



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 602

Bogotá, D. C., martes, 9 de agosto de 2016

EDICIÓN DE 28 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 064 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un párrafo al artículo 9° de la Ley 1447 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 9°. Procedimiento para límites dudosos. Para solucionar casos de límites dudosos, se seguirá el siguiente procedimiento, previa conformación del respectivo expediente por el IGAC.

1. Si se trata de límite dudoso entre municipios de un mismo departamento se procederá de esta manera.

El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador o de los mismos miembros de la Asamblea Departamental.

La anexión de un área territorial de un municipio a otro no podrá afectar la categoría del municipio de donde ella se segregue, ni menguarle a este las condiciones mínimas exigidas por el artículo 8° de la Ley 136 de 1994 para la creación de municipios.

La correspondiente Oficina de Planeación Departamental realizará en la respectiva zona de conflicto intermunicipal una investigación histórica y técnica con el objeto de verificar y certificar mediante estudio documentado y escrito que definitivamente en el territorio en conflicto, se presentan aspectos e indefinición de límites o problemas de identidad natural, social, cultural o económica que hagan aconsejable el anexamiento y la consiguiente agregación de áreas territoriales.

2. Si se trata de límite dudoso en que esté implicada alguna entidad territorial indígena se remitirá el expediente al Ministerio del Interior y de Justicia para que lo defina de acuerdo con el procedimiento que se convenga con sus representantes.

3. Si se trata de límite dudoso en que esté implicado alguna región territorial, departamento, distrito, o municipio integrante de una área metropolitana, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi remitirá el expediente de límite dudoso a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial, para que dentro de un término razonable según la complejidad del caso, soliciten conceptos técnicos a órganos consultivos del Gobierno nacional, especialmente al IGAC, y adelante todas las actividades y diligencias necesarias, con intervención de las partes y el apoyo de profesionales expertos en la materia, proponga un trazado para definir el límite dudoso o en conflicto. La decisión tomada al respecto por las Comisiones Conjuntas Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de Representantes, se considerará como propuesta definitiva para ser presentada ante la Plenaria de Senado.

Parágrafo 1°. Previa estudio debidamente fundamentado de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, estas podrán solicitar a las instancias políticas y técnicas del Gobierno nacional, la realización de la correspondiente consulta popular como mecanismo adicional para resolver el respectivo diferendo, con determinación de las áreas en litigio cuyos ciudadanos intervendrán en la votación.

Parágrafo 2°. Mientras se surten los procedimientos de definición de límites dudosos entre las entidades territoriales involucradas, estas conservan sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos.

Parágrafo 3°. Cuando los límites dudosos involucren varios municipios, departamentos o distritos, deberá solicitarse al IGAC, dentro del mes siguiente a la recepción del expediente, una delimitación provisional de la zona en disputa, lo cual se hará con base en los documentos históricos y catastrales que posea el insti-

tuto. Esta delimitación provisional deberá hacerse en un plazo máximo de tres (3) meses. Mientras se surten estos trámites, las entidades territoriales involucradas conservarán sus competencias constitucionales y legales para todos los efectos legales.

Una vez hecha la delimitación provisional, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo 2° del presente artículo.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Objeto

El presente proyecto de ley tiene como objeto incluir un parágrafo en el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011 que habilite la posibilidad de que los diferendos limítrofes sean resueltos por medio de Consulta Popular elevada a los habitantes de los entes territoriales en litigio, previo estudio y solicitud al Gobierno nacional por parte de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización del Ordenamiento Territorial de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

II. Justificación

El artículo 9° de la Ley 1447 de 2011 señaló la competencia y los procedimientos para fijar o modificar el límite de las regiones del orden departamental, y entre las circunstancias previstas están aquellas relativas a los límites dudosos por no haber obtenido acuerdo sobre la identificación del límite en el terreno. Para la fijación de los límites de un departamento cuando estos son dudosos, la ley previó que deben tenerse en cuenta aspectos históricos, técnicos de identidad natural, social, cultural y económica. La determinación y consideración de esos aspectos históricos, de identidad natural, social y cultural, se dejó por la ley exclusivamente a las Comisiones que se integren para la fijación y aclaración de esos límites dudosos pero se excluyeron injustificadamente las comunidades interesadas, pues estas no tienen dentro de la ley posibilidad alguna de expresar sus tradiciones históricas, de identidad regional, social y cultural, para concluir a qué departamento han pertenecido, pertenecen y desean seguir perteneciendo; es el reflejo de un sentimiento que cohesiona los vínculos de solidaridad de una comunidad.

La importancia del criterio técnico de la porción terrestre en litigio es innegable, sin embargo, es indispensable que también se integre el componente social y comunitario, el cual es el directamente afectado e implicado por la decisión que las Comisiones de Ordenamiento Territorial adopten, la ley debe garantizar la vocería de las comunidades y de los habitantes de los departamentos en conflictos y posibilitarles manifestar su opinión. Es claro que si bien como Nación tenemos todos una identidad cultural también es cierto que a nivel regional hay culturas claramente demarcadas, que difieren ampliamente entre sí, dicha identidad regional de la que hacen parte todos los habitantes de cada departamento no puede ser cercenada declarando que una serie de habitantes de veredas y municipios no corresponden a los que se criaron toda la vida, sino que de un momento a otro pasen a ser parte de otra identidad cultural, de otras costumbres y de otro grupo poblacional.

Respecto a la participación ciudadana en asuntos que afecten a una comunidad la Corte Constitucional, en Sentencia T-814 de 1999 ha señalado que la participación ciudadana se proyecta no sólo como un estándar del principio democrático, sino que constituye a la vez un verdadero derecho de naturaleza fundamental, según lo ha explicado de manera insistente la jurisprudencia constitucional. En este sentido la Corte ha precisado que *“uno de los fines del Estado Social de Derecho, es el derecho fundamental que tienen los ciudadanos a la participación no solamente política, sino en todas las decisiones que los afecten, como se desprende de la preceptiva de los artículos 2°, 40-2, 79, 103 y 270 de la Constitución”*, entre otros.

También ha señalado dicha Corporación que participación ciudadana no comprende únicamente la del pueblo en las elecciones populares sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. *Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual*¹. Es por ello que en aras de proteger el derecho fundamental a la participación ciudadana se busca que las decisiones por diferendos limítrofes tengan en cuenta necesariamente la opinión de los ciudadanos a través de la institución de consultas populares.

*“De otra parte, es necesario puntualizar que la Constitución Política de 1991 no restringe el principio democrático al ámbito político sino que lo extiende a múltiples esferas sociales. El proceso de ampliación de la democracia supera la reflexión sobre los mecanismos de participación directa y especialmente hace énfasis en la extensión de la participación de las personas interesadas en las deliberaciones de los cuerpos colectivos diferentes a los políticos. El desarrollo de la democracia se extiende de la esfera de lo político en la que el individuo es considerado como ciudadano, a la esfera social donde la persona es tomada en cuenta en su multiplicidad de roles, por ejemplo, como trabajador, estudiante, miembro de una familia, afiliado a una empresa prestadora de salud, consumidor, etc. Ante la extensión de la democracia la Corte Constitucional ha señalado que el principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Universal porque compromete varios escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que válidamente puede interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por lo tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder. Es expansivo pues porque ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”*².

III. Marco Constitucional

Constitución Política

Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, des-

1 Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 1994, M. P. Hernando Herrera Vergara.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-089 de 1994, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

centralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 3º. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el Poder Público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

Artículo 4º. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...)

2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.

(...)

Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Artículo 104. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional. La decisión del pueblo será obligatoria. La consulta no podrá realizarse en concurrencia con otra elección.

Artículo 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y en los casos que este determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Artículo 106. Previo el cumplimiento de los requisitos que la ley señale y en los casos que esta determine, los habitantes de las entidades territoriales podrán presentar proyectos sobre asuntos que son de competencia de la respectiva corporación pública, la cual está obligada a tramitarlos; decidir sobre las disposiciones de interés de la comunidad a iniciativa de

la autoridad o corporación correspondiente o por no menos del 10% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral; y elegir representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

LEY 134 DE 1994

Artículo 50. Consulta popular nacional. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros y previo concepto favorable del Senado de la República, podrá consultar al pueblo una decisión de trascendencia nacional.

No se podrán realizar consultas sobre temas que impliquen modificación a la Constitución Política.

Artículo 51. Consulta popular a nivel departamental, distrital, municipal y local. Sin perjuicio de los requisitos y formalidades adicionales que señale el Estatuto General de la Organización Territorial y de los casos que este determine, los gobernadores y alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos departamentales, municipales, distritales o locales.

Artículo 53. Concepto previo para la realización de una consulta popular. En la consulta popular de carácter nacional, el texto que se someterá a la decisión del pueblo, acompañado de una justificación de la consulta y de un informe sobre la fecha de su realización, será enviado por el Presidente de la República al Senado para que, dentro de los veinte días siguientes, emita concepto favorable. Por decisión de mayoría de sus miembros, el Senado podrá prorrogar este plazo en diez días más.

El gobernador o el alcalde solicitará a la asamblea, el concejo o a la junta administradora local, un concepto sobre la conveniencia de la consulta de carácter departamental, municipal o local en los mismos términos y con los mismos requisitos de la consulta nacional. Si este fuere desfavorable el gobernador o el alcalde no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al tribunal contencioso-administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad.

Artículo 55. Decisión del pueblo. La decisión tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria. Se entenderá que ha habido una decisión obligatoria del pueblo, cuando la pregunta que le ha sido sometida ha obtenido el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral.

Artículo 56. Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el periodo siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la Asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Finalmente, es necesario destacar que el territorio, como elemento inescindible de la vida del ser humano, desencadena procesos de identificación social y cultural, determina las costumbres y tradiciones, por esa razón es conveniente la modificación de la ley para incluir la consulta popular como mecanismo para la solución de los diferendos limítrofes en casos dudosos como elemento para la puntualización y definición de los mismos y justifica mi petición al honorable Congreso del apoyo y aprobación de este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,



HARRY GIOVANNY GONZÁLEZ GARCÍA
(H) Representante a la Cámara
Departamento del Caquetá

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 3 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 064 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Harry Giovanni González*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 065 DE 2016
CÁMARA

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria “La Vorágine”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese al municipio de Orocué del departamento de Casanare “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación”, en su condición de cuna de la obra literaria “La Vorágine”, del escritor José Eustasio Rivera.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno nacional, para que dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo, incorpore las partidas presupuestales para las siguientes obras de utilidad pública y de interés social e histórico del municipio de Orocué del departamento de Casanare:

a) Restauración y adecuación de la “Casa Amézquita”, como “Casa Museo Cuna de La Vorágine” y Centro de Memoria Histórica;

b) Construcción de la Biblioteca Municipal “José Eustasio Rivera”, con una subdirección especializada en la obra literaria “La Vorágine”;

c) Construcción de la “Escuela de formación de escritores José Eustasio Rivera”, con énfasis en los escenarios, circunstancias y personajes de la cultura y el folklore llanero;

d) Construcción del sendero y parque lineal histórico La Vorágine, que incluye las cápsulas virtuales para proyección de la obra en 3D.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Cultura, para asesorar y apoyar a la Gobernación de Casanare y al municipio de Orocué en la elaboración, tramitación, ejecución y financiación de los proyectos de patrimonio material, e inmaterial; de remodelación, recuperación y construcción de los monumentos e infraestructura cultural e histórica del municipio de Orocué en conformidad con la Constitución y la ley, incluida el proyecto de “La ruta turística La Vorágine”.

Artículo 4°. El Gobierno nacional, la Gobernación de Casanare y el municipio de Orocué quedan autorizados para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiarse en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, destinadas al objeto que se refiere la presente ley.

Artículo 5°. *Radio y Televisión de Colombia (RTVC)*, producirá un programa de televisión y radio, que será transmitido por el Canal Institucional, Señal Colombia, Canal del Congreso y Radiodifusora Nacional, sobre esta condición de “Patrimonio histórico y cultural” de Orocué (Casanare), destacando además los diferentes aspectos demográficos, sociales y económicos del municipio de Orocué.

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



JORGE CAMILO ABRIL TARAGHE
Representante a la Cámara
Departamento de Casanare.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El proyecto de ley “*por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria La Vorágine*”, tiene como punto de partida el arribo el 21 de enero de 1918 del abogado José Eustasio Rivera a Orocué, una vez se ha desplazado a caballo de Bogotá a Villavicencio y posteriormente se embarca en el bongo del correo desde el Puerto Barrigón sobre el río Humea, con el fin de asumir la defensa de Don José Nieto en un litigio por una sucesión de tierras y derechos de propiedad sobre ganado vacuno y equino en el Hato Mata de Palma.

Al consolidarse en ese entonces Orocué como un Puerto Internacional sobre el río Meta, teniendo en cuenta su conexión con el río Orinoco y, en consecuencia, con el hermano país de Venezuela y las costas de océano Atlántico, la “Tienda Fuque” se convierte en un “centro comercial” en donde Rivera conoce por primera vez el testimonio de cientos de caucheros sobre las inmisericordes condiciones de trabajar en las selvas colombianas, y a la vez escucha versiones de un capitán de la marina que deja embarazada a una joven de la alta sociedad bogotana (nieta del General José María Obando), lo que no les deja otra opción a los amantes que huir a Villavicencio y posteriormente iniciar una nueva vida en Orocué, pero el temperamento bohemio y enamorado del Capitán propicia que la joven se vaya finalmente para el Hato Mata de Palma, en donde en al-

guna ocasión le cuenta su vida al escritor, quien impresionado por ese contraste de la vida citadina con los inhóspitos de los llanos (contando además con la versión del Capitán), construye la épica aventura de Arturo y Alicia en los Llanos Orientales y en la selva colombobrasileña, y que sirvió de escenario para denunciar el abuso a los trabajadores en la explotación de caucho en la selva amazónica.

Entre las versiones sorprendentes de los pobladores, está que el capitán y la joven efectivamente se desplazaron al sitio de explotación del caucho pero que posteriormente regresan a Orocué, lo que supondría que “La Vorágine”, está basada más de lo que se cree en una historia real, y que vuelve aún más apasionante la mítica historia que escribió inicialmente Rivera en un árbol Caracaro a orillas del río Meta en Orocué, que definitivamente fue la mejor excusa para denunciar la inhumana explotación en las caucheras, al no encontrar eco con sus denuncias ante el Gobierno nacional, explica el historiador y periodista Juan Grimaldi.

La sustentación en declarar a Orocué (Casanare), como patrimonio histórico y cultural de la Nación reside no solo en que fue el escenario para configurar una fuerte denuncia a las condiciones de explotación del caucho en la selva, sino además en que sentó las bases de lo que se podría llamar la literatura llanera colombo-venezolana, en donde el escritor deja un legado invaluable con la descripción milimétrica y magistral de circunstancias, costumbres, personajes, emociones, que convierte a “La Vorágine” en un boom de la literatura a nivel hispanoamericano (como también a nivel universal), y ubica a Orocué entre el listado de poblaciones míticas de la literatura, como es la población de Macondo en Cien Años de Soledad del premio nóbel Gabriel García Márquez, lo que convierte al ahora municipio de Casanare en un pueblo que debe ser exaltado y salvaguardado por las instituciones culturales del Estado, y que es precisamente lo que busca esta iniciativa legislativa que ahora ponemos a consideración del Congreso de la República.

En ese orden de ideas, el proyecto de ley entrega las herramientas para que el Gobierno a nivel nacional, departamental y local pueda formular proyectos para preservar y proyectar esa condición de patrimonio histórico y cultural como cuna de La Vorágine, y más específicamente plantea tres obras públicas que son definitivas para el mencionado fin (dentro de los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo), como son la Restauración y adecuación de la “Casa Amézquita”, como “Casa Museo Cuna de La Vorágine” y Centro de Memoria Histórica; la Construcción de la Biblioteca Municipal “José Eustasio Rivera”, con una subdirección especializada en la obra literaria “La Vorágine”; la Construcción de la “Escuela de formación de escritores José Eustasio Rivera”, con énfasis en los escenarios, circunstancias y personajes de la cultura y el folklore llanero; Construcción del sendero y parque lineal histórico La Vorágine, que incluye las cápsulas virtuales para proyección de la obra en 3D.


JORGE CAMILO ABRIL TARACHE
 Representante a la Cámara
 Departamento de Casanare.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 065 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jorge Camilo Abril Tarache*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 066 DE 2016 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

Asignaciones forzosas son:

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

2°. La porción conyugal.

3°. Las legítimas”.

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

“**Artículo 1240. Son legitimarios:**

1. Los descendientes personalmente o representantes.

2. Los ascendientes”.

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

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

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

Artículo 5°. 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 6°. 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 7°. El artículo 1245 del Código Civil, quedará así:

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

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

Artículo 8°. 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 9°. 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 2°.

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

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

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

Aumentadas así las legítimas rigurosas, se llaman legítimas efectivas.

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

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 2°, todo ello sin perjuicio de cualquier otro objeto de libre disposición, a que el difunto las haya destinado”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“**Artículo 1275.** En general, lo que por ley corresponde a los legitimarios, y lo que tienen derecho a re-

clamar por la acción de reforma, es su legítima rigurosa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

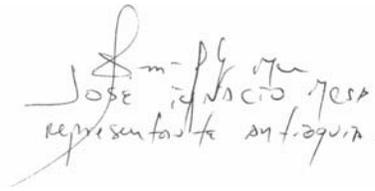
Cordialmente,


RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara


CARLOS JIMÉNEZ
H. Representante a la Cámara

JORGE ROZO
H. Representante a la Cámara


JORGE ROZO
H. Representante a la Cámara


José Ignacio Restrepo
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa de ley propone ampliar la libertad de testar mediante la reducción de las legítimas a una cuarta parte de la masa sucesoral y la eliminación de la cuarta de mejoras con el fin de permitir la libre disposición de 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 referente a la pequeña propiedad rural, a fin de evitar la excesiva fragmentación de las tierras en microfundios, en virtud de lo cual quedan eximidas del régimen de legítimas las sucesiones testadas de predios rurales de extensión inferior al equivalente de cuatro (4) Unidades Agrícolas Familiares (UAF), las que quedarán en libertad de testar sin perjuicio de la porción conyugal y de los alimentos que se deben por ley.

A continuación exploraremos el tema de las leyes de sucesiones en el mundo, partiendo de los órdenes de justificación que han configurado la legislación sobre el tema en diferentes países y haremos un breve repaso del contenido de la diferentes normatividades a la luz de derecho comparado. Acto seguido, expondremos la legislación actual sobre libertad de testamento en Colombia y mostraremos la necesidad de una legislación que se ajuste a las necesidades de la realidad colombiana. En este sentido, haremos 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.

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 merito

Las leyes de sucesiones parten de valores centrales de la sociedad liberal-burguesa: la concepción de la libertad individual y la propiedad, el sentido de la obligación de solidaridad, el principio de igualdad y el rol del mérito en la consecución de riqueza (Beckert, 2007¹). Esto pone de relieve un problema central en las diferentes concepciones de sociedad debido a que los valores que se aspira a realizar son múltiples y en muchos casos, contradictorios: “*Estamos condenados a elegir y cada elección supone una pérdida irreparable*” (The Pursuit of the Ideal, Isaiah Berlin, 1991).

La libertad de testamento halla su base en dos de los principios fundamentales de las democracias liberales modernas: la libertad de elegir moralmente y el derecho de propiedad. Cuando el Estado establece las normas en que una persona ha de repartir su legado, está en efecto, limitando tanto la libertad de las personas

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

como la propia noción de propiedad lo que *prima facie* aparecería como contrario a los valores democráticos.

Sin embargo, una libertad total de testar que permitiera a las personas decidir a quién hacer una asignación *post mortem* de sus bienes, según su propio criterio, no garantiza una repartición equilibrada entre los descendientes quienes, por tanto, no son tratados como iguales. Contra esta objeción a la libertad de testamento puede argumentarse que la obligación en el trato igualitario es para el Estado, mas no para los individuos en sus asuntos privados.

Una tensión más crítica entre la libertad y la igualdad, que profesan los regímenes democráticos, es el problema de reconciliar el derecho individual de testar con el mérito y la obtención de riqueza por medio de las virtudes y esfuerzo realizados por cada persona. En suma, la contradicción radica en el hecho de 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 representan los principales mecanismos de ascenso social.

De esta manera principios fundamentales como la propiedad, la libertad y la igualdad generan conflictos cuya resolución hacen necesarios compromisos entre los diferentes valores sociales mediante la introducción de órdenes de justificación superiores, donde bien pueden considerarse criterios de carácter económico, político y de solidaridad social, entre otros.

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

Las mencionadas contradicciones alrededor de las leyes de herencia han sido objeto de debate en varios países donde, a partir de diversos órdenes de justificación, han elaborado normas diferentes en lo que respecta a las leyes de sucesiones. A continuación reseñamos brevemente el desarrollo de estas leyes en tres países: Francia, Alemania y Estados Unidos, a la luz del trabajo del sociólogo alemán Beckert (2007), quien en un profundo estudio sobre las leyes de sucesión nos permite conocer cómo el derecho positivo ha resuelto estos dilemas en estos tres países. Como veremos se trata de soluciones dependientes del contexto social, cultural y político que se toman con arreglo a objetivos particulares y criterios de conveniencia que cada nación ha considerado como los más idóneos para enfrentar los problemas de su respectivas coyunturas históricas.

• 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 Weber², 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.

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 mediante la obligatoriedad del trato igualitario a los hijos, con el fin de implementar el objetivo político 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 *supra* de ordenación de la sociedad en lo que bien puede considerarse 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 en este periodo. 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 que corresponde a los demás. El fin perseguido con esta reforma a la legislación fue el de lograr una mayor cohesión económica de los bienes. De esta manera, dichos cambios pueden ser interpretados como un compromiso entre el principio de igualdad y el principio de libertad, con miras a las consecuencias económicas de la división de los bienes inmuebles y sus efectos sobre la acumulación de la riqueza como base del desarrollo 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 aproxime 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; las modificaciones posteriores fueron motivadas por consideraciones económicas y no por cambios de fondo en la concepción filosófica del Estado o la naturaleza humana, ni nada por el estilo.

• 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, el principio de igualdad material no fue el criterio determinante 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

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

la propiedad. Las referencias al derecho germánico, por consiguiente, justifican las leyes de sucesiones el derecho de las familias en tanto son estas, y no los individuos, las unidades a partir de las cuales se constituye la sociedad. En consecuencia, el derecho sucesoral tiene por objeto el fortalecimiento de la familia como base moral de la sociedad, y baluarte ante 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 sólo dispone del 25% para asignar libremente, mientras que en la norma alemana esto asciende al 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 norteamericano. Solo existe protección para el cónyuge, el cual tiene derecho a una porción obligatoria correspondiente a la sociedad conyugal (*community property*).

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

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

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

2. Derecho comparado

Hay tres sistemas básicos en esta materia³:

- 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).

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

- Los países con sistema intermedio: en que existen herederos legitimarios, pero 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 hecho, en el derecho romano, en sus orígenes, se establecía la libertad de testar:

“El desarrollo de la economía y de las formas de vida 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”⁴.

Sin embargo, diversas disposiciones posteriores (la *lex Furia*, la *lex Voconia* y particularmente la *lex Falcidia*) establecieron restricciones a la libertad testamentaria y originaron el concepto de los legitimarios⁵. 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.

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

5 Petit, Eugène, 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>.

3 Ver Hernández-Fierro María y Marta, Panorama Legislativo Actual de la Libertad de Testar (2010).

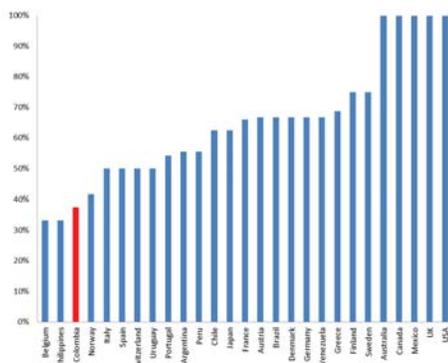
LA LIBERTAD DE TESTAMENTO ACTUALMENTE EN EL MUNDO:

En un reciente artículo en la prestigiosa publicación académica *American Economic Review* los autores Ellul, Pagano, & Panunzi (2010)⁶ 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 se rigen por el derecho consuetudinario de origen anglosajón (*Common law*) es mayor la libertad de testamento, a diferencia de los países donde el derecho civil es aplicable. En promedio, el porcentaje de los activos que se le puede dejar a un solo hijo en los países de derecho consuetudinarios es del 96%, mientras en los países con “*Civil law*” es del 54%. En el caso colombiano, esta fracción asciende a 38%, siendo entonces el tercer país con la menor libertad de testamento, únicamente por delante de Bélgica y Filipinas.

Al comparar con los países de la región, con los cuales se comparte un proceso en la formación de las instituciones políticas y económicas, México tiene el valor máximo en el índice al permitir legar el 100% a un solo hijo, mientras en Brasil y Venezuela ese porcentaje es de 67%, en Chile el 63% y en Argentina y Perú asciende a 56% (Gráfico 1). Es evidente, en consecuencia, que en muchos países similares a Colombia existe la libertad testamentaria sin que ello comporte mayores dificultades. 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.

Gráfico 1: Índice de libertad de testamento



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

SEGUNDA PARTE: LA NORMATIVIDAD COLOMBIANA Y LAS NECESIDADES DE LA NACIÓN

1. El Código Civil, 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 ascendientes, 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 deducciones⁷ 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 rigurosas; otra cuarta, para las mejoras con que el testador haya querido favorecer uno o más descendientes... y otra cuarta de que ha podido disponer a su arbitrio*” (artículo 1242, inciso 4°; negrillas añadidas).

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

2. Hacia un régimen testamentario más adecuado para Colombia

Nuestra ley de sucesión proviene del Código Civil francés de 1804. Se trata de una legislación heredada que responde a motivaciones propias de la coyuntura histórica de la Francia revolucionaria, donde se requería usar la sucesión de la familia tradicional como instrumento de división y fragmentación de la tierra, base y sustento del poder aristocrático en el antiguo régimen⁸. Semejante orden de justificación no solo no se congracia con las necesidades de la sociedad actual colombiana sino que, como veremos, puede resultar lesivo en términos económicos, sociales y medioambientales.

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

⁷ 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.

⁸ Weber, Max. (1922). *Economía y sociedad*.

⁶ Ellul, A., Pagano, M., & Panunzi, F. (2010). *Inheritance Law and Investment in Family Firms*, *American Economic Review*.

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 bien pueden existir personas que aprovecharían mejor estos recursos, o bien dichos 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 es 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.

A) La libertad de testamento y el desarrollo rural

1. 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).

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, Estrada & Vásquez, (2013)⁹. Proyecto de tierras.

Del total de propiedades, cerca de un 45% son informales de acuerdo con el informe presentado por la OCDE¹⁰. 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 recién-

temente colonizadas y con baja presencia institucional (Ibáñez, Gáfaró, & Zarruk, 2012)¹¹.

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)¹². Asimismo, varios hechos han potenciado este fenómeno, por ejemplo Ibáñez, Velásquez, & Helo, (2008)¹³ 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 las zonas de la frontera agrícola.

De otra parte, Ibáñez, Gáfaró, & Zarruk, (2012) explican que existen altos costos de transacción en la obtención de títulos de propiedad dado que estos son dispendiosos de obtener, tanto en términos monetarios y de tiempo. Igualmente, para que los títulos de propiedad puedan tener efectos positivos sobre el desarrollo rural es necesario contar con una institucionalidad que respete esos derechos y los proteja de actores armados ilegales.

Por ejemplo, en la Encuesta Longitudinal de la Universidad de los Andes (ELCA¹⁴) al preguntársele a los hogares cuáles son las 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).

Nuestra actual ley sucesoral no favorece la formalización de la propiedad rural porque genera mayores costos de transacción al tener que coordinar y poner de acuerdo a un mayor número de herederos que deben tener a mano los recursos requeridos para llevar los trámites de manera adecuada y legal, a fin de recibir una propiedad con títulos en regla. Por el contrario, al evitar una mayor división del microfundio, los costos se ha-

9 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.

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

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

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

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

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

cen menores en tiempo y dinero y los trámites hacia la formalización se pueden surtir de manera más eficaz, lo que aparece como una ventaja de la presente propuesta.

2. Pequeños propietarios y fraccionamiento de la propiedad

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

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

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 250.000 productores cuentan con un área sembrada menor a 3 hectáreas. Si se toman en consideración los ingresos de un productor con una finca con estas características da como resultado un ingreso de 21 millones anuales¹⁵. Este ingreso, descontando los costos, da como resultado que un cafetero no alcanza a obtener un salario mínimo como promedio. Sarmiento (2013¹⁶) señala que en promedio un caficultor percibe un ingreso mensual de 326.000 pesos, que tan solo representa el 56% del smlv. A causa de esto, cerca de 374.000 cafeteros, principalmente pequeños,

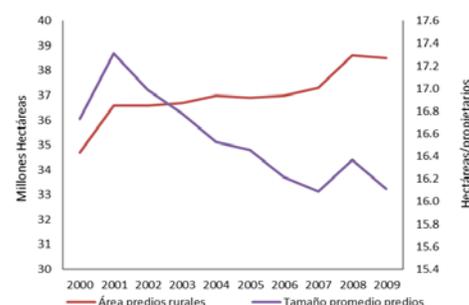
15 Con una productividad media un productor de una finca menor a tres hectáreas tendría una producción anual de 30 cargas, que valoradas a un precio promedio de 700.000 pesos, da como resultado un ingreso de 21 millones.

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

se encuentran en las categorías de Sisbén I y II. Esto anterior se explica debido a la restricción en el tamaño de la propiedad que no pueden generar los suficientes ingresos.

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

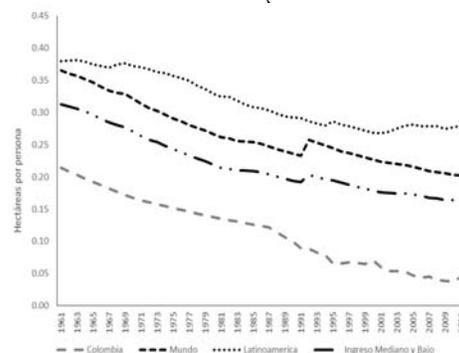
Gráfico 2. Hectáreas de predios rurales y tamaño promedio de la propiedad rural



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

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

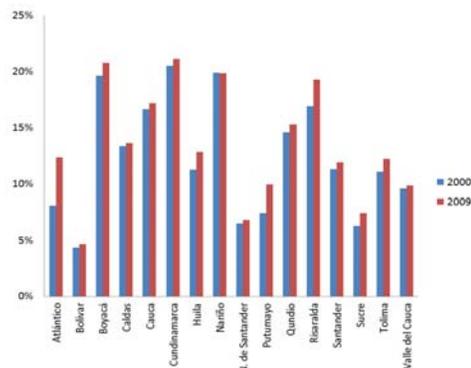


Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia.

Esta tendencia en el continuo fraccionamiento de la tierra se observa en los diferentes departamentos del país, en donde en su gran mayoría tanto el microfundio¹⁷ como el minifundio¹⁸ 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).

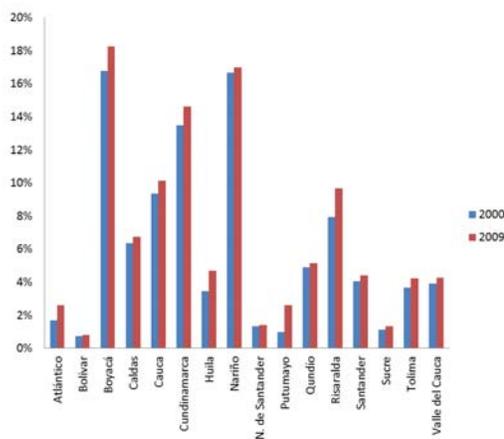
Sin pérdida de generalidad, en casi el total de departamentos el número de propiedades entre tres y diez hectáreas se incrementó, en particular en departamentos como Atlántico, Putumayo, Risaralda o Huila. Por su parte, los departamentos con el mayor número de minifundios corresponden a Cundinamarca (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 4. Porcentaje de minifundios del total de propiedades rurales



Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

Gráfico 5. Porcentaje de microfundios del total de propiedades rurales



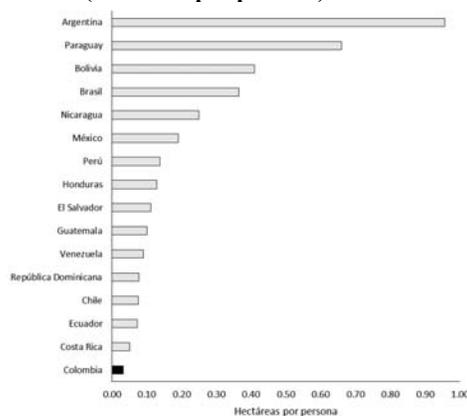
Fuente: IGAC, Atlas de propiedad rural.

17 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.

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

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 persona¹⁹ (Gráfico 3). 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 6). El país se encuentra por debajo de países que han presentado una importante dinámica en su sector rural y que han aprovechado los acuerdos de libre comercio para incrementar sus exportaciones agrícolas, siendo el caso de Perú y de Chile. Igualmente, se encuentra por debajo de países como Argentina o Brasil que tienen importantes industrias en la producción de alimentos.

Gráfico 6. Tierras cultivables en Latinoamérica (hectáreas por persona)

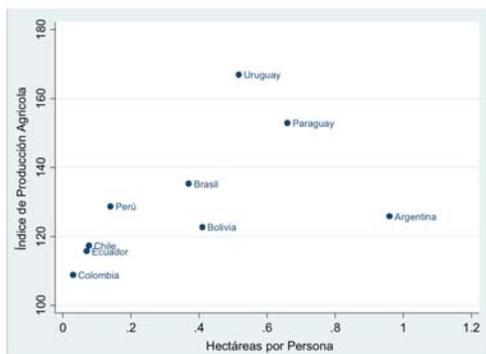


Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

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

19 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 7. Relación entre el índice de producción agropecuaria y las hectáreas por persona¹

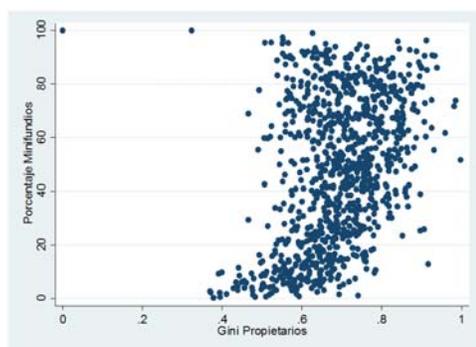


Fuente: Banco Mundial. Elaboración propia.

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 8).

Gráfico 8. Porcentaje de Microfundios y Gini de Propietarios²



Fuente: IGAC, Atlas de la Propiedad Rural.

Esta característica del sector rural colombiano encaja con la descripción realizada por Fukuyama (2011)³ de una economía malthusiana, 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 autorrefuerza 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.

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 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 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

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

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

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

empresas. Este corresponde a la reducida libertad de testamento con que cuenta una empresa familiar. En un reciente artículo en la prestigiosa publicación académica *American Economic Review* los autores Ellul, Paganó, & Panunzi (2010) señalan los efectos negativos de las leyes de herencia sobre las empresas. En particular, 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 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 abordan 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 de 500.000 empresas, en su mayoría pymes. Del total de las empresas, dos terceras partes quiebran o son vendidas por la familia durante la primera generación, y tan solo el 5% y el 15% logran perdurar por lo menos hasta la tercera generación (Deloitte, 2010⁴). 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, la familia nuclear y las nuevas formas de solidaridad familiar

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

Las leyes de sucesión no producen efectos exclusivamente en aspectos económicos como la tierra o las empresas familiares. La ley de sucesiones regula aspectos fundamentales de la solidaridad familiar, lo que

la hace relevante para la estabilidad en el largo plazo de estas estructuras. La herencia constituye el fundamento material de la continuidad de la familia y por lo tanto contribuye en la estabilidad intergeneracional de las estructuras sociales.

Desde un punto de vista individual, las legítimas 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 familia, fortaleciendo así la unidad de la misma. La expectativa de heredar, así como cualquier transferencia intervivos, 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 al 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 obte-

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

nerse otorgando al testador el mayor grado posible de libertad testamentaria.

Consideraciones finales

La presente exposición de motivos ha mostrado cómo las leyes de sucesiones no son principios fundamentales sino normas con arreglo a fines que varían de un Estado a otro en virtud de aspiraciones y propósitos de diversa índole. En este sentido, hemos notado que nuestra legislación, heredada del código napoleónico, obedece a órdenes de justificación ligados a la Francia revolucionaria en lugar de ser un desarrollo legislativo original que se dirija a satisfacer las necesidades específicas de nuestro país. De esta manera, hemos identificado la inadecuación del actual régimen de legítimas en lo que respecta al microfundio, las pequeñas empresas familiares y las nuevas formas familiares.

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

Con todo, la propuesta presentada no elimina del todo las legítimas pero las reduce a una cuarta parte de la masa sucesoral a la vez que deja vigentes instituciones establecidas a proteger a terceros 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 Mexicano 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:

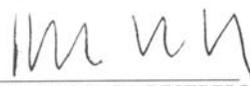
“Una cosa es la incuestionable obligación legal del padre de alimentar a sus hijos y otra muy distinta que por solo establecer la ley esa obligación haya de entenderse que en la sucesión del padre figuren asignaciones alimenticias. Según el Código Civil puede haberla por disposición testamentaria, y 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 (artículo 1226 y 1227)” (se resalta)⁵.

La ley propuesta hace una excepción al establecer la libertad testamentaria cuando el activo principal de

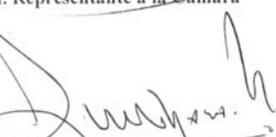
la sucesión sea un predio de valor menor a 4 UAF, con el fin de frenar la fragmentación de la propiedad de la tierra en zonas del país en las que prevalece el microfundio.

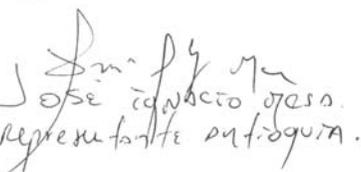
Finalmente, las leyes no deben ser solamente económicamente idóneas sino también morales. Debemos adaptar la ley de sucesiones a los nuevos vínculos de solidaridad familiar que definen a la sociedad actual. Hoy, los hijos, a diferencia del momento en que redactamos nuestro Código Civil, no nacen en el 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, al permitir un trato diferenciado, se adapta más idóneamente a las necesidades de las nuevas formas de solidaridad familiar.

Cordialmente,


RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara


CARLOS JIMÉNEZ
H. Representante a la Cámara


JORGE ROZO
H. Representante a la Cámara


JOSE IGNACIO MESA
Representante Antioqueño.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 4 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 066 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rodrigo Lara, Carlos Jiménez, Jorge Rozo, José Ignacio Mesa*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 067 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se adiciona la Ley 1530 de 2012 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

⁵ 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).

DECRETA:

Artículo 1°. Agréguese un párrafo al artículo 30 de la Ley 1530 de 2012, el cual quedará así:

Artículo 30. Programas y proyectos. Los programas y proyectos en ciencia, tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financian con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se definen, viabilizan y aprueban por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión a que se refiere el tercer inciso del párrafo segundo del artículo 361 de la Constitución Política.

Parágrafo 1°. La Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras designará una de las universidades públicas que hará parte del Órgano Colegiado de Administración y Decisión en el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Parágrafo 2°. Para efectos de la presente ley, cuando el designado sea una universidad, la misma debe tener al menos cuatro programas acreditados y contará con un término de cinco años para acreditarse institucionalmente, si al momento de la designación no lo está.

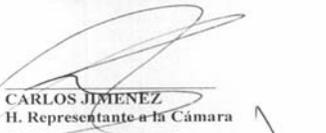
Parágrafo 3°. En todo caso, dentro de los proyectos de inversión del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación se destinará un diez por ciento (10%) para el sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Defensa, con el fin de ejecutarse a través de proyectos de investigación, desarrollo e innovación para apoyar la misión constitucional de las Fuerzas Armadas, la seguridad y la defensa de la soberanía nacional, siempre que tengan uso dual hacia el ámbito civil y con impacto regional y nacional. Los proyectos serán presentados ante el OCAD por parte del Ministerio de Defensa Nacional y el ente territorial correspondiente.

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

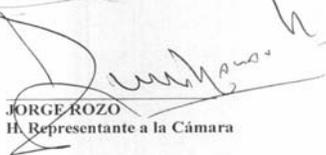
Cordialmente,



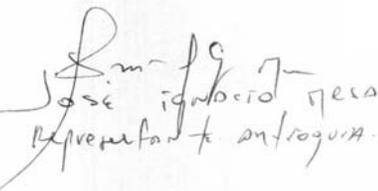
RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara



CARLOS JIMENEZ
H. Representante a la Cámara



JORGE ROZA
H. Representante a la Cámara



José Ignacio Peña
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente iniciativa de ley pretende garantizar recursos para la investigación y desarrollo del Sector Defensa colombiano. Las particularidades geográficas de nuestra nación, aunadas al clima político de nuestras fronteras y las tradicionales amenazas al Estado colombiano⁶, exigen que este cuente con una capacidad de respuesta eficaz por lo cual garantizar seguridad en el suministro de equipamientos y repuestos para nuestras FF. MM. adquiere capital importancia.

Los equipos militares no son algo que se pueda conseguir en el mercado internacional sin compromisos políticos y diplomáticos. Por ejemplo, una eventual sanción por parte de alguno de los Estados que proveen a nuestras FF. MM., puede dejarlas en la inoperancia, dada nuestra preocupante dependencia tecnológica. Asimismo, resultaría mucho más costoso en virtud de la adecuación a estándares técnicos que difieren de un país productor de armas a otro.

Esta solución no es óptima por lo que lo deseable, en el mejor de los mundos, sería que todo el equipamiento de nuestras FF. MM. fuera de origen nacional. Por supuesto, carecemos de los medios industriales y tecnológicos para lograr dicho estado de cosas, pero ello no implica que no podamos comenzar a avanzar en ese sentido.

El desarrollo de una industria militar capaz de suplir algunas de las necesidades de nuestras FF. MM. pasa, necesariamente, por iniciativas de investigación y desarrollo, así como la formación de científicos y tecnólogos que no solo realicen investigación al respecto, sino que formen el capital humano que se requiere para establecer una producción que pueda satisfacer las necesidades de nuestra nación.

En los últimos años, Colombia ha realizado esfuerzos exitosos para mejorar sus capacidades de producción de tecnologías para el sector militar. Sin embargo, se requiere un flujo de capitales constante que permita asegurar, tanto la continuidad de los múltiples programas emprendidos como la formulación e implementación de nuevos proyectos que faciliten el cumplimiento de la función constitucional de nuestras FF. MM., y puedan, más adelante, apalancar el desarrollo tecnológico de la nación y sus diferentes regiones.

La presente iniciativa es la respuesta a la necesidad de un flujo de capitales continuo y garantizado, por lo cual se propone la destinación de un diez por ciento (10%) del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel) para el Sector Defensa⁷. Es importante destacar que, si bien este proyecto busca dar recursos a la industria militar, lo hace con miras a aprovechar la capacidad de gestión demostrada por dicho sector, así como las consecuencias del desarrollo del mismo en las comunidades donde se realicen los diferentes programas.

Es importante enfatizar que no se trata, de ninguna manera, de un proyecto militarista que pretenda un cre-

6 Problemas de actividades al margen de la ley como narcotráfico, minería ilegal, contrabando y demás.

7 Ante la caída en los precios del petróleo durante 2014-2015, se espera un ajuste de los ingresos del Sistema General de Regalías. De tal forma, los ingresos del FCTel para el bienio 2017-2018 ascenderían a cerca de \$900 mil millones de pesos, que es un 40% menos a lo previsto inicialmente.

cimiento indiscriminado del sector o que busque predominancia estratégica de ningún tipo, sino de un programa que busca garantizar los equipamientos necesarios para nuestras FF. MM. y, con ello, generar alternativas de desarrollo en los ámbitos local, regional y nacional. En consecuencia, es preciso hacer algunas salvedades sobre la destinación de estos recursos: Primera, que el uso de los mismos debe ser dual, es decir, que los proyectos y programas a los que se destinen deberán ser aplicables y útiles al sector civil; segunda, que en tanto estos recursos son asignados por el Sistema General de Regalías a las regiones, deberán mantener esa vocación con el fin de generar desarrollos en las regiones, así como sinergias entre las FF. MM. y las poblaciones locales; tercera, esta iniciativa pretende sacar el mejor provecho posible de los recursos del FCTel que no se han ejecutado y que para el periodo 2012-2014 ascendieron a más de \$1.2 billones de pesos⁸.

De la misma manera, las ventajas económicas de realizar inversiones en el Sector Defensa se pueden resumir en: i) creación de empleo calificado, dado que las tecnologías allí empleadas requieren niveles de conocimiento avanzados por lo cual exigen la creación de empleo altamente calificado; ii) diversificación de la economía, ya que estos proyectos lograrán el jalónamiento económico de otros sectores de la economía; iii) mejoras en la calidad de la oferta educativa y de capital humano que se generarán con esta inyección de recursos.

1. Rol del Estado en las inversiones de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI)

La intervención estatal en actividades de CTeI se da con la finalidad de fomentar actividades de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), así como de mejorar la competitividad del país por medio de la incorporación de nuevas tecnologías en las diferentes actividades económicas⁹. Las políticas públicas para ello van desde deducciones fiscales¹⁰, modalidades de crédito e inversiones en entidades públicas. En el caso colombiano, no muy diferente al de Estados Unidos, la inversión pública es la principal fuente de las inversiones de I+D+i, pues asciende al 62% del total.

Mariana Mazzucato, en su libro, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, ofrece bastantes ejemplos del rol exitoso del Estado en actividades de CTeI. En palabras de la autora, es el *Estado Emprendedor*, aquel que ha financiado y desarrollado actividades de I+D+i, el pionero en los principales avances científicos, como en el caso de internet, posicionamiento GPS, conexiones inalámbricas o pantallas táctiles. En últimas, actúa como promotor en sectores donde de otra manera difícilmente los agentes privados invertirían debido a la imposibilidad de asumir financieramente los costos y las restricciones de percibir los beneficios de una innovación.

8 Colombia presenta un rezago importante en inversiones de CTeI, por ejemplo la inversión del país asciende a 0,6% del PIB, mientras que para países como Brasil o México es de 1,74% y 0,75% respectivamente.
 9 Mazzucato, Mariana (2013) "The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths" Anthem Press, Nueva York.
 10 En el documento CONPES 3834, Colombia definió los lineamientos para estimular las inversiones privadas en CTeI a través de deducciones fiscales.

Por ejemplo, los capitales de riesgo (*venture capital*¹¹) tienden a entrar en las compañías que se encuentran en la segunda o tercera etapa del proceso de inversión-innovación (Tabla 1). Esto a pesar de las creencias comunes, de que este tipo de recursos se dirigirá a actividades tecnológicas nacientes, el capital de riesgo es escaso en las etapas semillas de la firma (etapa inicial) debido a que el nivel de riesgo es muy alto, a sabiendas que el potencial de una nueva idea y sus condiciones de demanda son completamente inciertas. Además, los capitales de riesgo tienen un sesgo hacia proyectos de inversión donde la viabilidad comercial se establece dentro de los 3-5 años después de iniciado el proyecto, mientras que los grandes desarrollos tecnológicos requieren periodos de tiempo más amplios (cerca de 15 o 20 años). Adicionalmente, tienden a estar concentrados en áreas de gran crecimiento potencial, baja complejidad tecnológica y baja intensidad de capital, dado los altos costos de los mismos.

Tabla 1: Riesgo de pérdida para diferentes etapas a las cuales se realiza la inversión*

Etapa en la que se hace la inversión	Riesgo de pérdida
Etapa inicial – Semilla	66,2%
Puesta en marcha	53%
Segunda etapa	33,7%
Tercera etapa	20,1%
Puente o de la etapa de prepública	20,9%

Fuente: Pierrakis (2010)¹². Tomado de Mazzucato 2013. *Caso de Estados Unidos.

Gráfico 1: Capital de riesgo y sus etapas de inversión



Fuente: Ghosh y Nanda (2010). Tomado de Mazzucato 2013.

De esta forma, el rol de la inversión gubernamental es crucial para el desarrollo de las actividades iniciales y precursoras de CTeI (Gráfico 1). Posteriormente a esfuerzos, que deben ser públicos, los resultados de estos podrán desembocar en una aplicación civil exitosa, comercializable e incentivadora de la industria nacional, pero que necesita una primera etapa de la inversión pública, como en el caso de las computadoras *Apple* donde los principales insumos tienen origen en inversiones públicas de I+D+i. En suma, los casos exitosos de avances en CTeI subrayan que únicamente un *Estado Emprendedor* puede ser el artífice de las grandes apuestas en nuevas tecnologías.

2. La industria militar en la experiencia internacional

La historia muestra grandes ejemplos de tecnologías de defensa, que no solo han sido apropiadas por la sociedad, sino que se han convertido en industrias exitosas capaces de generar empleo, riqueza y desarrollo.

11 Son un tipo de capital privado que se centran en compañías en etapa temprana y con alto potencial de crecimiento.
 12 Pierrakis, Y. (2010). "Venture Capital: Now and after the Dotcom Crash". NESTA research report, July 2010.

Es así como el Sector Defensa en el mundo ha sido tradicionalmente un promotor del desarrollo industrial, ya que tiene la vocación de replicarse en otros sectores, convirtiéndose así en catalizador para importantes desarrollos tecnológicos en las regiones donde se enfocan.

Este impulso a la industria puede verse reflejado internacionalmente en diferentes proyectos que, con su respectiva aplicación civil, han revolucionado el mundo de la tecnología, las industrias nacionales y su desempeño económico. Es el caso, por ejemplo, de la exitosa creación del proyecto Darpa (Defense Advance Research Project Agency) en Estados Unidos. En el periodo posterior a la II Guerra Mundial, el Pentágono trabajó de cerca con otras agencias de seguridad nacional, como la Comisión de Energía Atómica y la Agencia Nacional de Aeronáutica y Espacio. Estas asociaciones llevaron al desarrollo inicial de los computadores, los jets, la energía nuclear civil, el láser y la biotecnología^{13 14}.

Darpa otorgó apoyo público para la investigación básica y aplicada, estrechando la relación entre el Gobierno y el ámbito científico norteamericano. Así, físicos y científicos fueron encargados de instruir a los hacedores de política para que estos entendieran qué tipo de tecnologías proveían posibles aplicaciones militares, civiles y su uso comercial. De igual forma, un número importante de trabajadores del Gobierno tomó un rol directivo en la innovación, contratando nuevos investigadores, incentivando su capacidad de solucionar problemas y afianzando el logro de ciertos objetivos.

Entre los principales resultados del proyecto Darpa, se encuentra la formación de los primeros departamentos de ciencias de la computación, la financiación a la investigación llevada a cabo por empresas nacientes, su contribución a la investigación de semiconductores y microchips, y el apoyo a la investigación sobre la interfase humano-computador, además de supervisar las primeras etapas del internet. Algunas aplicaciones específicas se señalan a continuación:

- GMR, Programa SPINTRONICS y dispositivos de disco duro
- Semiconductores basados en silicio
- Pantallas táctiles
- Internet, HTTP y HTML
- Baterías y pantallas LCD

3. La política de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Defensa Colombiano

La política de CTeI del Sector Defensa respondió al Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y, por lo tanto, a la Política Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación (documento CONPES 3582 de 2009), la cual –a su vez– encuentra fundamento en el artículo 71 de la Constitución Nacional, el cual establece:

“Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”. (Subraya fuera de texto).

Esta previsión se desarrolla legal y reglamentariamente a través de varias normativas, que sirven también de funda-

mento para la política sectorial y dentro de las que se destacan las siguientes:

○ **Ley 29 de 1990:** “*por medio de la cual se dictan disposiciones para el fomento de la investigación científica y el desarrollo tecnológico y se otorgan facultades extraordinarias*”. De acuerdo con esta, el Estado deberá promover y guiar el desarrollo científico y tecnológico, incorporando la ciencia y la tecnología a los planes y programas de desarrollo económico y social del país. Establece, a su vez, la relación universidad-empresa-Estado como motor de la actividad científica en el país.

○ **Ley 1286 de 2009:** “*por la cual se modifica la Ley 29 de 1990, se transforma a Colciencias en Departamento Administrativo, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia y se dictan otras disposiciones*”. Tiene como finalidad establecer un modelo productivo sustentado en la ciencia, la tecnología y la innovación, que permitirá adicionar valor agregado a los productos y servicios de la economía. Vale recalcar que esta ley establece que las políticas públicas en materia de estímulo y fomento de la ciencia, la tecnología y la innovación.

En este marco, se lanzó la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Sector Defensa. Esta política fija las pautas para que las actividades de CTeI contribuyan a la autosostenibilidad e independencia estratégica del país. En resumen, los objetivos establecidos en política buscan:

- Ser eficaces en las operaciones, lo que lleva a tener un país cada vez más seguro. Incentivar la investigación, el desarrollo y la innovación dentro del Sector para generar respuestas tecnológicas que tendrán la capacidad de dar soluciones sostenibles tanto a las necesidades de las FF. AA. como de la sociedad en general.
- Apoyar el cumplimiento de la misión constitucional de la Fuerza Pública, buscando alcanzar la autosuficiencia e independencia estratégica del sector y el país.
- Optimizar la utilización de recursos humanos, de infraestructura y económicos, lo que permitirá que aún en situaciones adversas las Fuerzas puedan garantizar el cumplimiento de sus funciones constitucionales utilizando de la mejor manera posible los recursos disponibles para tal efecto.
- El autosostenimiento también se traducirá en un mayor conocimiento del Estado de las tecnologías actualmente en uso, permitiendo la adquisición de una base tecnológica que alimentará en un futuro los procesos de modernización de las Fuerzas.

La política establece adicionalmente que toda actividad de CTeI se guiará por cuatro principios rectores, los cuales han sido derivados de la Ley de Ciencia y Tecnología – Ley 1286 de 2009:

- La integración tecnológica e industrial de los actores del Sector Defensa.
- La regionalización de la CTeI.
- El fortalecimiento de las capacidades existentes dentro del sector.
- La incorporación de la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación en los procesos productivos de todas las empresas del Sector Defensa.

4. Casos de éxito en Colombia

A. Codaltec - Villavicencio, Colombia

Como parte de la estrategia para asumir los retos propuestos en Ciencia, Tecnología e Innovación, el Ministerio de Defensa Nacional constituyó, de la mano de la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio, en diciembre de 2012 la Corporación de Alta Tecnología

13 Block, F. L. (2008) “Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States”. *Politics and Society* 36, n.º 2

14 Mazzucato, Mariana (2013) “The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths” Anthem Press, Nueva York.

para la Defensa (Codaltec), entidad sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es el desarrollo de las apuestas sectoriales en áreas de electrónica y desarrollo de *software*, así como el apoyo de la gestión tecnológica de los proyectos de las Fuerzas que así lo requieran. Esta Corporación permite trabajar con empresas privadas y es motor de la creación de una base industrial de defensa.

El objeto esencial de Codaltec es adelantar actividades científicas y tecnológicas, y especialmente aquellas que están enfocadas a las áreas de conocimiento relacionadas con *software* y electrónica. Esta entidad, a través de programas estructurados al corto, mediano y largo plazo, contribuye a dar respuesta a las necesidades operacionales de la Fuerza Pública, al tiempo que aporta a la disminución de la brecha tecnológica existente en la industria del Sector de Defensa y Seguridad, al desarrollo regional del país y al uso dual (militar y civil) de la tecnología. Actualmente, Codaltec está ejecutando dos de las apuestas sectoriales o programas estratégicos que en materia de CTel ha trazado el Ministerio de Defensa Nacional.

i) Apuesta de Modelación y Simulación

Busca generar capacidades de escenarios virtuales para el entrenamiento táctico operacional de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Para el 2018, Colombia será autosuficiente en el desarrollo de simuladores de talla mundial de cualquier aeronave, equipo militar o maquinaria de cualquier sector. Esta apuesta cuenta con financiación (\$7.000.000.000 millones) del Ministerio de Defensa y del municipio de Villavicencio, ciudad que busca propiciar una nueva vocación tecnológica e industrial. Esta apuesta empezó con el desarrollo de simuladores tácticos operacionales, utilizando modelación y simulación estática.

Resultados obtenidos

Se formularon e implementaron tres proyectos:

- Diseño y construcción de un simulador para aeronave remotamente tripulada.
 - El 9 de mayo de 2013 se entregó el primer simulador de una aeronave remotamente tripulada (Simart®).
- Diseño y construcción de un simulador del vehículo blindado de transporte de tropa ligero con torreta de tiro.
 - En 2013 se terminó el desarrollo de este simulador para el Ejército Nacional, el cual fue entregado el 25 de enero de 2014.
- Diseño y construcción de un simulador para aviones monomotor tipo regional/utilitario turbohélice de corto alcance.
 - En marzo de 2014 se entregó este simulador a la FAC.

Estos proyectos han sido posibles gracias a la participación de personal militar de las cuatro Fuerzas e ingenieros metenses, escogidos a través de una convocatoria pública liderada por el Ministerio de Defensa, que actualmente están vinculados a Codaltec.

ii) Sensores

Esta apuesta busca que en Colombia se desarrollen el conocimiento y las capacidades para construir sistemas que permitan el desarrollo de tecnologías que cubran las necesidades transversales de la FF. MM. en las áreas de vigilancia y control del territorio nacional. De igual forma, se busca generar la aplicación dual de la tecnología apropiada por el SD que permita apoyar al sector civil en temas como meteorología, atención de desastres, sector petrolero, entre otros.

Actualmente está en implementación el “Proyecto Radar”. Este proyecto permitirá adquirir capacidades en diseño, desarrollo y producción de un prototipo de radar de corto alcance que cubra las necesidades de la FF. MM. en el área de vigilancia y detección temprana. Para su desarrollo se contará

con la transferencia tecnológica de un Gobierno extranjero. Adicionalmente este proyecto será desarrollado por un equipo de 20 ingenieros colombianos entre uniformados y civiles.

Gracias al apoyo de la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio en los Programas de Modelación y Simulación y el de Sensores, se han logrado beneficios importantes para la región.

- Se realizó la mayor apuesta de capital humano en el departamento del Meta para el desarrollo de tecnología de Defensa, con la generación de 38 empleos calificados para profesionales metenses de las más altas calidades, de los cuales 33 hacen parte del Programa de Modelación y Simulación y 5 del Programa de Sensores.

- Con el fin de fortalecer las capacidades de CTel en el Departamento del Meta, el Ministerio de Defensa adelantó gestiones que permitieron la negociación de un convenio de cooperación entre la Empresa Innova de España y Codaltec. Este convenio benefició a la Universidad de los Llanos (Unillanos) con el otorgamiento de becas y la posibilidad de que los estudiantes realicen sus prácticas y trabajo de grado en los temas de la Corporación.

- Por otra parte, por medio de un proyecto de offset se busca apoyar las iniciativas ya existentes para el soporte de la creación de un clúster de Tecnologías de Información (TI) para temas de defensa y seguridad en el municipio de Villavicencio.

A través de la creación y consolidación de capacidades científicas y tecnológicas y su uso social para la seguridad y defensa nacional, se logrará establecer una industria sostenible que abastezca las necesidades internas y externas.

Vale indicar que Codaltec tiene por disposiciones estatutarias la oportunidad de abrir sedes en cualquier región del país, siempre que haya proyectos ambiciosos y sostenibles como los que se están desarrollando en Villavicencio. Las apuestas del Sector Defensa que ya están formuladas permitirán desarrollar estas iniciativas en distintas regiones del país; solo se necesita el presupuesto que permita iniciar su implementación.

B. Cotecmar – Cartagena, Colombia

La Corporación de Ciencia y Tecnología para el desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (Cotecmar) nació en el año 2000 como una estrategia para el fortalecimiento de la industria astillera en Colombia. Esto en un contexto en el que el país se veía relegado a efectuar las grandes compras en defensa a países líderes de la industria a nivel mundial (EE. UU., Alemania, España, entre otros). La Corporación se crea con la Armada Nacional de Colombia como principal socio estratégico, en conjunto con tres (3) de las principales universidades del país, generando un modelo de gestión que es considerado actualmente como un referente en lo que respecta a relación universidad-empresa-Estado.

El impacto social, económico y tecnológico que ha tenido Cotecmar con la introducción exitosa de innovaciones en el mercado deja entrever que esta no es una organización que innova esporádicamente, sino que presenta una dinámica constante en las distintas dimensiones de la innovación (producto, proceso, organización y mercado), lo que la consolida como un pilar fundamental de su cultura organizacional.

Cotecmar se destaca por la contribución al empleo en la región, ya que presenta una tendencia creciente en la contratación de empleados y en la generación de empleo indirecto, junto al aumento progresivo de la inversión en talento humano que ha aumentado significativamente desde el año 2007, beneficiando a más del 40% de los empleados de la Corporación. Asimismo, se observa una fuerte relación entre los ingresos de la Corporación y las variables de empleo y

proveedores, indicando que la dinámica de crecimiento de la Corporación se refleja efectivamente en términos de empleo directo, indirectos y de encadenamientos productivos por medio de sus proveedores.

Cotecmar ha realizado una gran apuesta para la formación de personal en temas de gestión de la innovación y de ingeniería naval. En los últimos cinco (5) años se han invertido más de \$7.000 millones de pesos para generar las competencias que requiere el personal para cumplir con los objetivos estratégicos y retos direccionadores de la organización. La Corporación ha financiado profesionales para desarrollo de estudios de maestría y doctorado en países como Inglaterra, España, Alemania y Estados Unidos. Además, se ejecutan estrategias con universidades locales, como por ejemplo la creación de manera colaborativa de dos programas de Maestría en Ingeniería Naval, con la Universidad Tecnológica de Bolívar y la Escuela Naval Almirante Padilla.

Bajo este modelo, Cotecmar ha desarrollado importantes proyectos para la Armada Nacional de Colombia. Entre ellos se encuentran: modernización de las fragatas y los submarinos de la Armada Nacional, con ello se construyeron patrulleras oceánicas, parte de sus patrulleras de costa. De otro lado, actualmente se está liderando el proyecto de reemplazo de las actuales fragatas clase “Almirante Padilla”, a través del diseño y la construcción de la Plataforma Estratégica de Superficie (PES), que constituye el proyecto más ambicioso en materia de desarrollo tecnológico e innovación en el Plan Estratégico de la Armada Nacional.

La Corporación también ha sido fundamental para el desarrollo de los medios fluviales requeridos por la Armada Nacional, mediante el diseño, el desarrollo y la construcción de la patrullera de apoyo fluvial pesada (PAFP), la patrullera de apoyo fluvial liviana (PAFL 307) y la lancha patrullera de río (LPR). Un reconocimiento a las capacidades de Cotecmar se dio en 2012, cuando la empresa firmó un contrato para la venta de cuatro lanchas patrulleras de río (LPR) al Gobierno de Brasil.

En marzo de 2009, la Fuerza Naval del Caribe y Cotecmar mostraron a Colombia los dos últimos buques tipo nodriza para operación en los ríos de Colombia. Estos buques fueron fabricados con ingeniería y tecnología nacionales, con importantes adelantos que ayudarán a potenciar la fuerza de combate contra el terrorismo y el narcotráfico en los ríos de Colombia. Las embarcaciones fluviales para operaciones de seguridad y defensa diseñadas y construidas por Cotecmar para la Armada de Colombia han sido probadas en combate y se encuentran en operación en los ríos de Colombia realizando misiones de soporte, inteligencia, control y soberanía.

La gran fortaleza de la Corporación radica en su carácter tecnológico vinculado al industrial. Es así como desde una perspectiva de investigación, desarrollo e innovación, las unidades de negocio en Cotecmar (específicamente de sus plantas productivas) pueden ser vistas como los laboratorios en los que se identifican las necesidades y problemáticas del sector y se prueban las posibles alternativas de solución a través del proceso de gestión de la innovación, con el soporte técnico de la academia, y generalmente con cofinanciación proveniente de entidades del Estado (e.j. Colciencias).

Ejemplo de ello fue la gestión realizada para incluir al sector Astillero en la convocatoria de selección de sectores de clase mundial en el marco del Programa de Transformación Productiva. En un esfuerzo colaborativo, se presentó la propuesta de valor que dio lugar a la inclusión de la industria astillera dentro del sector “Metalmecánico y Siderúrgico”; precisamente este último fue seleccionado de entre cerca de 20 que se postularon. Es así como esta industria se ha consti-

tuido en una de las apuestas manufactureras de “Clase Mundial” para ser promovidas en los próximos años en el país.

Es importante anotar que el sector Astillero ofrece grandes oportunidades en términos de generación de valor agregado, empleabilidad y posicionamiento en mercados internacionales. Primero, está desarrollando múltiples iniciativas en materia política, económica y tecnológica para su reconocimiento y consolidación a nivel nacional, y, segundo, está incursionando en nuevos nichos de mercado a nivel internacional, lo que le demanda contar con un alto valor agregado en los productos y/o servicios ofrecidos.

Es por ello que Cotecmar trabaja conjuntamente con el Comité de Astilleros, la ANDI, Fedemetal y ha incursionado en proyectos con Innpulsa Colombia y la Corporación Propaís con el fin de impulsar el desarrollo del sector en el país. Vale indicar que buena parte de la industria astillera está ubicada en la costa caribe colombiana, por lo que se puede decir que Cotecmar a través de sus desarrollos ha venido jalonando esta importante región del país.

C. Fuerza Aérea – Dosquebradas, Colombia

La Cámara de Comercio de Dosquebradas ha venido trabajando de la mano del Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana en el desarrollo de piezas y repuestos para los helicópteros que se usan en el sector. De esta manera, la Fuerza Aérea ha implementado una capacidad nueva que es la de certificar piezas producidas en el país, de tal suerte que se puedan integrar en nuestra flota de helicópteros sin poner en riesgo la seguridad de los vuelos. Esta nueva capacidad es la semilla de una industria aeronáutica fuerte, pues permite que se certifiquen las piezas y las aeronaves que se puedan desarrollar en Colombia.

Este nuevo programa de producción de las piezas logró fortalecer, a su vez, la capacidad industrial de las empresas que participaron para alcanzar los niveles de calidad requeridos, a tal punto que estas están siendo consideradas por empresas extranjeras de la talla de Airbus Military como posibles proveedoras.

5. Problemas del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación

La creación del Sistema General de Regalías (SGR) en 2011, el cual cambió la asignación de los recursos de regalías, fue una de las principales reformas económicas de los últimos años. La nueva forma de distribución de los recursos toma en consideración un criterio de distribución más equitativa entre todas las regiones; además, subraya la necesidad del país de alcanzar ciertos objetivos económicos y sociales.

Así, se fijó destinar el diez por ciento (10%) del SGR para realizar inversiones en ciencia, tecnología e innovación y conformar el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTeI). Esto debido a que la CTeI es uno de los principales rubros en el desarrollo productivo de un país y en el cual nos encontramos rezagados frente a nuestros pares latinoamericanos.

Ahora bien, la ejecución y utilización de estos recursos no ha estado exenta de problemas. Así, los recursos destinados al FCTeI no se han ejecutado en su totalidad, debido a la falta de asignación y ejecución. Esto es en parte por problemas inherentes o cuellos de botella en la presentación de proyectos de CTeI por parte de las regiones.

En el bienio 2013-2014 el presupuesto total del FCTeI ascendió a cerca de 2.4 billones de pesos, de los cuales 1.7 billones corresponden a asignaciones propias del SGR para ese periodo, mientras que más de 700 mil millones pertenecen a recursos no utilizados en el año 2012, es decir, el saldo de ese año. Por su parte,

en el bienio 2013-2014 el saldo de los recursos del FCTel ascendió a 1.2 billones, lo que corresponde a que un poco más del cincuenta por ciento (50%) del total presupuestado no se utilizó en ningún proyecto.

Esto indica que las entidades territoriales no están presentando los suficientes proyectos para agotar todos los recursos del FCTel y pone de presente que muchos de los recursos asignados a la ciencia, tecnología e innovación no se están aprovechando.

A corte de abril de 2015 se han aprobado 249 proyectos por un valor de 2.4 billones de pesos, pero que cuentan con una financiación de 1.9 billones de pesos por parte del FCTel. De estos proyectos, el setenta y seis por ciento (76%) se encuentra contratado, mientras que un veintitrés (23%) no ha iniciado el proceso de contratación. Cabe resaltar que ningún proyecto de este fondo ha finalizado ni ha tenido un impacto directo lo que, si bien es inusual, obedece más a la naturaleza de los proyectos cuyo impacto se espera más en el largo plazo.

Sin embargo la problemática existe, como lo demuestra que la Contraloría, a finales de 2013, haya hecho denuncias de falta de asignación y ejecución de las regalías destinadas al Fondo de Ciencia y Tecnología.

Al respecto de estos problemas, en una reciente evaluación al SGR realizada por Fedesarrollo¹⁵, se encontraron problemas y cuellos de botella que han impedido al FCTel cumplir sus objetivos y aprovechar en mejor medida los recursos asignados a estos rubros. Entre los problemas hallados, los principales son los siguientes:

1. Existe poca regionalización de la estrategia de ciencia, tecnología e innovación (CTel), pues muy pocas regiones cuentan con la capacidad necesaria para formular proyectos de este tipo debido a la rigurosidad y especialización requerida. En este sentido, es necesario que existan actores del SNCTel que cuenten con las capacidades mínimas para formular proyectos. Sin embargo, esto es posible solo en muy pocas regiones del país.

2. La poca institucionalidad con que cuentan varios entes territoriales, en particular en lo que respecta a la capacidad administrativa y de gestión, dificulta la formulación y presentación de proyectos. En ello se ha identificado que existe poco capital humano especializado en los temas de CTel, esto a tal punto que no tienen claridad sobre qué es Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. La normativa no tuvo en consideración las particularidades de los proyectos de CTel. En especial no se tuvieron en consideración los siguientes aspectos: a) los proyectos no nacen de una necesidad evidente, b) en algunos casos tienen resultados intangibles, c) existe un alto riesgo de obtener resultados negativos, d) los proyectos tienen un desarrollo lento, e) los resultados son de mediano y largo plazo y la medición de su impacto representa un gran reto.

4. Los proyectos han tenido poco impacto regional y la mayoría de ellos han sido presentados por una sola entidad territorial. Así, el noventa y cinco punto siete por ciento (95,7%) de los proyectos presentados al OCAD CTel tenían financiación de una única entidad territorial.

5. La presencia de Colciencias no es igual en todos los departamentos del país, pues muchos departamentos han señalado la poca ayuda y asistencia técnica necesaria para la estructuración de los proyectos.

Ante estos problemas, el estudio en mención señala la necesidad de que las regiones con menores capacidades tengan un acompañamiento en ello, una forma de "padrinazgo" para superar varios de los cuellos de botella. Esto lo podrían hacer entidades que ya han sido exitosas en este proceso y que cuenten con experiencia en la realización de tales procesos, como es el caso de las universidades o de los centros de investigación de los ministerios. El Ministerio de Defensa cuenta con amplia experiencia en programas de este tipo que ha sido capaz de llevar a buen término de manera exitosa, como es el caso de los proyectos realizados por Codaltec en el departamento del Meta o de Cotecmar en el departamento de Bolívar. La presencia de las FF. AA. a lo largo y ancho de nuestra geografía, su demostrada capacidad de gestión y el mero número de resultados exitosos aparecen como garantía de que la inversión en el Sector Defensa redundará en el desarrollo económico y tecnológico de las regiones y sacará el mejor provecho de los recursos del FCTel.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara

CARLOS JIMENEZ
H. Representante a la Cámara

JORGE ROZO
H. Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El 5 de agosto de 2016 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 067 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rodrigo Lara, Carlos Jiménez, Jorge Rozo, José Ignacio Mesa*.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2016
CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso agropecuario, cuyas pendientes estén entre veinte por ciento (20%) y cuarenta y cinco por ciento (45%), tiene la obligación de destinar por lo menos el cinco por ciento (5%) a reforestar con especies nativas.

Parágrafo. Toda finca que cuente con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberá proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de arborización con especies nativas previamente aprobado por el Ministerio de Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales.

¹⁵ Evaluación institucional y de procesos con énfasis en el ciclo de proyectos del Sistema General de Regalías. Núñez, Jairo; Castro, Felipe & Rincón, Nidia. Fedesarrollo, 2015.

Artículo 3°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso pecuario, con una extensión de por lo menos cincuenta hectáreas (50) tiene la obligación de destinar por lo menos el diez por ciento (10%) a reforestar con especies nativas.

Artículo 4°. El Gobierno nacional definirá los criterios para la imposición de las sanciones en caso de incumplimiento de la presente ley, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del infractor y geográficas del predio; recogiendo los lineamientos de la Ley 1333 de 2009.

Artículo 5°. Los predios rurales que cumplan con lo dispuesto en la presente ley tendrán prelación en el acceso a los programas de inversión o crédito adelantados por entidades públicas.

Artículo 6°. El Gobierno nacional reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

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

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara

CARLOS JIMÉNEZ
H. Representante a la Cámara

JORGE ROZO
H. Representante a la Cámara

FABIAN CORTILLO

CARLOS SOMO

OSWALDO TORO
JOSÉ IGNACIO ROSA
ALEXANDRO CARO
CARLOS ENRIQUE

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), de mantenerse la tendencia actual, el número de hectáreas deforestadas en el mundo ascenderá a 170 millones en los próximos veinte años. Este proceso se presenta principalmente en los países ubicados en la región tropical, siendo Colombia uno de ellos.

Actualmente, cerca de la mitad del territorio colombiano está conformado por áreas de bosque, aproximadamente 50 millones de hectáreas, sin embargo, el número de hectáreas que tienen vocación forestal asciende a más de 64 millones, de acuerdo con el tercer Censo Agropecuario. Esta diferencia es resultado de fenóme-

nos como la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la tala ilegal y el cambio vocacional del suelo. De esta forma, cada año se pierde un área de bosque (140.000 hectáreas) casi igual al espacio que ocupa Bogotá; por lo que en total, en los últimos 20 años se ha perdido en áreas de bosque más de 5 millones de hectáreas.

Así, más de 2.000 hectáreas de bosques y vegetación son deforestadas cada mes en Colombia por cuenta de la explotación minera de oro a cielo abierto, que se está llevando a cabo en 17 de los 32 departamentos del país (*El Tiempo*, 2016)¹. Por otra parte, las políticas para intentar erradicar los cultivos ilícitos, a partir de herbicidas aéreos, tienen considerables consecuencias destructivas en la vegetación, produciendo efectos adversos no solo en cultivos lícitos sino también en los bosques y fuentes de agua. En este punto, cabe resaltar que el grado de deforestación de los bosques húmedos tropicales en Colombia está entre los cinco más altos del mundo (González, 2000)². Asimismo, otro factor que imposibilita la recuperación efectiva de las áreas forestales es el conflicto en torno a la vocación del suelo. La ganadería utiliza hoy en día el 30% de la superficie terrestre del planeta, en su mayor parte pastizales, ocupando a la vez el 33% de toda la superficie cultivable (Matthews, 2008)³.

El proceso de deforestación tiene numerosas implicaciones negativas. En primer lugar, Colombia presenta un riesgo elevado de afectación ante los diferentes efectos del cambio climático, de acuerdo con el Índice Global Riesgo Climático. El vínculo entre cambio climático y deforestación viene dado porque al eliminar un bosque se presenta un aumento en los niveles de dióxido de carbono, principal determinante de los gases de invernadero. De esta forma, las estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), señalan que un 10-20% de todo el dióxido de carbono liberado proviene por cambios por la pérdida de bosques tropicales.

En segundo lugar, la deforestación implica daños a los servicios de los ecosistemas, como los aprovisionamientos de agua; en particular, por el deterioro de las cuencas de los ríos debido a su erosión y sedimentación, lo cual impacta de manera negativa el cauce de los mismos y ello se traduce en inundaciones y derrumbes.

Tercero, hay una pérdida de biodiversidad y degradación del hábitat de muchas especies naturales. Por último, las consecuencias de la deforestación se pueden ver en el deterioro de los medios de vida rurales, lo que lleva a una movilización de la población asentada de un extremo a otro.

Por estas razones, es de gran importancia contar con mayores herramientas para la protección de bosques, ecosistemas y cuencas hídricas. La imposición de un conjunto de deberes a los propietarios rurales para que dediquen una fracción marginal a procesos de forestación con fines de protección ambiental, aparece como una estrategia efectiva para enfrentar los problemas generados por la deforestación.

- 1 Minería ilegal arrasa con más bosques que la coca. Junio de 2016.
- 2 GONZÁLEZ, D. (2000) "Coca, Deforestation and Food Security in the Colombian Amazon Region" en Unasylva, Vol. 51, No. 202, Forestry Department, FAO, págs. 1-5.
- 3 MATTHEWS, C. (2008) "La Ganadería amenaza el Medio Ambiente" en Cambio Climático, págs. 1-2.

Este conjunto de medidas no es del todo novedoso, puesto que en Panamá actualmente hay en curso un proyecto de ley⁴ que pretende obligar a los poseedores de predios a acoger una regulación directa en torno a la reforestación de un porcentaje de sus propiedades, medida con la cual el vecino país pretende fomentar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente.

Con la presente ley, el país podrá recuperar parte de los recursos deforestados en los últimos veinte años, puesto que permitirá que más de tres millones de hectáreas entren a hacer parte de los ecosistemas de reforestación⁵.

Esta ley es conveniente en por lo menos tres aspectos, siendo de mayor relevancia el primero: i) permite contrarrestar los efectos negativos de la deforestación en temas ambientales; ii) propende por un uso del suelo más acorde con su vocación; y iii) a través de un sistema de sanciones e incentivos, avanza en materia de regulación ambiental.

En lo que sigue del presente texto, precisaremos un conjunto de conceptos y enfoques ambientales en aras de mayor claridad en los conceptos utilizados en esta exposición de motivos. Acto seguido, hacemos una escueta descripción del problema de deforestación que aqueja a nuestro país, así como sus causas y principales consecuencias. En una sección subsiguiente, se realiza un corto recorrido de las principales experiencias en reforestación a nivel nacional y regional así como de algunos conceptos y recomendaciones de entidades internacionales. Finalizaremos con un breve recuento de los principales elementos en torno a la ley con el fin de mostrar su pertinencia y relevancia para nuestro país.

2. Conceptos y enfoques

a) Definiciones⁶

- **Forestación:** hace referencia al proceso ordinario de los bosques naturales, definidos como áreas de tierra (mínimo 1 ha) ocupadas principalmente por árboles.

- **Sucesión forestal:** permite restablecer una comunidad forestal de relativa diversidad florística en un período no muy largo de tiempo. Requiere que el sitio que se va a reforestar sea protegido de la acción del hombre, el fuego y el ganado.

- **Reforestación:** Es la plantación artificial de bosques en tierras caracterizadas por tener bosques en los 50 años anteriores o en la memoria viva, consiste en la sustitución de un cultivo por un nuevo y esencialmente diferente. Necesita un periodo previo de mejoramiento de las condiciones del suelo y del microclima de aproximadamente 3-4 años, a partir de lo cual se puede efectuar una siembra de enriquecimiento del bosque, con especies de mayor importancia económica. Los cambios frecuentes incluyen diferentes especies o genotipos superiores. Se considera un bosque generado por el hombre.

- **Regeneración artificial:** Implica la renovación de lo que era esencialmente el cultivo predecesor (presente 50 años atrás o en la memoria viva). A medida que la nueva cosecha es esencialmente la misma que su predecesora, este se considera un bosque regenerado por el hombre.

- **Regeneración natural (con ayuda):** Implica la asistencia del hombre a través de la labor de la silvicultura. La fuente de la semilla o la reproducción vegetativa es natural, por lo que este se considera un bosque natural asistido por el hombre.

b) Enfoques: mercados verdes y proyectos de conservación

Existen dos enfoques principales alrededor de los programas de reforestación, estos son los mercados verdes y los proyectos de conservación. A continuación se explican dichos enfoques y se muestra cómo la presente ley es un desarrollo a partir del segundo de ellos.

El primer enfoque corresponde a los mercados verdes donde se desarrollan estrategias como los sistemas de compensación de servicios ambientales, donde los servicios ofertados comprenden el uso del ecosistema en que se encuentran, generando beneficios directos, indirectos y otras externalidades. Se considera que a través de estas estrategias es posible el fomento del desarrollo rural, con el consiguiente impulso de la economía local; el desarrollo de la educación a la comunidad en la importancia de la preservación y la adecuación de los recursos naturales en torno a oportunidades rentables, la disminución del desempleo y la satisfacción de la demanda (Echeverry, 2010)⁷.

En 2002, el Ministerio de Ambiente presentó el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PENMV), con el objetivo de consolidar la producción de bienes y servicios ambientales y aprovechar la oferta de la biodiversidad colombiana (Mantilla, 2015)⁸. Sin embargo, muchos ambientalistas consideran que esta perspectiva representa una mercantilización del ambiente, en cuanto es visto como bien disponible a la explotación y consumo, comprometiendo los recursos y su disponibilidad a largo plazo. En dicho sentido, las iniciativas que se realizan bajo este enfoque persiguen un incentivo económico que puede limitar los alcances del trabajo ambiental.

Por otra parte, se encuentra el enfoque de los proyectos de conservación, que se recoge en la propuesta de la Gobernanza Forestal, esto es, la formulación del proceso mediante el cual se toman las decisiones relacionadas con los bosques y las comunidades que dependen de ellos, estableciendo responsabilidades, mecanismos sancionatorios y preventivos. Además, comprende los procesos de toma de decisiones y las instituciones en los niveles local, nacional, regional y global.

Los proyectos de conservación están orientados a proteger las riquezas naturales de la nación, la diversidad e integridad del medio ambiente; además, pretenden planificar el manejo y aprovechamiento de recursos naturales, con el propósito de garantizar el desarrollo sostenible controlando, a la vez, factores de deterioro ambiental.

En esta medida, este proyecto de ley se recoge en el segundo enfoque, dado que no busca la apertura de una fuente económica rentable sino el mantenimiento y protección de bosques, ecosistemas y cuencas hídricas. Sin embargo, es justo decir que esta iniciativa no solo busca conservar, sino reparar y prevenir problemas ambientales a partir de la recuperación de los bosques y la planificación regulada a través de incentivos y sanciones alrededor del proceso de reforestación. Esta ley trasciende el enfoque de conservación porque

4 Proyecto de ley número 311 de 2016 – Asamblea Nacional de Panamá. Diputados Manuel Cohen Salerno, Carlos Afu Decerega y Juan Carlos Arango.

5 Actualmente en el país existen más de 34 millones de hectáreas dedicadas a la actividad pecuaria, de las cuales cerca de 30 millones están concentradas en predios con una extensión mayor a las 50 hectáreas. Principalmente estos predios se encuentran destinados a pastos y rastrojos.

6 CARLE, J. y HOLMGREN, P. (2003) "Definitions Related to Planted Forest" Working Paper 79, Forestry Department, FAO, Italia, págs. 1-24.

7 ECHEVERRY, L. (2010) "Inserción del Mercadeo Verde en prácticas empresariales en Colombia (Casos de Estudio)" en Revista Luna Azul, No. 31, Universidad de Caldas, Colombia. Págs. 122-138.

8 MANTILLA, L. (2015) "La implementación del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes en el Departamento de Amazonas, Colombia, 2002-2011: ¿Acierto o Desacierto?" En Revista de Ingeniería, No. 42, Universidad de los Andes, Bogotá D. C., Colombia, págs. 52-59.

más que conservar busca restaurar los servicios prestados por millones de hectáreas de área forestal.

3. Estado actual de la deforestación: estadísticas, causas y consecuencias

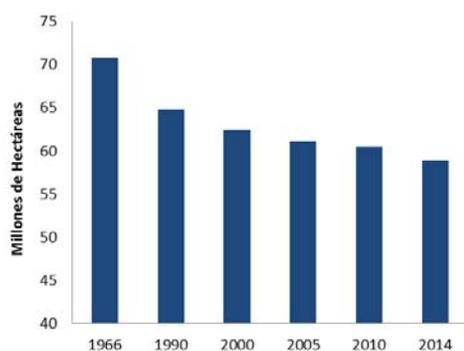
a) Estadísticas

• Deforestación

Colombia ha seguido un proceso de deforestación incesante. Así, a finales de la década de los años cincuenta existían cerca de 72 millones de hectáreas de cubierta forestal (FAO, 2003). Hoy en día, esa cifra asciende a cerca de 58 millones, correspondiente a cerca de la mitad del territorio (Gráfico 2); por lo cual se salaron durante los últimos 25 años 5.9 millones de hectáreas (Gráfico 3).

De esta forma, en los últimos reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) se pone de presente que la deforestación se incrementó 16% entre el 2013 y 2014, con lo cual el número de hectáreas de bosques perdidas pasó de 120.000 a más de 140.000 (Gráfico 3).

Gráfico 2: Área de bosque natural



Fuente: Ideam; (FAO, 2003).

En términos regionales se presentan resultados similares, por ejemplo, es de destacar que la Amazonia y los Andes han sido históricamente las regiones con mayor número de superficies deforestadas. Así, para el 2014, el 47% y el 25% de la deforestación se presenta en estas regiones respectivamente.

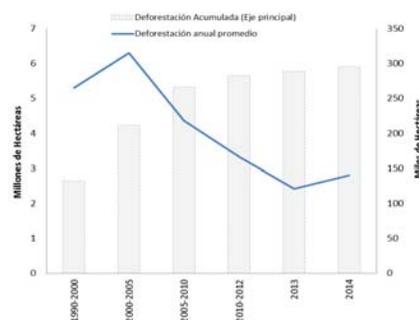
En términos departamentales, en 10 departamentos se concentra el 78% de la deforestación. Se subraya la situación del departamento del Caquetá, en donde se encuentra una de cada cinco hectáreas deforestadas del país (Gráfico 4). Así, en términos municipales, en 2014 el 51% de la deforestación se concentra en tan solo 20 municipios, con lo cual entre 2012 y 2014 se perdieron cerca de 119.000 hectáreas de bosque.

En términos internacionales, Colombia se ubica como uno de los países con las tasas de deforestación más altas. Por ejemplo, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) señala que cerca del 80% del total de deforestación se concentrará en solo once lugares, diez de los cuales están en la zona ecuatorial del planeta, incluido Colombia. Al respecto, se destacan lugares como la Amazonía, en el Darién, el bosque Atlántico, el Gran Chaco (Argentina, Bolivia y Brasil), así como en Borneo (Asia), El Cerrado (Brasil), la cuenca del Congo, África Oriental, el este de Australia, el Gran Mekong (Tailandia-Vietnam), Nueva Guinea y Sumatra.

En las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la deforestación ascendió en 2014 al 5.5% del total nacional, con lo cual en estos lugares se perdieron cerca de 8.000 hectáreas. En particular,

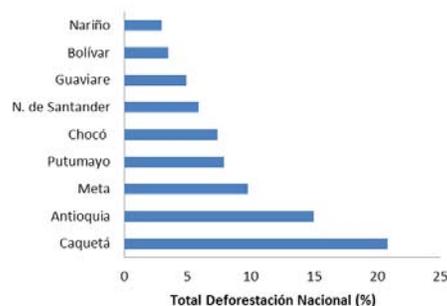
los lugares que más sufrieron este fenómeno son los siguientes Parques Nacionales Naturales: Sierra de la Macarena, Paramillo, Tinigua, La Paya y Catatumbo.

Gráfico 3: Deforestación por períodos



Fuente: Ideam.

Gráfico 4: Deforestación por departamento



Fuente: Ideam.

b) Causas de la Deforestación

• Minería Ilegal y Drogas Ilícitas

Entre estas dos actividades se encuentran los mayores riesgos ambientales para el país. Diferentes trabajos académicos señalan la relación causal entre la presencia de grupos al margen de la ley y procesos de deforestación. Los principales incentivos para ello son actividades ilegales como la minería o el cultivo de coca.

Así, la minería arrasó cerca de 24.000 hectáreas de alto impacto ambiental, sumado a la devastación de 50.000 hectáreas de bosque. Este tipo de afectación se presenta principalmente en la región del Pacífico (Ministerio de Justicia y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2016).

En tanto, por concepto de cultivos ilícitos, se deforestaron más de 10.000 hectáreas el último año (Ministerio de Justicia y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2016). Asimismo, el Ideam señala que en departamentos como Nariño, Norte de Santander, Guaviare y Putumayo, cerca del 40% de las áreas deforestadas se encuentran a menos de un kilómetro de distancia respecto a los cultivos de coca. En total, el 24% de la deforestación nacional se encuentra cerca de un cultivo de coca.

• Actividades agropecuarias, tala de árboles y ganadería extensiva

El cambio del uso de la tierra está asociado a factores económicos, en especial al concepto de costo de oportunidad, el cual señala las implicaciones en términos de ingreso que deja de recibir un propietario por no darle un uso distinto al suelo. Por ejemplo, a medida que aumenta la demanda de alimentos, es más rentable dedicar una finca para temas agrícolas que mantenerla para la conservación del ecosis-

tema forestal, así el propietario que no dedique su finca a los temas agrícolas tendrá un elevado costo de oportunidad. Larsen (2004) calcula que por cada hectárea adicional dedicada a la agricultura, se pierden 4,1 hectáreas de bosque.

Por lo tanto, los diferentes cambios tecnológicos y económicos han hecho que más propietarios dediquen parte de su propiedad a otra actividad, lo que ha llevado a un proceso de deforestación. Así, una parte importante de este proceso está explicado por la ganadería.

- Tala Ilegal e Incendios Forestales

La tala ilegal es la tercera causa de deforestación en el país, representando cerca del 42% del mercado total de madera. De otra parte, cerca de 10.000 hectáreas de bosque se vieron afectadas en los últimos años por incendios forestales, siendo la cuarta causa de deforestación.

c) Consecuencias

La deforestación presenta implicaciones negativas, no solo en el ámbito ambiental sino también en lo social y económico. Los bosques presentan una vasta cantidad de efectos positivos como por ejemplo mitigación de efectos adversos, mantenimiento del ciclo del agua, captura del carbono, entre otros (Fedesarrollo, 2014).

En el caso colombiano, cuatro siglos de deforestación ininterrumpida y métodos agrícolas defectuosos, han llevado a que la protección del medio ambiente sea menor a la de América Latina (Fedesarrollo, 2012). En especial, la deforestación es supremamente nociva al aumentar la erosión y sedimentación de las cuencas y ríos. Fedesarrollo (2014) señala que 32% de la deforestación del río Magdalena es originada por actividades humanas, siendo la cuenca más deforestada del mundo. Esto implica, por ejemplo, mayor riesgo de inundación, pues al aumentar el ritmo de las lluvias los ríos se saldrían de su cauce.

Asimismo, la deforestación amenaza la disponibilidad de agua. Fedesarrollo (2014) subraya que 84% de los municipios cuentan con una amenaza muy grande de desabastecimiento. Por último, la devastación de bosques afecta los ecosistemas en lo que respecta a la extinción de especies nativas.

4. ¿Qué se ha hecho en Colombia y la región?

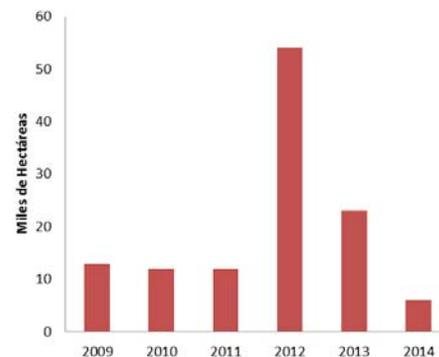
a) Procesos de reforestación

- Colombia: En la Ley 139 de 1994 se creó un incentivo forestal, siendo actualmente el principal estímulo para la reforestación en Colombia. Este estímulo que se denomina el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), consiste en un aporte en dinero que el Gobierno hace para cubrir parte de los gastos de establecimiento y mantenimiento en que incurran quienes establezcan nuevas plantaciones forestales con fines protectores-productores en suelos de aptitud forestal. El CIF se creó para compensar al reforestador por las externalidades ambientales que dimanar a partir del establecimiento de las plantaciones. Se trata de compensar al reforestador por los beneficios sociales que genera y que el mercado no le reconoce. Es decir, el CIF está perfilado para estimular el establecimiento de plantaciones con fines protectores.

Entre 1995-2014, el número de hectáreas que han seguido un proceso de reforestación ascendió a 487 mil, cifra que incluye lo realizado por actores privados con fines comerciales como los que utilizaron el Certificado de Incentivo Forestal (CIF). En particular, las hectáreas que utilizaron el CIF ascendieron al 53%, con lo cual desde la implementación del incentivo tan solo 257.000 hectáreas se han reforestado (Gráfico 4), por lo que el número de hectáreas reforestadas de tipo no comercial asciende a 230 mil.

En suma, en promedio anualmente 25 hectáreas han seguido un proceso de reforestación comercial, lo cual ni siquiera asciende al 13% de lo deforestado en los últimos años. En términos comparativos, Colombia se encuentra bastante rezagada respecto a sus pares latinoamericanos. De acuerdo con cifras de la FAO, Chile (2.4 millones) y Argentina (1.4 millones) presentan un número mayor de hectáreas reforestadas, esto tomando en consideración que Colombia debido a sus condiciones naturales presenta un mayor potencial.

Gráfico 5: Reforestación por Certificado de Incentivo Forestal (CIF)



Fuente: DNP.

- Panamá: A través del Proyecto de ley número 311 del 2016 se pretenden establecer incentivos y reglamentar la actividad de reforestación en la República de Panamá. En primer lugar, se establece que el uso correcto de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad, por tanto se generan estímulos al declarar exentos del pago de Impuesto de Inmuebles y del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles, las fincas dedicadas exclusivamente a la reforestación en más del cincuenta por ciento (50%) de su superficie, siempre que la finca se encuentre inscrita en el Registro Forestal del Ministerio de Ambiente. También se establece que todos los propietarios o tenedores de fincas dedicadas a la actividad pecuaria tendrán la obligación de garantizar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente, para lo cual contarán con el asesoramiento del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En el artículo 3° se especifica reforestar con especies nativas y en el artículo 4° se obliga a todo propietario o tenedor de finca dedicadas a la actividad pecuaria con una extensión de 40 ha o más, a destinar el diez por ciento de la misma a un sistema de reforestación para formar bosques secundarios con especies nativas aprobadas por el Ministerio de Ambiente.

- Bolivia: En el Trópico de Cochabamba de Bolivia, las tierras bajas tropicales al este de los Andes, la FAO está ejecutando un proyecto del Gobierno boliviano que consiste en introducir prácticas forestales y agroforestales alternativas para proporcionar a familias de agricultores medios de vida sostenibles con el fin de reducir los incentivos en el cultivo de coca ilegal. El proyecto ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas Internacional de Drogas (PNUFID) y se ejecuta en el marco del desarrollo alternativo (FAO, 2000).

- Ecuador: Reforestación de los Andes con Especies Nativas: La problemática se desarrolla en torno a diversas causas, en primer lugar, el boom de la exportación de banano en la década de los años 50 y el desarrollo de

la infraestructura seguida de una colonización dirigida y espontánea, destruyeron las formaciones forestales naturales. Por otra parte, el proceso de erosión del suelo y el intensivo uso agrícola, profundizaron el problema. En Ecuador siguieron la estrategia implementada por Corea del Sur, que siguiendo la política forestal de la FAO, pretendía el reestablecimiento de la cubierta vegetal, plantando especies adaptadas al clima local y a las condiciones del suelo, de este modo, se contribuiría a la agricultura, se controlaría la erosión, se conservaría el agua y se proveería de energía a la población asentada.

El Programa Nacional de Reforestación en el Ecuador se estableció a través de la figura de “consorcio”, arreglo que implica que el departamento de silvicultura efectuaría la plantación y cubriría los gastos relacionados con ella. El propietario de la tierra, que puede ser una comunidad, solo ponía la tierra a disposición para la plantación (Brandbyge, 1991)⁹.

• Costa Rica: Cerca del 65% del territorio nacional es de vocación forestal. Por tanto, una adecuada política forestal debía tomar en cuenta la conservación del ambiente y el desarrollo costarricense. Se consideró que la reforestación natural era la alternativa más viable para la recuperación del bosque en la medida en que tiende al restablecimiento en cada sitio de las condiciones naturales que existían antes de ser alteradas.

Ley Forestal de Costa Rica: establece, como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. El Estado además, velaría por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a actividades de silvicultura (Fournier, 1989)¹⁰.

• Uruguay: En la política de reforestación uruguaya se presentan dos momentos trascendentales. El primero, vinculado a la Ley de Promoción Forestal número 13.723 del año 1968. El segundo, vinculado a la segunda Ley Forestal número 15.939 del año 1987. En la primera etapa se identifican 3 factores que dan marco a la política: 1) el cambio en los patrones de consumo energético (fuel oil por madera), 2) el crecimiento experimentado por la industria papelera local. 3) se promueve la actividad forestal a través de jubilaciones, las cuales definen a la forestación como inversiones de capital. Durante este primer momento se plantaron aproximadamente 25.000 ha. En el segundo momento, se primó la idea de plantaciones artificiales para uso industrial, en el marco de los mercados verdes, razón por la cual se brindó además de un subsidio a la plantación, la exoneración de tributos fiscales a la superficie bajo plantación forestal, la creación de líneas y sistemas de créditos blandos específicos, y exoneración de arance-

les de importación a los bienes de capital e insumos (Carámbula, 2006)¹¹.

b) Recomendaciones de diferentes organismos multilaterales

La FAO considera de suma importancia regular el tema forestal, esto, en la medida en que debe ser establecida una visión a largo plazo que comprenda aspiraciones, metas y objetivos. La FAO define el término “política forestal” del siguiente modo:

“...un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (es decir, todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos de bosques y árboles en beneficio de la sociedad”.

Además, la FAO (2016) estima que el número de países que está elaborando disposiciones formales de políticas forestales se incrementó en un 15 por ciento en el período 2007-2015.

Por otra parte, la Fundación Natura (2010) establece una Norma para Sistemas Sostenibles de Producción Ganadera, en la cual se pretende a través de una Red de Agricultura Sostenible¹², impulsar prácticas para la cadena de valor agropecuaria incentivando a los productores a cumplir con la normatividad y animando a los comercializadores y consumidores a apoyar la sostenibilidad; esto, desde los principios de conservación de la biodiversidad, el bienestar social y ambiental, los ecosistemas sanos y la responsabilidad social. A través de este programa pretende certificar a los propietarios que cumplan los diez principios de agricultura sostenible, entre los cuales se encuentran en relación con este proyecto:

1. Implementar un sistema de gestión social y ambiental.
2. Conservar los ecosistemas.
3. Proteger la vida silvestre.
4. Conservar los recursos hídricos.
5. Tomar medidas para la conservación del suelo.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU realiza un comunicado (2010) en el cual reconocen que la reforestación es la manera más efectiva en la lucha contra el cambio climático y destacan la importancia de la recuperación de bosques. Sugieren la implementación de un mecanismo mundial para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal, así como la promoción de la conservación y gestión sostenible de los bosques. El objetivo de las Naciones Unidas es detener la deforestación para el 2020, como se estipula en el New York Declaration of Forest, en la cual se propone un corredor biológico desde el piedemonte de los Andes hasta el Atlántico.

Greenpeace inició un movimiento (2010) llamado “For a zero deforestation future” en el que parten del

9 BRANDBYGE, J. (1991) “Reforestación de los Andes Ecuatorianos con especies nativas” Instituto Nacional de Energía, Quito, Ecuador, págs. 1-79.

10 FOURNIER, L. (1989) “Importancia de la Reforestación en Costa Rica” en Agronomía Costarricense, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, págs. 127-133.

11 CARÁMBULA, M. Y PIÑEIRO, D. (2006) “La forestación en Uruguay: Cambio Demográfico y Empleo en tres localidades” en Agrociencia, Vol. X No. 2, Uruguay, págs. 63-73.

12 RED DE AGRICULTURA SOSTENIBLE (2006) ¿Qué es Rainforest Alliance Certified? Fundación Natura, Colombia, Págs. 1-8.

reconocimiento del bosque como un elemento que garantiza el bienestar de las personas, el ecosistema y el planeta; además, reconocen el impacto del cambio climático y las causas que han causado mayor grado de deforestación entre las cuales se encuentra el incremento del uso pecuario de los territorios.

Conclusiones

Colombia ha sido uno de los primeros países de América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente (Tobasura, 2016)4; además, ha ratificado diferentes convenios y protocolos en torno a la conservación del mismo. No obstante, el número de hectáreas restauradas no ha sido suficiente como para compensar la tasa de deforestación, ni para cumplir la meta de un millón de hectáreas reforestadas propuesta por el presidente Juan Manuel Santos (Ciprogress-Greenlife, 2016)5. Los programas de reforestación llegan a tan solo a recuperar el 10% de las hectáreas deforestadas anualmente.

El presente proyecto de ley aparece como la manera más eficaz de reparar nuestros bosques, afectados por la explotación irresponsable en actividades económicas tanto legales como ilegales. Recuperar la vocación forestal de los suelos es un imperativo, dadas las consecuencias que la deforestación tiene en la actualidad y que, de seguir la actual tendencia, generará tanto al aparato productivo de la nación como al entorno que habitamos. La presente iniciativa hace posible contrarrestar los niveles de erosión y sedimentación que han deteriorado progresivamente las cuencas hidrográficas, garantiza la protección de la biodiversidad colombiana y permite mitigar los efectos asociados con el cambio climático. Más aún, el presente proyecto de ley hace que los tenedores de tierra se hagan responsables y partícipes de esfuerzos en pro de la calidad del ambiente que compartimos todos los colombianos, de manera acorde con lo establecido en el artículo 58 de nuestra Carta magna donde se establece que “[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

Cordialmente,

RODRIGO LARA RESTREPO
H. Representante a la Cámara

CARLOS JIMENEZ
H. Representante a la Cámara

JORGE ROZO
H. Representante a la Cámara

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 5 de agosto de 2016 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 068 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Rodrigo Lara, Álvaro Hernán Prada, Alejandro Chacón, Carlos Jiménez* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

CONTENIDO

Gaceta número 602 - martes 9 de agosto de 2016

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 064 de 2016 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 9° de la Ley 1447 de 2011	1
Proyecto de ley número 065 de 2016 Cámara, por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural al municipio de Orocué del departamento de Casanare, exaltando su condición de cuna de la obra literaria “La Vorágine”	4
Proyecto de ley número 066 de 2016 Cámara, por medio de la cual se reforma y adiciona el Código Civil	5
Proyecto de ley número 067 de 2016 cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 1530 de 2012 y se dictan otras disposiciones	17
Proyecto de ley número 068 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación	