocráticas del antiguo régimen. Para Max Weber, la eliminación de la libertad de testar en la Revolución Francesa tuvo una motivación política dada la necesidad de destruir las bases agrarias del poder de la vieja aristocracia. Se esperaba que con la reducción del número de grandes propietarios, gracias a las nuevas leyes de herencia, se llegara a una distribución más equilibrada de la tierra, y por consiguiente a una mejora de las condiciones materiales de los campesinos jornaleros.

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

3 Weber, Max. (1922). Economía y sociedad.

En los debates del Código Civil de 1804, la limitación de la libertad de testar no fue un asunto de controversia. La discusión giró esencialmente sobre la extensión de esta limitación. La solución adoptada consistió en determinar la parte de la "*quotité disponible*" (libre asignación) de acuerdo con las circunstancias familiares del testador. Con un solo hijo, el testador puede disponer de la mitad de la masa sucesoral, con dos hijos puede disponer de dos terceras partes y con tres hijos de una cuarta parte. Si el testador no tuviere hijos, pero sí ascendientes, la franja de libre asignación oscila entre medio y una cuarta parte, como rezan los artículos 913 y 914 del Código Civil.

Como puede observarse, durante el período revolucionario y napoleónico, los derechos individuales del testador son restringidos con el fin de implementar el objetivo político de tratar a los hijos de forma igualitaria, y de impedir la aglomeración del poder a través de la concentración dinástica de la riqueza. En otras palabras, en la Francia revolucionaria, el Estado decretó la distribución de la riqueza en el seno de las familias como un fin de supra ordenación de la sociedad, como un ejercicio de ingeniería social.

A pesar de múltiples intentos a lo largo del siglo XIX de modificar estas normas y de ampliar la libertad de disposición de los bienes, no fue posible reformar el principio de repartición igualitaria. Hubo que esperar hasta el siglo XX para ver cambios en las leyes de sucesión. En 1938 se introdujo la figura de la atribución preferencial, conforme a la cual por solicitud expresa de los herederos, se establece la posibilidad de transferir la propiedad indivisa a uno de ellos, y de pagar en dinero la parte a los demás. Esto con el fin de lograr la cohesión económica de los bienes. Estos cambios pueden ser interpretados como un compromiso entre el principio de igualdad y el principio de libertad, teniendo en cuenta las consecuencias económicas de la división de los bienes inmuebles o de la riqueza industrial.

En resumen, la repartición igualitaria entre hijos es un principio cuasi sagrado del derecho civil francés, mas no es un derecho fundamental ni nada que se acerque a una expresión de derechos naturales. El origen de esta figura es político, y se basó en una concepción de la propiedad privada orientada hacia el bien común. El objetivo político consistió en prevenir una excesiva concentración del poder económico que pudiera crear alternativas de poder a la nueva república revolucionaria.

• Alemania

En el siglo XIX se consolida en Alemania una tendencia que justifica la ley de sucesiones desde una perspectiva del clan y de la familia. A diferencia de Francia, no fue el principio de igualdad material el punto de referencia, sino la protección de la familia como fundamento moral de la sociedad. Sectores críticos de la libertad de testar durante el siglo XIX, rechazaron la libertad de disposición por tratarse de un elemento contrario a la tradición jurídica germánica. Esta última, declara automáticamente a los descendientes como herederos, y no conoce de la disposición individual sobre la propiedad. Las referencias al derecho germánico por consiguiente justifican las leyes de sucesiones en el derecho de las familias. Los fundamentos morales del derecho sucesoral son el fortalecimiento de la familia como base moral de la sociedad, como baluarte de un excesivo individualismo. El Código Civil alemán de 1873, a diferencia del código francés, no estableció un porcentaje de libre disposición en el testamento.

Por el contrario, se definió un porcentaje fijo al cual tienen derecho todos los legitimarios a pesar, inclusive, de haber sido excluidos en el testamento o de si su parte asignada en el testamento es menor al porcentaje previsto en la ley. Los legitimarios, es decir, los titulares del derecho a heredar esa porción obligatoria, son el cónyuge, los descendientes, y a falta de estos, los padres. La porción de asignación obligatoria asciende al cincuenta por ciento de la masa sucesoral. Así, por ejemplo, si el testador tiene tres hijos que le sobreviven como también su cónyuge, bajo la ley francesa solo dispone del 25% para asignar libremente, mientras que en la norma alemana esto asciende a 50%.

• Estados Unidos

La libertad de testar nunca ha generado mayor debate en los Estados Unidos. Hoy, si un hijo es explícitamente desheredado, no tiene recursos legales sobre una porción de la masa sucesoral comparable con la reserva y la porción obligatoria alemana. La posibilidad de desheredar a los hijos constituye una de las particularidades más importantes del derecho sucesoral en los Estados Unidos. Solo existe protección para el cónyuge, el cual tiene derecho a una porción obligatoria de la sucesión de *(community property*).

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

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

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

c) **Derecho comparado**

○ **Hay tres sistemas básicos en esta materia**[4]:

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

4 Ver Hernández-Fierro María y Marta, *Panorama Legislativo Actual de la Libertad de Testar* (2010) disponible en http://www.avd-zea.com/descargas/articulos/278.pdf.

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

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

○ **La libertad de testamento en el mundo antiguo**

Si bien es cierto que las legítimas se remontan a la más remota antigüedad (aparecen, con diversos cambios de forma, en el Fuero Viejo de Castilla, el Fuero Juzgo, las Leyes del Toro y en las Siete Partidas de don Alfonso X El Sabio), ello no significa que se trate de normas de derecho natural. De similar familia eran entre nosotros las normas sobre hijos naturales que sin embargo, fueron desmontadas en los últimos treinta años sin que con ello pueda argüirse que se violó algún derecho razonable. Lo propio puede decirse de las normas que limitaban la libertad contractual de las mujeres o las que les otorgaron derechos electorales. Hay aún entre nosotros memoria viviente de personas que conocieron normatividades distintas, y al menos tan rancias como la que establece las legítimas.

De hecho, en el derecho romano, en sus orígenes, se establecía la libertad de testar:

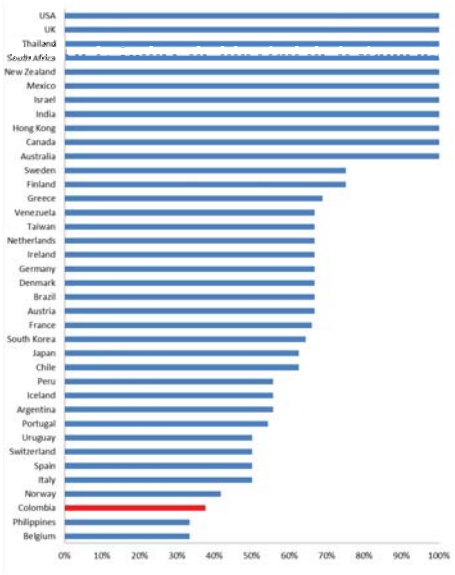
El desarrollo de la economía y de las formas de vidas que se produjo en los primeros tiempos de la República, erigió en principio dominante el de la libertad testamentaria en materia de sucesión. El testamento ofreció también desde muy antiguo la posibilidad de contener otras disposiciones del causante. Cuando el núcleo patrimonial no consistió ya en predios agrícolas, los romanos hicieron uso frecuente de la facultad de designar uno o varios herederos y de atribuir el patrimonio incluso a personas ajenas a la familia o de distribuirlo a su antojo. Esta autonomía del pater de dar a sus bienes el destino que mejor le pareciese para después de su muerte, fue en Roma la norma general y otorgó al testamento en aquella etapa, una innegable primacía sobre la sucesión intestada[5].

Sin embargo, diversas disposiciones posteriores (la *lex Furia* Testamentaria, la *lex Voconia* y particularmente la *lex Falcidia*) establecieron restricciones a la libertad testamentaria y originaron el concepto de los legitimarios[6]. Pero muchos países, y no solo anglosajones, siguieron reconociéndola. Así ocurrió con Alemania. Aún en España se estableció la libertad testamentaria en Navarra, Cataluña y Aragón.

○ **La libertad de testamento actualmente en el mundo**

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

Tomando como medida de libertad de testamento la mayor fracción disponible para entregar en herencia a un hijo cuando la familia se encuentra conformada por dos hijos y una esposa, se encuentra que en los países que cuentan con un "*Common law*" es mayor la libertad de testamento, a diferencia de los países que cuentan con un "*Civil law*". En promedio, el porcentaje de los activos que se le puede dejar a un solo hijo en los países con "*Common law*" es de 96%, mientras en los países con "*Civil law*" es del 54%. En el caso colombiano, está fracción asciende a 38%, siendo entonces el tercer país con la menor libertad de testamento, únicamente superado por Bélgica y Filipinas. Al comparar con los países de la región, con los cuales se comparte un proceso en la formación de las instituciones políticas y económicas, México tiene el valor máximo en el índice al permitir legar el 100% a un solo hijo, mientras en Brasil y Venezuela ese porcentaje es de 67%, en Chile el 63% y en Argentina y Perú asciende a 56% (Gráfico 1). Es evidente, en consecuencia, que en muchos países similares a Colombia existe la libertad testamentaria, y ello sin ocasionar dificultades y sí muchas ventajas. Ni en los países anglosajones ni en México y Centroamérica se han visto erosionados la unión familiar o el afecto entre consanguíneos por la supresión de las legítimas.



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

5 Argüello, Luis Rodolfo, Manual de Derecho Romano-Historia e Instituciones (Editorial Astrea: Buenos Aires, 1981), 2ª edición, §186.

6 Petit, Eugéne, Tratado Elemental de Derecho Romano (Editora Nacional: México D. F. 1980, §644. Urabayen, Leoncio, *Otro Tipo Particularista- El Habitante del Valle de Ezcabarte.* Disponible en: http://www.euskomedia.org/PDFAnlt/riev/14094127.pdf.

2. **Los efectos transformadores de la libertad de testar en materia de tierras, empresas familiares y solidaridad familiar**

Los efectos económicos de las legítimas son disímiles. Estos dependen de las instituciones económicas y políticas de cada país. Por ejemplo, Alstona & Owen (1984) destacan que la aplicación diferenciada de las leyes de herencia en las colonias británicas de América del Norte implicaron diferentes trayectorias de desarrollo económico, en particular en lo relativo a la eficiencia económica agrícola y la configuración demográfica. Por su parte, Kuran (2004) señala que las restricciones en la libertad de testamento que existían en los países del medio oriente fueron factores que limitaron el desarrollo económico de esa región. Estas limitaciones, como la ausencia en la ley islámica del concepto de una sociedad anónima, fueron cuellos de botella para la inversión privada.

Existen dos perspectivas con respecto a las implicaciones económicas de las restricciones de la libertad de testamento. La primera señala que la obligatoriedad en la distribución de la riqueza entre los hijos implica una asignación ineficiente de los recursos. Esto reduce el bienestar social y la riqueza de la sociedad en general. De una parte, debido a que el fraccionamiento de los activos de una familia impide la obtención de mejores resultados económicos dado que imposibilita la adopción de economías de escala. Por ejemplo, una empresa puede verse restringida en aumentar su capacidad productiva debido a que no tiene la posibilidad de presentar un colateral para la obtención de mayores recursos en el mercado financiero. Asimismo, al existir obligatoriedad en la distribución de la herencia es bastante factible que esa distribución de los recursos no sea una asignación eficiente, puesto que pueden existir personas que aprovecharían mejor estos recursos o esos recursos serían más provechosos si se utilizaran en otro sector. De esta forma, las restricciones en la libertad de testamento le imponen a la sociedad un costo de oportunidad en términos de no sacar el mayor provecho a sus recursos.

Este es el caso, por ejemplo, de la herencia que reciben personas sin la suficiente capacidad profesional para sacar el mayor provecho a una empresa familiar a la cual se han hecho a cargo debido a la legislación y no al mérito propio, o por el contrario el caso en que una persona debe verse obligada a trabajar en la empresa familiar cuando podría aprovechar su capital humano en otras actividades más provechosas. Igualmente, corresponde al escenario donde el continuo fraccionamiento de la propiedad rural imposibilita al campesino obtener los suficientes ingresos para su subsistencia y la de su familia. Este el caso de los microfundios, propiedades menores a tres hectáreas, en donde el reducido tamaño de la propiedad rural imposibilita a las familias campesinas obtener ingresos suficientemente altos para salir de una situación de pobreza.

Una segunda perspectiva de la obligatoriedad en la división de las propiedades es que esta tiene consecuencias redistributivas y, que a la larga, esto es positivo para el devenir de la sociedad. Igualmente, permite corregir desigualdades de género. Por ejemplo, en sociedades donde las mujeres cuentan con menores derechos con respecto a los hombres, una legislación favorable en lo que respecta a la igualdad de género puede redundar en una mejora de bienestar para la sociedad. Este es el caso de la India, donde una modificación en la ley de herencia que equiparaba los derechos de hombres y mujeres implicó una mejora en la calidad de vida de las mujeres, en particular en sus niveles de capital humano (Deininger, Goyal, & Nagarajan, 2010).

En el mundo occidental ha habido tres grandes tipos de ley de sucesiones. Cada una de ellas se ha realizado con diferentes propósitos:

i) En la aristocracia existía el derecho de primogenitura y las sustituciones, que le entregaba al hijo mayor la tierra y los honores de la familia, sin que este pudiera enajenarla, permitiendo que los bienes inmuebles pasaran de generación en generación sin dividirse. Esta legislación tenía como propósito mantener inalterada la estructura de la propiedad en cada generación;

ii) Como herramienta del propósito revolucionario de 1789, el Código Civil francés perfeccionó en 1804 el modelo del reparto igual, sistema que, en virtud de la igualdad entre los hijos, termina con el paso del tiempo dividiendo, repartiendo y disminuyendo los bienes de una familia;

iii) La ley norteamericana de herencia es un tercer modelo: los bienes se reparten por igual, pero solamente en caso de que la voluntad del muerto no sea conocida. Se entiende que cada persona tiene plena libertad para disponer de sus bienes por testamento o para legarlos y dividirlos en favor de cualquier persona. Esto es la libertad de testar.

Por eso, es importante ir más allá y abrir el debate sobre nuestra ley de sucesiones. Por algo, Tocqueville (1835) señalaba que: "*el legislador reglamenta una vez la sucesión de los ciudadanos, y puede descansar durante siglos*".

A continuación se detallan las implicaciones de la legislación actual sobre el desarrollo rural y el devenir de las empresas familiares.

a) **La libertad de testamento y el desarrollo rural**

El campo colombiano se ha desempeñado como uno de los sectores más relevantes a la hora de fomentar el crecimiento y desarrollo económico del país. Sin embargo, durante los últimos años su atraso relativo con respecto al área urbana y los continuos descontentos manifestados por los habitantes rurales han hecho cada vez más evidente una serie de dificultades de carácter histórico que han contribuido en el empeoramiento de sus condiciones sociales y económicas.

Dentro de los principales limitantes del sector se encuentran la sobreexplotación de la tierra, debido a una asignación ineficiente de la tierra. De esta forma, en Colombia existe una dualidad en términos de la distribución de la propiedad rural, pues existe alta concentración de la tierra (Gini de tierras de 0.86) y a la vez un gran número de pequeños propietarios, puesto que el 80% de los predios rurales son microfundios.

De igual forma, la propiedad de la tierra sigue siendo informal, de acuerdo con la OCDE (2015), cerca del 40% de las propiedades rurales no cuentan con derechos de propiedad definidos. Esta alta informalidad se debe al sistema de tenencia de la tierra, el cual se soporta en el complejo marco legal, la debilidad del catastro rural y la falta de un mercado eficiente de tierras. Además de ello, los altos costos de transacción del proceso de formalización en los derechos de propiedad dificultan este proceso. Al preguntársele a los hogares rurales cuáles son los principales limitantes para la formalización de la tierra señalan los altos costos del proceso (45.6%) y la poca relevancia de los títulos de propiedad (27.7%). Es así, por ejemplo, que se observe en el sector rural la costumbre campesina de dejar las sucesiones ilíquidas o sin registrar, lo que hace que no se tenga certeza sobre los derechos de propiedad.

La existencia de un elevado número de microfundios y la alta informalidad de los derechos de propiedad tienen implicaciones para los pequeños productores. Estos se encuentran sujetos a una paradoja, pues si bien cuentan con un mayor nivel de productividad, tienen menores ingresos debido al reducido tamaño de la propiedad. Sumado a ello, la incidencia de la informalidad es mayor en los pequeños productores. Esta situación no permite a las familias salir de la pobreza extrema y, además, se encuentran en una trampa de pobreza pues no pueden tener los suficientes ingresos para realizar las respectivas inversiones productivas y, debido a la informalidad, no pueden acceder a programas estatales o al mercado crediticio.

El presente proyecto de ley es una iniciativa que beneficia a los pequeños productores pues permite romper la trampa de pobreza del microfundio al evitar el continuo fraccionamiento de la tierra y, a su vez, facilita la formalización de la propiedad rural. En este sentido, si bien el fraccionamiento no es el único factor de la compleja problemática del sector agrícola, evitar que se siga disminuyendo el tamaño de la propiedad si puede contribuir de manera importante a mejorar el uso agrícola de la tierra y la eficiencia en términos de productividad y de generación de ingresos. En suma, se busca fortalecer la pequeña propiedad, la que se encuentra sustentada en la agricultura familiar.

En la segunda sección se amplían las consideraciones en lo que respecta a las implicaciones de la actual legislación de sucesiones sobre el desarrollo rural. En particular, se pone en contexto la situación actual en la distribución de la propiedad, las características de los pequeños productores y los principales problemas que estos enfrentan, evolución del microfundio en el país y sus caracterización a nivel departamental y, por último, se compara a Colombia con diferentes países en términos de la sobreutilización de la tierra y las implicaciones en términos de peores indicadores de producción agrícola.

b) **Empresas familiares y la libertad de testar**

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

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

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

Esto implica que la supervivencia de las empresas familiares depende de la forma en que se aborda los procesos de sucesión, pues en el momento de la partición no es claro si la empresa seguirá contando con los activos necesarios para seguir en el mercado. Las regulaciones existentes sobre legítimas son un obstáculo para la asignación eficiente de los activos de las familias, por lo tanto la libertad en el testamento permite un mejor uso productivo de las empresas, en parte porque así se puede dejar a cargo a quien en realidad esté interesado del negocio, lo conozca y esté dispuesto a no dejar perecer la empresa familiar.

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

fundador. Así, esta iniciativa legislativa cumple con la tarea de mitigar en parte los riesgos asociados con la quiebra de las empresas pequeñas y da certidumbre en lo respectivo al manejo de los activos familiares.

c) **La libertad de testamento fortalece la estructura de familia nuclear como también se adapta mejor a las nuevas formas de solidaridad familiar**

• ¿Cómo adaptar las leyes de succiones a las nuevas realidades de la familia en Colombia?

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

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

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

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

El matrimonio ya no es observado como el único modelo familiar normativo, dado que las relaciones no maritales reciben hoy cada vez más aceptación. La multiplicidad de nuevas formas familiares, productos de matrimonios secuenciales y de las uniones de hecho o las familias conformadas por personas de un mismo sexo, están llevando a que sea cada vez más frecuente el fenómeno de las familias reconstituidas. Como resultado de esto, las familias tienen vínculos más amplios que el tradicional vínculo conyugal, lo que significa que existen nuevas reclamaciones de solidaridad entre estas nuevas formas de asociación familiar. En términos de sucesiones, estas nuevas reclamaciones de solidaridad deben ser reconocidas, lo que puede obtenerse otorgando al testador el mayor grado posible de libertad testamentaria.

• Problemas causados por las legítimas

Las legítimas son fuente de numerosos problemas. Estos son algunos de los principales problemas en lo que respecta la armoniosa convivencia de las familias:

Es común entre nosotros que las parejas con hijos adultos que no viven con ellos se enfrenten a la siguiente situación: cuando uno de los miembros de la pareja muere es necesario disolver la sociedad conyugal y realizar la sucesión del difunto, lo cual implica vender los bienes que de ella hacían parte, que usualmente incluyen apenas la casa de habitación y los muebles ubicados en la misma. El cónyuge sobreviviente, al verse obligado a abandonar su residencia, frecuentemente debe continuar en circunstancias bien disminuidas, teniendo en cuenta la dificultad que se presenta en ubicar inmuebles de condiciones similares pero de menor tamaño. Si no existieran las legítimas y las deducciones de ley no fueran significativas, en estos casos los cónyuges sobrevivientes (que usualmente son mujeres, más longevas) no tendrían que verse en estos aprietos.

Si una persona, habiéndose ocupado de la crianza y educación de sus hijos, llega a la senectud y, anticipando su desaparición, resuelve dejar todo o parte importante de sus bienes a una causa que le parece importante, como la educación, a través de legados a colegios o universidades, o la salud, mediante aportes a la investigación, o a la cultura, mediante contribución a museos o salas de conciertos, o a cualesquiera otras opciones lícitas y honorables, a menos que se trate de alguien sumamente solvente, se encontrará con una limitación de fondo: después de disolver la sociedad conyugal las tres cuartas partes de sus bienes ya tienen dueño. Usualmente lo que le quede para su libre disposición será de poca monta.

Otra circunstancia corriente es que si una persona no desea dejar sus bienes a sus descendientes por no tener un vínculo estrecho con ellos o por otras razones debe iniciar el proceso de desheredamiento a que se refieren los artículos 1266 del Código civil. Las causales son difíciles de demostrar[7], y no parece razonable

7 Las causales, omitiendo textos declarados inexequibles, son las siguientes: 1. Por haber cometido injuria grave contra el testador en su persona, honor o bienes, o en la

someter a alguien a tener que probar su ocurrencia para poder disponer de lo que, en últimas, le pertenece.

Esta situación ha sido identificada en otros países culturalmente similares al nuestro, como España:

"*Una persona desea dejar sus bienes a otra que le cuida, pues sus hijos le visitan protocolariamente de vez en cuando, pero no asumen su cuidado y atención afectiva.*

Una persona, a la que sus hijos ya mayores e independientes ni le ayudan en su negocio ni se interesan para nada por el seguimiento del mismo, quiero o designar libremente al heredero que continúe la empresa, o que sus bienes, obtenidos con el esfuerzo de muchos años, pasen a una institución que le recoja y atienda en su vejez; o simplemente constituir una fundación benéfica, dotándola con todos sus bienes.

Un padre viudo que es dueño de un negocio importante, tiene un solo hijo soltero, ya mayor, que no muestra el menor interés por el negocio, salvo el de retirar de sus beneficios una cantidad para vivir cómodamente. Pretende hacer testamento de modo que el hijo no pueda acceder a más de lo necesario para cubrir sus necesidades.

Una persona casada y sin hijos, cuyo patrimonio lo constituye la vivienda o el negocio conjunto, adquiridos con su esfuerzo, no puede dejárselos íntegramente a su cónyuge, pues la legítima de los ascendientes [sic, debe ser descendientes] se lo impide.

En todos estos supuestos, y, generalmente, casi siempre y en todo caso, los testadores se llevan una sorpresa al comprobar que la propiedad de lo que han ganado con el esfuerzo de muchos años está sometida a fuertes limitaciones, que la libertad de disponer de sus bienes está gravemente restringida, aunque la restricción sea en beneficio de sus parientes, pues el Código Civil impide a una persona disponer libremente de sus bienes para después de su muerte, estableciendo un sistema rígido a través de las legítimas"[8].

Segunda Parte: Profundización sobre los efectos económicos en el campo de la libertad de testar

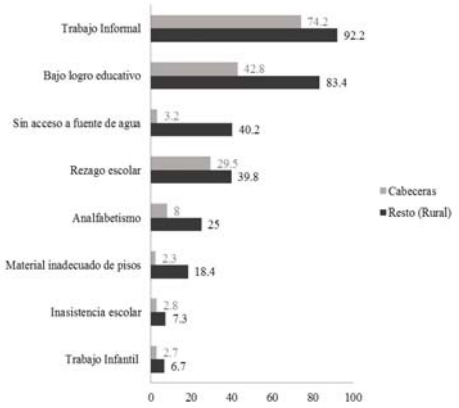
En esta sección se presenta una breve descripción del sector rural, poniendo especial énfasis de la situación de los pequeños productores. En particular, se pone en contexto la situación actual en la distribución de la propiedad, las características de los pequeños productores y los principales problemas que estos enfrentan, la evolución del microfundio en el país y sus caracterización a nivel departamental y, por último, se compara a Colombia con diferentes países en términos de la sobreutilización de la tierra y las implicaciones de ello en lo que respecta a los indicadores de producción agrícola.

a) **Un diagnóstico general**

Los diagnósticos recientes sobre el desempeño de la agricultura en Colombia y las condiciones de vida de su población son preocupantes. Los indicadores muestran la deficiencia en la lucha contra la pobreza rural del país y el impacto reducido de los esfuerzos por garantizar una vida digna. Los recientes datos revelados por el DANE de pobreza muestran que este es el sector que necesita de mayor atención en los próximos años, pues allí la reducción en la pobreza se frenó y se presentó un aumento en la desigualdad, pues el ingreso creció mucho más en el grupo de hogares más ricos.

En el sector rural, cerca del 93% de la población se desempeña en el trabajo informal, lo cual genera inestabilidad en sus ingresos y que estos en su mayoría sean menores respecto al área urbana. Igualmente, el bajo logro educativo que afecta al 83,4% de la población es un indicador del acceso limitado que tienen los trabajadores campesinos a educación de calidad. Por otra parte, el 40% de la población ubicada en zonas dispersas no tiene acceso a fuentes de agua mejorada, mientras que en las cabeceras municipales esto solo ocurre al 3% de su población. Adicionalmente, las condiciones sanitarias en el sector rural son aún precarias, si se tiene en cuenta que cerca del 27% de su población no cuenta con los mecanismos necesarios para eliminar desechos (Gráfico 2).

Gráfico 2: Indicadores de Pobreza Multidimensional (% de la población)



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida.

De otra parte, el desempeño del sector agropecuario ha demostrado serias carencias en ámbitos tan relevantes como su competitividad, productividad y eficiencia. El sector ha presentado una disminución progresiva en su aporte al PIB, pues en el año 1965 representaba el 25%, mientras en 2012 ese aporte ascendió al 6%. Igualmente, su tasa de crecimiento en ese mismo periodo se ha ubicado por debajo del promedio latinoamericano (Junguito, Perfetti, & Becerra, 2014). Las tasas de crecimiento anual del valor de la producción agrícola desde 1990 hay una tasa de crecimiento relativamente baja del 1,6% (OCDE, 2015).

Ante este panorama desalentador, en los años recientes se vienen realizando varios esfuerzos para

persona, honor o bienes de su cónyuge o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes. 2. Por no haberle socorrido en el estado de demencia, o de destitución, pudiendo. 3. Por haberse valido de fuerza o dolo para impedirle testar. 4. Por haberse casado sin el consentimiento de un ascendiente, o sin el de la justicia en subsidio, estando obligado a obtenerlo (artículo 1266, Código Civil).

8 Victorio Magariños, *Análisis de la Libertad de Testar* (2005), publicado en: http://www.joaquincosta.org/wordpress/trabajos/libertad-testar/.

comprender mejor su problemática. Dentro de ellos se encuentra: el Censo Nacional Agropecuario, trabajos académicos de instituciones como Fedesarrollo, revisión de las políticas agrícolas por parte de la OCDE y la creación de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano. Los resultados de estos esfuerzos son un insumo de vital importancia para la consecución de políticas públicas que revitalicen al sector.

Al respecto, la Misión para la Transformación del Campo propone tres ideas como principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural, esto con el fin de brindar las herramientas necesarias para el mejoramiento del sector y el aumento en la calidad de vida de su población:

Un enfoque territorial participativo, que reconozca la pluralidad y a la población rural como gestora de su desarrollo.

– Inclusión tanto social como productiva de todos los habitantes rurales. Esta iniciativa propende por una visión de desarrollo integral, donde la población rural es vista como ciudadana del Estado Social de Derecho (Eliminar visión asistencialista/subsidios).

– Provisión adecuada de bienes públicos. Con ella, se busca facilitar un desarrollo competitivo y ambientalmente sostenible.

Si bien es cierto que una reforma estructural para el sector agrícola colombiano requiere una visión integral del campo y un trabajo conjunto que promueva y mejore cada elemento relevante en el sector (competitividad, productividad, eficiencia), una primera aproximación puede enfocarse en los pequeños productores, que permita un refuerzo de su estructura de producción, garantice mejores niveles de vida y se encuentre alineada con los objetivos generales de crecimiento y desarrollo económico de todo el país. Para ello, se deben complementar acciones que superen factores estructurales que no permita a los pequeños productores salir de situaciones de pobreza, de esto se trata la presente propuesta.

b) **La tierra en Colombia: informalidad y derechos de propiedad**

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

Cuadro 1: Distribución de la propiedad

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

Fuente: Leibovich, Botello, Estada & Vásquez, (2013). Proyecto de tierras.

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

En la literatura económica se han identificado varios determinantes de la informalidad en los derechos de propiedad rural, dentro de ellos se encuentra la debilidad institucional, conflictos en el uso de la tierra, altos costos de transacción y regulaciones inadecuadas (PNUD, 2011). Asimismo, varios hechos han potenciado este fenómeno, por ejemplo Ibáñez, Velásquez, & Helo, (2008) señalan algunos: i) la expansión de la frontera agrícola, en especial la ocupación de baldíos; ii) la existencia de un catastro rural que se encuentra desactualizado y serias limitaciones en la articulación con las entidades subnacionales, y iii) la presencia de cultivos ilícitos en la zonas de la frontera agrícola.

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

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

Estos factores implican que los mercados de tierras en Colombia son bastante restringidos. No obstante, el mercado exhibe una importante dinámica, pues de acuerdo con datos de la ELCA, entre 2010 y 2013 cerca del 9% de los hogares adquirieron tierra. Los principales mecanismos de adquisición de predios son la herencia (44%) y la compra directa (49%). Estas transacciones se dan entre pequeños propietarios y cerca del 95% se hicieron entre amigos o conocidos. Este mercado está dictado por las personas cercanas al hogar pues por ejemplo un 32% de la compra de tierras se presenta entre productores de la misma vereda (ELCA, 2014). Igualmente, la compra y venta responde a factores negativos, por ejemplo para cubrir necesidades antes choques negativos climatológicos o de violencia.

c) **Pequeños propietarios y fraccionamiento de la propiedad**

Los pequeños propietarios son la piedra angular del sector rural. A pesar de contar con muy poca participación en el total de la tierra (10%), representan el 80% del total de predios, una parte importante de la población rural, responden entre el 50% y 68% de la producción agrícola, la cual provee de alimentos los centros urbanos, con lo cual son responsables del 35% del consumo de los hogares. Los pequeños productores corresponden a aquellos que se encuentran en un microfundio y tienen propiedades con menos de media UAF. En particular, en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Nariño y Santander se ubican la mayor parte de los microfundios, pues allí se ubica el 71% de estos (Leibovich, Botello, Estada & Vásquez, 2013).

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

Cuadro 2: Rendimiento e Ingreso según tamaño de la propiedad

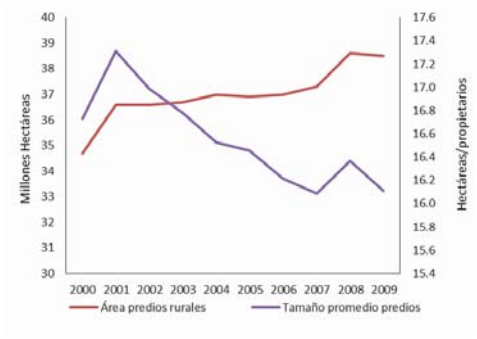
Tamaño	Valor del rendimiento por hectárea utilizada	Ingreso promedio	Ingreso per cápita
Microfundio	9,832,739	1,473,489	447,462
Pequeña	1,728,684	3,192,085	949,127
Mediana	350,567	7,968,219	2,519,923
Grande	245,476	19,350,665	6,694,716

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

No obstante, al revisar el ingreso promedio y per cápita, se observan las limitaciones de los microfundios en la generación de ingresos, pues estos últimos cuentan con menores ingresos, con lo cual se observa una relación directa entre la generación de ingresos y el tamaño de la propiedad. En el caso del café, por ejemplo más de 250 mil productores cuentan con un área sembrada menor a 3 hectáreas. Si se toma en consideración los ingresos de un productor con una finca con estas características da como resultado un ingreso de 21 millones anuales[9]. Este ingreso, descontando los costos, da como resultado que un cafetero no obtiene como ingresos mensuales lo relativo a un salario mínimo. Es por esto que alrededor de 374 mil cafeteros, principalmente pequeños, se encuentran en las categorías de Sisbén I y II. Esto se explica debido a la restricción en el tamaño de la propiedad no pueden generar los suficientes ingresos. De esta forma, Sarmiento (2013) señala que en promedio un caficultor percibe un ingreso mensual de 326 mil pesos, que tan solo representa el 56% del SMLV.

Ahora bien, al analizar la evolución de la pequeña propiedad se observa que crece mucho más el número de predios y poco el área cultivable. En tanto, la mediana propiedad fue la que menos creció en predios y número de propietarios, pero su incremento en área fue muy significativo. Por ejemplo, al tomar los años de la última década, el promedio de la propiedad rural ha presentado una tendencia decreciente, mientras que el total de tierra cultivable ha permanecido casi constante (Gráfico 3). Así, al disminuir la tierra cultivable por persona, entonces quiere indicar que un mayor número de personas se divide un mismo monto de tierra, por lo cual se puede afirmar, que se ha presentado un proceso de fragmentación de la pequeña propiedad.

Gráfico 3: Hectáreas de predios rurales y tamaño promedio de la propiedad rural



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

El continuo fraccionamiento no es un fenómeno reciente, sino que al contrario se ha presentado a lo largo del siglo XX, pues el promedio de hectáreas cultivables por persona ha decrecido en 84% entre 1960 y 2012, mientras que en el mundo y Latinoamérica esa disminución fue de 46 y 27% respectivamente (Gráfico 4). Por ejemplo, la economía cafetera, que ha sido el soporte de la económica nacional por muchos años, ha observado una constante reducción en el área promedio de cada propietario. En el periodo 2006-2010, un tiempo muy corto, el área promedio de la propiedad cafetera se redujo en 16%, una cifra muy considerable en términos de las posibilidades de ingresos, e incluso departamentos con tradición cafetera se presentaron reducciones del 32%.

Gráfico 4: Tierras cultivables (hectáreas por persona)

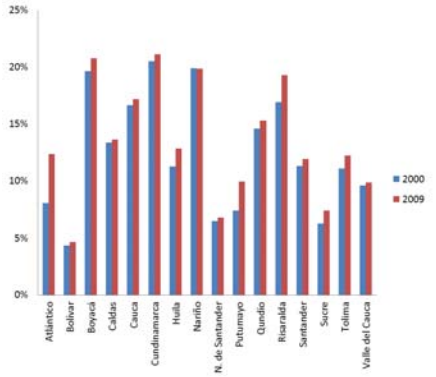
Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia.

9 Con una productividad media un productor de una finca menor a tres hectáreas tendría una producción anual de 30 cargas, que valoradas a un precio promedio de 700 mil pesos, da como resultado un ingresos de 21 millones.

Esta tendencia en el continuo fraccionamiento de la tierra se observa en los diferentes departamentos del país, en donde en su gran mayoría tanto el microfundio[10] como el minifundio[11] han presentado un incremento en la última década, así, al observar el porcentaje en el total de propiedades rurales del país, los minifundios y microfundios se han incrementado entre 1 y 4 puntos porcentuales (Gráfico 5 y Gráfico 6).

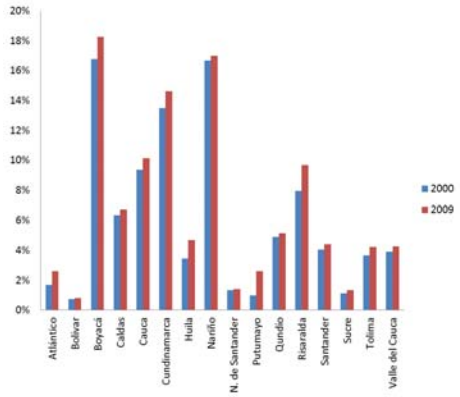
Sin pérdida de generalidad, en casi el total de departamentos el número de propiedades entre tres y diez hectáreas se incrementó, en particular en departamentos como Atlántico, Putumayo, Risaralda o Huila. Por su parte, los departamentos con el mayor número de minifundios corresponden a Cundinamarca (21%), Boyacá (21%), Nariño (20%) y Risaralda (19%). En lo que respecta al microfundio, su participación en el total de predios también se ha incrementado, siendo los departamentos de Boyacá (18%), Nariño (17%), Cundinamarca (15%) y Cauca (10%) con el mayor porcentaje de microfundios.

Gráfico 5: Porcentaje de minifundios del total de propiedades rurales



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

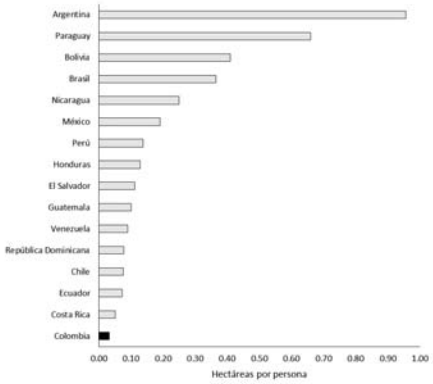
Gráfico 6: Porcentaje de microfundios del total de propiedades rurales



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

Al revisar los datos de otros países, Colombia presenta un excesivo fraccionamiento de la tierra en comparación con Latinoamérica, los países de ingresos mediano y bajo y, en general, con el mundo. Esto tomando en consideración que Colombia presenta un menor número de hectáreas cultivables por persona[12] (Gráfico 4). Al comparar con los demás países de Latinoamérica, en 2012 Colombia es el país con el menor número de hectáreas por persona (0,03 hectáreas por persona) (Gráfico 7). El país se encuentra por debajo de países que han presentado una importante dinámica en su sector rural y que han aprovechado los acuerdos de libre comercio para incrementar sus exportaciones agrícolas, siendo el caso de Perú y de Chile. Igualmente, se encuentra por debajo de países como Argentina o Brasil que tienen importantes industrias en la producción de alimentos.

Gráfico 7: Tierras cultivables en Latinoamérica (hectáreas por persona)



Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia.

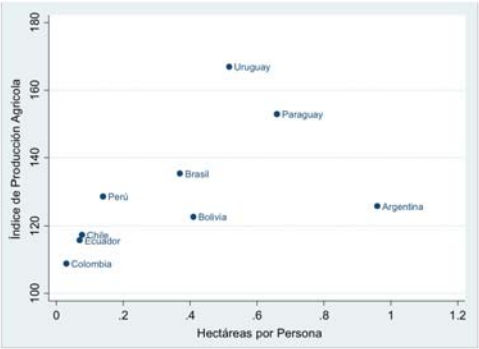
Esto crea importantes desventajas en términos de las oportunidades de Colombia para competir en los mercados internacionales y con las importaciones, esto en circunstancias en donde el país se ha dado cuenta que debe diversificar su canasta exportadora y no puede depender exclusivamente de los productos minerales. Esto se refleja en que el índice de producción agrícola para los países de Suramérica presenta una correlación positiva el número de hectáreas por persona (Gráfico 8). Por ejemplo, Colombia cuenta con valores similares a países sin ninguna vocación agrícola o que cuentan con importantes restricciones de su territorio. Este es el caso de Singapur, San Marino, Malasia, Jordania, Egipto, Barbados o Papua Nueva Guinea. Estos países han basado su desarrollo en otros sectores de la economía, diferentes al agrícola. Este no es el caso de Colombia que cuenta con importantes oportunidades para ello pero que falla en el excesivo fraccionamiento, alta informalidad en los derechos de propiedad y poca utilización de la tierra productiva.

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

11 La categoría definida por el IGAC como minifundio corresponde a los predios entre 3 y 10 hectáreas.

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

Gráfico 8: Relación entre el índice de producción agropecuaria y las hectáreas por persona[13]

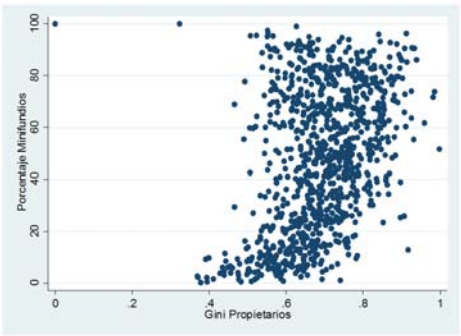


Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia.

d) **Un análisis de economía malthusiana**

En el reciente informe de revisión de las políticas agrícolas de la OCDE se puso de presente la dualidad del sector rural, en el cual cohabitan unos pocos propietarios con grandes extensiones de tierra con un número elevado de campesinos con pequeñas propiedades. Al respecto, señaló la OCDE que la desigualdad persistente se ha presentado debido a factores que limitan el acceso a la tierra de los pequeños productores, la constante acumulación de grandes extensiones de terrenos para actividades no productivas y el complejo sistema de tenencia de la tierra, que da como resultado poca claridad en los derechos de propiedad. Esta situación da como resultado que en los municipios colombianos con mayor proporción de microfundios, y entendiendo por ellos los predios que cuentan con una extensión de menos de tres hectáreas, la distribución de la tierra sea más desigual (Gráfico 9).

Gráfico 9: Porcentaje de Microfundios y Gini de Propietarios[14]



Fuente: IGAC, Atlas de la Propiedad Rural.

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

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

En este sentido, la ley de hierro de acumulación de riqueza explica las mejoras en el ingreso de los latifundistas por un proceso de acaparamiento que se autorefuerza y se beneficia de la presencia de microfundios y minifundios. Es común que los pequeños productores, ante los limitantes para su sostenimiento debido a las pocas posibilidades en generación de ingresos y la poca claridad en los derechos de propiedad, se encuentren obligados a perder su propiedad, la cual será absorbida por el latifundista. Además, el propietario de un minifundio o microfundio no se encuentra en condiciones de soportar un choque negativo del mercado como una caída en el precio o un choque climático, pues en últimas no tendrá la suficiencia económica.

De esta forma, un latifundista continuamente incrementa su riqueza por el simple hecho de apoderarse de la pequeña propiedad y no por ser más eficiente. En últimas, corresponde a un problema de suma cero, en donde no hay mejoras en productividad, sino que el aumento de la riqueza de un latifundista viene dada por la pérdida de la propiedad de un pequeño productor (Fukuyama, 2011).

Para frenar este continuo avance de los latifundios es necesario entonces evitar el fraccionamiento de la pequeña propiedad rural. Esto responde a la paradoja de los pequeños productores por cuanto a pesar de ser económicamente eficientes y más productivos por hectárea, el reducido tamaño de la propiedad no le permite generar los ingresos suficientes para salir de la pobreza. En este sentido, un factor decisivo para frenar el avance de la ley de hierro del latifundio y forzar la adopción de tecnologías para las mejoras en productividad viene dado por no permitir que la tierra se siga fraccionando y la familia campesina tenga la suficiencia en su sostenimiento económico y se haga un uso más eficiente de la tierra.

Consideraciones finales

Las instituciones civiles, como también las instituciones políticas, deben ser medidas por su contribución en la definición de incentivos económicos. Los incentivos (positivos o negativos) son los mecanismos que tienen las instituciones para modificar el comportamiento de los agentes en cualquier campo. Las instituciones consideradas económicamente disfuncionales, anacrónicas y que se constituyen en un factor de atraso y de pobreza, deben ser revisadas.

Durante las discusiones del Código Civil francés de 1804, Napoleón Bonaparte, que utilizó la ley de reparto por igual para fraccionar la gran propiedad agraria del antiguo régimen, propuso que para la pequeña propie-

13 Los datos del índice de producción agrícola corresponden al año 2011, mientras los de tierras cultivables por persona al 2012.

14 La proporción de microfundios a nivel municipal se construyó para 2012 utilizando los datos del Altas de Propiedad Rural del IGAC, y el Gini de propietarios corresponden a datos del panel agrícola copilado por el CEDE.

dad rural se autorizara una franja de libre disposición amplia en la sucesión, a fin de evitar su excesiva fragmentación. Una medida que finalmente no fue adoptada, pero que nos sirve para demostrar las consideraciones políticas y económicas subyacentes a esta reforma que luego Colombia importó en el Código Civil.

En 1869, Fréderic le Play, en el estudio que publicó bajo el título *La réforme sociale en France*, abrió un amplio debate sobre las consecuencias sociales y políticas de la ley de reparto por igual. Además de acusar al reparto por igual de destruir la familia nuclear ante la imposibilidad para el padre de usar el desheredamiento para disciplinar a sus hijos, señaló también que esta norma impedía el desarrollo económico; la fragmentación de la tierra impedía las economías de escala en la Francia de mitad de siglo XIX, y por ende decrecía los ingresos de los campesinos. La economía agrícola de pequeña escala era responsable de la baja productividad agrícola; factor que además impedía la movilidad social, estancando al campesino en el campo en condiciones de miseria, lo que por último llevaba la escasez de mano de obra en las ciudades, factor que habría explicado el arranque tardío de la revolución industrial en Francia, en comparación con su vecino el Reino Unido.

Ahora bien, los latifundios se rigen por una ley de hierro que consiste en su irrefrenable y permanente expansión. En economías agrarias extensivas, como las ganaderas, al no contar con adelantos tecnológicos que aumenten la productividad, la posibilidad de crecer la renta exige extender las dimensiones del latifundio; extensión que se encuentra con el microfundio, como lo vimos por lo general asociado con la propiedad informal de la tierra.

Por estas consideraciones, esta propuesta aborda desde una perspectiva diferente el problema del microfundio. Actualmente, es común afirmar, sin ningún matiz, que el microfundio es consecuencia del latifundio, debido a que el desarraigo del campesinado lo ha llevado a establecer economías de subsistencia en pequeñas parcelas. Esta afirmación implica que la única forma de frenar la fragmentación excesiva es la misma que frena el avance en la concentración de tierras, dentro de esta lógica se ha sugerido, con mucha razón, que la solución son las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), que buscan que en un área un propietario no tenga más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y que ésta sólo pueda ser enajenada a otro pequeño productor.

Este tipo de propuestas se quedan cortas en la difícil tarea de frenar el microundio. En últimas, una reforma que le devuelva la tierra al campesino despojado violentamente y que proteja la propiedad democrática no evita por sí misma que el microfundio se siga reproduciendo con el paso del tiempo. De tal forma, que además de impulsar una reforma agraria que les devuelva la tierra a los campesinos despojados y que cree la ZRC para saldar la deuda histórica con el campo se queda corta, también deberíamos pensar en buscar soluciones a la pulverización de las UAF por efecto de la transmisión patrimonial entre generaciones.

El sector rural hoy en día se encuentra en el centro del debate público y las soluciones de los diferentes problemas que lo aquejan no deben presentarse desde una única perspectiva de política pública, sino que deben aprovecharse todas las herramientas al alcance. Esta iniciativa legislativa se enmarca dentro de esa perspectiva y busca mecanismos para hacer del sector rural un lugar donde los campesinos tengan plena certeza de sus derechos, opciones viables en términos económicos y sociales y garantía de contar con propiedades con plenos derechos de propiedad.

Este proyecto incrementa el ámbito de la libertad testamentaria mediante la reducción de las legítimas forzosas a un cuarto de la masa sucesoral y la supresión de la cuarta de mejoras. Establece igualmente la libertad testamentaria cuando el activo principal de la sucesión sea un predio de valor menor a 4 UAF, con el fin de frenar la fragmentación de la propiedad de la tierra en zonas del país en las que prevalece el minifundio.

El proyecto deja vigentes instituciones a proteger a terceros de las decisiones del testador, tales como las referentes a alimentos legales y a la porción conyugal. No se considera necesario incluir un texto específico que establezca que el testador debe dejar alimentos a quienes tengan derecho a ellos (tal como lo dispone el Código Civil Federal Mejicano en su artículo 1368 reformado en 2007) porque entre nosotros ello ya está previsto en el artículo 1268.1 del Código Civil, a cuyo respecto dijo la Corte Admirable:

"*Una cosa es la incuestionable obligación legal del padre de alimentar a sus hijos y otra muy distinta que por sólo establecer la ley esa obligación haya de entenderse que en la sucesión del padre figuren asignaciones alimenticias. Según el Código Civil puede haberla por disposición testamentaria, y estos son los alimentos voluntarios; y también los hay forzosos, que es a lo que atiende en su caso el artículo 1016, ordinal 4º; pero estos son aquellos a cuyo pago ha sido condenado el causante en el juicio especial de alimentos. Concedidos por la vida del alimentario mientras subsistan las circunstancias que justificaron la demanda, en su caso (artículo 422), tienen en la sucesión del causante el sello de lo forzoso (arts. 1226 y 1227)" (**se resalta**)*[15].

De otra parte, las leyes no deben ser solamente económicamente idóneas sino también morales. Debemos adaptar la ley de sucesiones a los nuevos vínculos de solidaridad familiar que definen a la sociedad actual. Hoy, los hijos, a diferencia del momento en que redactamos nuestro Código Civil, no nacen en el seno de familias constituidas por el matrimonio; en la actualidad los niños son educados en su gran mayoría por madres solteras. Los matrimonios son secuenciales y los reagrupamientos familiares muy frecuentes. Es difícil saber si la libertad de testar nos permitirá fortalecer la familia tradicional, pero sí podemos afirmar que la libertad de testar se adapta a las nuevas formas de solidaridad familiar.

15 Sentencia del 30 de octubre de 1945, Sala de Casación Civil, Corte Suprema de Justicia. Publicada en el §5447 del CÓDIGO CIVIL Y LEGISLACIÓN COMPLEMENTARIA (Legis, Bogotá, 2012).

Bibliografía

Alstona, L., & Owen Schapiro, M. (1984). Inheritance Laws Across Colonies: Causes and Consequences. *The Journal of Economic History*.

Beckert, J. (2007). *Inherited Wealth.* Princeton University Press.

Deininger, K., Goyal, A., & Nagarajan, H. (2010). Inheritance Law Reform and Women's Access to Capital: Evidence from India's Hindu Succession Act. *World Bank Policy Research Working Paper N° 5338*.

Deloitte. (2010). Sucesión en la Empresa Familiar. *Boletín Gobierno Corporativo*.

Deloitte. (2013). Riesgos dentro de las empresas familiares. *Boletín Gobierno Corporativo*. Durkheim, É. (1893). *La división del trabajo social.*

ELCA. (2014). *Colombia en Movimiento 2010-2013.* Universidad de los Andes.

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

Fukuyama, F. (2011). *The origins of political order.*

Ibáñez, A., Gáfaro, M., & Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. *Documentos CEDE*.

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

Junguito, R., Perfetti, J., & Becerra, A. (2014). *Desarrollo de la agricultura colombiana.* Cuadernos de Fedesarrollo.

Kuran, T. (2004). Why the Middle East is Economically Underdeveloped: Historical Mechanisms of Institutional Stagnation. *Journal of Economic Perspectives*.

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

OCDE. (2015). *Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015.*

PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza.* Informe de Desarrollo Humano, PNUD.

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

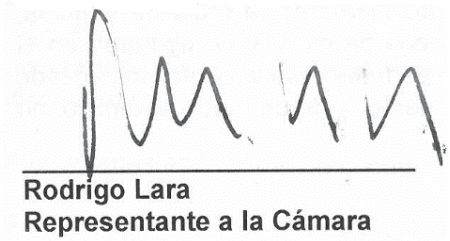
Schöpflin, M. (2010). Economic Aspects of the Right to a Compulsory Portion in the (French and German) Law of Succession. *Working Paper*.

Tocqueville, A. d. (1835). *La democracia en América.*

Weber, Max. (1922). Economía y sociedad.

Weber, Max. (1909). The Agrarian Sociology of Ancient Civilizations.

Cordialmente,



Rodrigo Lara
Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 21 de julio de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 013 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Rodrigo Lara Restrepo.*

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 509 - jueves 23 de julio de 2015

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY **Págs.**

Proyecto de ley número 009 de 2015 Cámara, por medio de la cual "se incorporan disposiciones que regirán frente al trámite de extradición de nacionales colombianos 1

Proyecto de ley número 010 de 2015 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de protección, preservación y gestión ecológica y ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta, y se dictan otras disposiciones 11

Proyecto de ley número 011 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea la Comisión Asesora del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para la Industria Alimentaria Nacional, y se dictan otras disposiciones 15

Proyecto de ley número 012 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crean disposiciones y regulaciones frente al uso del agua a nivel nacional, y se dictan otras disposiciones 18

Proyecto de ley número 013 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil 24

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2015