



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1340

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de noviembre de 2020

EDICIÓN DE 23 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 218 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano.

Envigado, Antioquia; 18 de noviembre de 2020

Senadora

AMANDA ROCÍO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

Presidenta

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Bogotá D. C.

ASUNTO: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley N° 218 de 2020 Senado *“Por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano”*

Respetada señora Presidenta:

En cumplimiento de la honrosa designación de la Mesa Directiva, y de conformidad con la Ley 5 de 1992, atentamente me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate de Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República, del proyecto de ley de la referencia. Con toda atención, me permito presentar el siguiente informe de ponencia.

CONTENIDOS DEL INFORME DE PONENCIA

1. ESTRUCTURA DEL INFORME.....	3
2. ORIGEN Y OBJETO DEL PROYECTO	3
3. ANTECEDENTES	4
4. ARTICULADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY.....	4
5. OBJETO	8
5.1. Objetivo del proyecto.....	8
5.2. Mecanismo propuesto para lograr el objetivo.....	8
6. JUSTIFICACIÓN, MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PATRIMONIO ESPELEOLÓGICO COLOMBIANO	9
6.1. Articulado radicado y conceptos	18
7. MODIFICACIONES	39
8. PROPOSICIÓN	57

1. ESTRUCTURA DEL INFORME

El presente informe de ponencia considera primero los aspectos generales del proyecto de ley, tales como su origen y antecedentes.

Posteriormente se identifican los contenidos del texto del articulado, así como su justificación. Además, se relacionan los conceptos recibidos y las propuestas de modificación, para finalmente presentar una proposición con el articulado ajustado cuyo propósito es la protección del patrimonio espeleológico colombiano.

2. ORIGEN Y OBJETO DEL PROYECTO

El Proyecto de ley N° 218 de 2020 Senado *“Por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano”*, es de iniciativa congresional. Fue radicado en el Senado de la República el pasado 20 de agosto de 2020 por la mayoría de los integrantes de la Bancada Parlamentaria del Partido Liberal, esto es, por la Honorable Senadora Laura Ester Fortich Sánchez y los Honorables Senadores Andrés Cristo Bustos, Rodrigo Villalba Mosquera, Horacio José Serpa Moncada, Julián Bedoya Pulgarín, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabio Raúl Amín Saleme, Guillermo García Realpe, Mauricio Gómez Amín, Mario Alberto Castaño, Lidio Arturo García Turbay e Iván Darío Agudelo Zapata; y los Honorables Representantes Julián Peinado Ramírez, Carlos Julio Bonilla Soto, John Jairo Roldán Avendaño, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, y Diego Patiño Amariles.

El proyecto, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 761 de 2020. Tiene por objeto la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.

3. ANTECEDENTES

En el año 2019 se presentó el Proyecto de Ley 114 de 2019 Senado, “Por la cual se protegen cuevas, grutas, sumideros y cenotes en Colombia”, sin embargo, para inicios del año 2020, el país y el mundo se vieron sumidos en una situación completamente atípica e inesperada que aún hoy persiste, la cual hizo que el proyecto no pudiera avanzar en su trámite. Sin haber contado con primer debate en Comisión, se decidió retirar el proyecto con el fin de replantearlo y volverlo a presentar.

4. ARTICULADO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY

<p>Proyecto de ley N° 218 de 2020 Senado¹ <i>“Por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano”.</i></p>
<p>ARTÍCULO 1°. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.</p>
<p>ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:</p> <p>Cueva: Cavidad natural del terreno causada por algún tipo de erosión de corrientes de agua, hielo o lava, o por una combinación de varios de estos factores. En el más común de los casos, las cuevas se forman por la disolución de la piedra caliza por parte de agua ligeramente ácida. A veces es apta para servir de cobijo a animales y seres humanos, pudiendo ser acondicionada para vivienda en forma de casas cueva y otros usos antrópicos.</p>

¹ Gaceta del Congreso 761 de 2020.
 URL: <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/index2.xhtml?ent=Senado&fec=21-8-2020&num=761>

<p>Gruta: Abertura expuesta de una cueva.</p> <p>Sumidero: Tipo de dolina circular que actúa como desagüe natural para el agua de lluvia o para corrientes superficiales como ríos o arroyos. Generalmente se forma en suelos de piedra caliza, donde se filtra agua ligeramente ácida que poco a poco carcome el subsuelo hasta que se forma una cueva subterránea y el agua que se sigue filtrando provoca el derrumbe del techo de dichas cuevas hasta que se forma un sumidero. Los sumideros alimentan el caudal de ríos subterráneos que a su vez suelen alimentar acuíferos que son importantes fuentes de agua, tanto para los humanos como para ciertos hábitats.</p> <p>Cenote: Dolina inundada de origen kárstico. Existen varios tipos de cenotes: a cielo abierto, semiabierto y subterráneo o en gruta. Esta clasificación está directamente relacionada con la edad del cenote, siendo los cenotes maduros aquellos que se encuentran completamente abiertos y los más jóvenes los que todavía conservan su cúpula intacta.</p> <p>Sima: Cavidad, generalmente en roca calcárea abierta al exterior mediante pozo o conducto vertical o en pronunciada pendiente, originada por un proceso erosivo kárstico o derrumbe del techo de una cavidad.</p> <p>Dolina. Depresión cerrada de moderadas dimensiones y forma aproximadamente circular frecuente en terrenos kársticos.</p> <p>Karst. Relieve formado por disolución de rocas calizas o evaporíticas. Terreno calizo o evaporítico (es decir, originado por evaporación del agua) en el que la disolución por las aguas origina formas llamadas exokársticas y endokársticas, según estén expuestas al aire o sean subterráneas.</p> <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de cuevas, grutas, sumideros, cenotes, simas, dolinas y demás denominaciones en las cuales sea susceptible de ser clasificado el relieve kárstico, ya sea exokárstico o endokárstico; incluyendo su flora, fauna, aguas</p>

<p>y servicios ecosistémicos, así como el patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, antropológico y cultural que puedan contener.</p> <p>ARTÍCULO 3. Principio. Se consagra el patrimonio espeleológico colombiano como objeto de conservación, estudio científico, identificación, restauración, y uso sostenible en una dimensión biológica, ambiental y ecosistémica; en una dimensión geológica y paleontológica; y en una dimensión arqueológica, antropológica y cultural.</p> <p>ARTÍCULO 4. Medidas. A partir de las disposiciones antes establecidas, el Gobierno nacional estructurará e implementará una política pública integral para la conservación, estudio científico, restauración, identificación y posibles usos sostenibles del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>A través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las entidades territoriales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo sostenible y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP. A través de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental SINA, adelantará y documentará actividades de Investigación y Desarrollo I+D orientadas a la conservación, conocimiento, valoración, y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>El Ministerio de Minas y Energía, a través del Servicio Geológico Colombiano SGC, se articulará a esta política por medio de sus capacidades de identificación, protección, conservación, rehabilitación, exploración y estudio científico del patrimonio espeleológico colombiano. Por medio de estas entidades, el Gobierno nacional creará un Observatorio del Patrimonio Espeleológico, con el objeto de adelantar acciones de inventario y registro.</p> <p>El Ministerio de Cultura, a través del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, se articulará a esta política por medio de acciones específicas de protección</p>

<p>de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, también se articulará a esta política por medio de estrategias y acciones que regulen la actividad turística y recreativa en áreas que comprendan patrimonio espeleológico, entre otras actividades generadoras de estrés antrópico.</p> <p>Parágrafo 1°. De acuerdo con esta política pública, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declarará como Áreas Protegidas aquellas áreas que comprendan patrimonio espeleológico colombiano, de conformidad con la normativa vigente para tales efectos. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Parágrafo 2°. En el marco de esta política, y de conformidad con los tipos de áreas protegidas contempladas dentro del Sistema nacional de Áreas protegidas SINAP, el Gobierno nacional establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p> <p>Parágrafo 3°. Se articulará a esta política a la Academia, y a las comunidades científicas y espeleológicas. Del mismo modo, el Gobierno nacional articulará otras entidades públicas según encuentre técnicamente necesario, de acuerdo con las necesidades de la política.</p> <p>Parágrafo 4°. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con responsabilidades en su formulación e implementación.</p>

ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

5. OBJETO

5.1. Objetivo del proyecto

El proyecto busca la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.

5.2. Mecanismo propuesto para lograr el objetivo

A partir de las funciones que se entregan al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para desarrollar el modelo de gobernanza ambiental; al Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Colombiano -SGC- para la identificación, protección, conservación, rehabilitación, exploración y estudio científico del patrimonio espeleológico colombiano; al Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-, el cual se articulará a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico; y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo por medio de estrategias y acciones que regulen la actividad turística y recreativa en áreas que comprendan patrimonio espeleológico. Todo lo anterior se desarrollará a través de la política pública integral y contarán con las herramientas suficientes para cumplir con el objeto del proyecto.

6. JUSTIFICACIÓN, MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PATRIMONIO ESPELEOLÓGICO COLOMBIANO

La Constitución Política de Colombia ha sido reconocida por su carácter ecológico, gracias a la fuerte influencia que tuvo la Conferencia Científica de las Naciones Unidas conocida como la *Primera Cumbre para la Tierra*, la cual se desarrolló en Estocolmo en 1972. Como consecuencia de ésta, Colombia expide el Decreto Ley 2811 de 1974 mejor conocido como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual contiene los siguientes artículos que hacen alusión a la protección y conservación:

ARTICULO 1o. *El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.*

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

ARTICULO 2o. *Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:*

1o. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.

ARTICULO 7o. *Toda persona tiene derecho a disfrutar de ambiente sano.*

ARTICULO 80. *Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público.*

ARTICULO 81. *De acuerdo con el artículo 677 del Código Civil, se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad.*

ARTICULO 82. *El dominio privado de las aguas se extingue por ministerio de la ley por no utilizarlas durante tres años continuos a partir de la vigencia de este código, salvo fuerza mayor.*

Para declarar la extinción se requerirá decisión administrativa sujeta a los recursos contencioso administrativos previstos por la ley.

ARTICULO 83. *Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:*

- a). El álveo o cauce natural de las corrientes;*
- b). El lecho de los depósitos naturales de agua.*
- c). Las playas marítimas, fluviales y lacustres;*
- d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;*
- e). Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;*
- f). Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas;*

ARTICULO 84. *La adjudicación de un baldío no comprende la propiedad de aguas, cauces ni, en general, la de bienes a que se refiere el artículo anterior, que pertenecen al dominio público.*

ARTICULO 85. *Salvos los derechos adquiridos, la nación se reserva la propiedad de aguas minerales y termales y su aprovechamiento se hará según lo establezca el reglamento.*

ARTICULO 149. *Para los efectos de este título, se entiende por aguas subterráneas las subálveas y las ocultas debajo de la superficie del suelo o del fondo marino que brotan en forma natural, como las fuentes y manantiales captados en el sitio de afloramiento o las que requieren para su alumbramiento obras como pozos, galerías filtrantes u otras similares.*

ARTICULO 150. *Se organizará la protección y aprovechamiento de aguas subterráneas.*

ARTICULO 266. *Las normas de esta parte tienen por objeto asegurar la conservación, el fomento y el aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos y del medio acuático, y lograr su disponibilidad permanente y su manejo racional según técnicas ecológicas económicas y sociales.*

Posteriormente en 1987, se presenta por parte de la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, el Informe Brundtland a través del libro "Nuestro Futuro Común", el cual plantea la necesidad de encontrar el justo medio entre desarrollo y sostenibilidad, dando origen a la primera definición de *Desarrollo Sostenible*, entendido como "el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro de satisfacer sus propias necesidades".² Todos estos antecedentes son recogidos por el constituyente primario en la estructuración de la Constitución Política de Colombia del año 1991, así:

² <https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-sostenible/acerca-desarrollo-sostenible>

<p>ARTICULO 80. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.</p> <p>ARTICULO 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.</p> <p>ARTICULO 72. El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.</p> <p>ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.</p> <p>ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.</p>	<p>Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.</p> <p>ARTICULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. [...] 7. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;</p> <p>ARTICULO 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p>Es Colombia uno de los primeros países en dejar incluidos en su Constitución los acuerdos posteriores recogidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), conocida como Cumbre para la Tierra, que se desarrolló en Río de Janeiro en el año 1992, y procede a incorporarlos formalmente a través de la Ley 99 de 1993 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.", en la misma forma hace alusión a la obligación de protección, conservación y sostenibilidad, e incorpora en su artículo 3 una definición al concepto de Desarrollo Sostenible muy similar a la del Informe Brundtland de 1987:</p> <p>ARTÍCULO 1o. PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la</p>
<p>Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. 2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible. 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. 4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial. 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso. 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. <u>No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.</u> 8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido. 10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones. 14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.</p> <p>ARTÍCULO 2o. CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. "Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta Ley se</p>	<p>organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación."</p> <p>ARTÍCULO 3o. DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.</p> <p>Posteriormente, se expide la Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.", la cual, consagra el régimen sancionatorio ambiental, el cual se constituye como instrumento esencial para las autoridades ambientales en el desarrollo de sus actividades y competencias.</p> <p>Ahora bien, en lo que se refiere a patrimonio arqueológico y cultural, el gobierno nacional expidió el decreto 1080 de 2015 "Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura", posteriormente modificado por el decreto 138 de 2019 "Por el cual se modifica la Parte VI "Patrimonio Arqueológico" del Decreto 1080 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura", y definió que este "es el conjunto de procedimientos de obligatorio cumplimiento cuyo fin es garantizar la protección del patrimonio arqueológico", de tal manera que existe el soporte legal para entregar las competencias y funciones propuestas en este proyecto de ley a esta entidad.</p> <p>Además, en el ámbito internacional, podemos identificar varias iniciativas relacionadas con el objeto del presente proyecto de ley, entre las que podemos destacar el número 7 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM- "Garantizar la sostenibilidad del</p>

medio ambiente”, que actualmente lo podemos asociar al objetivo 15 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS- “VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES”, cuyo objeto es “Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica”. Cabe recordar que Colombia firmó el 19 de marzo del presente año, el “Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2023” en el cual se establecieron tres prioridades de cooperación: Paz con Legalidad; Migración como factor de desarrollo; y Apoyo a Objetivos de Desarrollo Sostenible.³

Con respecto a los antecedentes sobre investigaciones en ecosistemas de cavernas que visibilizan la diversidad biológica (bioespeleológica) a nivel de fauna, los autores Castellanos C. y Moreno F. en su libro titulado *Cuevas Hoyos y Grutas del municipio de La Paz – Santander*, reportaron la existencia de especies endémicas y únicas para Colombia que solo habitan en estos ambientes subterráneos. Estos mismos autores evaluaron diversos aspectos de cada una de las diferentes cuevas del municipio de La Paz y presentaron una clasificación por aptitud de uso no turístico (o de conservación e investigación científica) y una aptitud de uso turístico con el establecimiento de una capacidad de carga en cada cueva, la cual establece el número máximo de personas que pueden estar en cada ambiente subterráneo.⁴

³ <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2020/03/gobierno-de-colombia-y-naciones-unidas-firmaron-el-marco-de-coop.html#:~:text=El%20Marco%20fue%20firmado%20por,las%20Naciones%20Unidas%20en%20C,olombia>.

⁴ Castellanos, C. y Moreno, F. (eds). 2018. *Cuevas, Hoyos y Grutas del municipio de La Paz (Santander, Colombia)*. Universidad Santo Tomás, 104 p. ISBN: 978-958-782-113-0.

Dentro de los aportes en el campo de la apropiación social del conocimiento, cabe destacar el estudio realizado por Castellanos y colaboradores⁵ en 2015, el cual demostró, en el caso específico del municipio de La Paz, el cual contiene 21 ambientes subterráneos, los habitantes de esta región presentan niveles muy bajos o deficientes respecto al conocimiento de su propio patrimonio espeleológico. Esto ha llevado a un bajo grado de pertenencia y responsabilidad social por su conservación, y la pérdida de oportunidades a nivel ecoturístico en esta región del país.

Otro aspecto relevante en cuanto a la investigación y divulgación de temas espeleológicos, está relacionada con la promoción y realización de eventos como congresos o simposios. Al respecto, en el año 2018 se realizó el *Primer Congreso Colombiano de Espeleología*, que contó con la participación de diferentes investigadores nacionales y extranjeros, en diferentes ramas de la ciencia alrededor de este tema académico. Como resultado de este evento se publicaron las memorias con 227 páginas⁶. Este tipo de eventos son fundamentales para la divulgación y la investigación espeleológica del país.

Finalmente, es importante recalcar lo ya expresado en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, en la cual se destaca el amplio llamado de expertos, investigadores, periodistas y académicos, acerca de la importancia científica y ambiental del patrimonio espeleológico colombiano y la necesidad de desarrollar la legislación necesaria y suficiente para que estos ecosistemas cuenten con un marco normativo que garantice su protección y cuidado, y que además permita que las entidades competentes se articulen y trabajen de manera armónica para el cumplimiento de especializado de sus funciones en los sitios que comprendan patrimonio espeleológico colombiano. Se encuentra además que la necesidad del

⁵ Castellanos-M., C. A., Moreno, F., Malagón, L., Arango, A., Pardo, D., y Méndez, M. (2015). Aportes al conocimiento y uso de los ecosistemas subterráneos del municipio de La Paz (Santander). *Boletín científico del Centro de Museo, Universidad de Caldas*, 12 (2), 1 73-1 85.

⁶ Espeleocol. 2018. *Memorias, I Congreso Colombiano de Espeleología*. 227 p. San Gil. Santander – Colombia

proyecto de ley está ajustada al ordenamiento jurídico y constitucional, el cual permite dar cumplimiento a lo ordenado por el constituyente primario en la Constitución de 1991, por el legislador en el Código de Recursos Naturales y la Ley 99 de 1993, y a los compromisos que sobre la materia ha suscrito Colombia en el ámbito internacional, como lo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible y más recientemente el Marco de Cooperación para el Desarrollo Sostenible 2020-2023 con las Naciones Unidas.

6.1. Articulado radicado y conceptos

Se recibieron conceptos de las siguientes entidades:

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Instituto Colombiano de Antropología e Historia -ICANH-
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt
- Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
- Servicio Geológico Colombiano -SGC-
- Universidad Industrial de Santander
- Sociedad Colombiana de Espeleología
- Parques Nacionales Naturales de Colombia
- Departamento de Geociencias de la Universidad Nacional, sede Bogotá

A continuación, se presentan las propuestas recibidas para modificar los artículos del proyecto:

Texto Radicado	Concepto 1
Artículo 1°. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso	<i>*Propuesta Departamento de Geociencias, facultad de ciencias sede Bogotá, UNAL</i> Artículo 1°. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de

sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.	medidas orientadas a la efectiva protección del patrimonio natural y cultural que constituyen los paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos presentes en el subsuelo, dentro del territorio nacional, continental y marino.
---	---

Texto Radicado	Concepto 1	Concepto 2	Concepto 3
Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por: Cueva: Cavidad natural del terreno causada por algún tipo de erosión de corrientes de agua, hielo o lava, o por una combinación de varios de estos factores. En el más común de los casos, las cuevas se forman por la disolución de la piedra caliza por parte de agua ligeramente ácida.	<i>*Propuesta PhD Yaneth Muñoz Saba. Profesora Asociada Líder Grupo de Investigación: Evolución y Ecología de Fauna Neotropical, Universidad Nacional de Colombia.</i> <i>Concepto remitido por la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales</i> ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar	<i>*Propuesta Dr. Alberto Cadena, Miembro de la Academia y Dr. Hugo Mantilla, profesor de la Universidad del Quindío</i> <i>Concepto remitido por la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales</i> Material Natural — Cualquier depósito, concreción, o formación mineral en una cueva, caverna o sumidero. Incluye, pero sin limitarse: estalactitas, estalactitas	<i>*Propuesta remitida por Parques Nacionales Naturales</i> [...] es importante incluir definiciones como: "relieve kárstico", "exokárstico", "endokárstico", "servicios ecosistémicos", "patrimonio geológico", "Patrimonio paleontológico", "Patrimonio arqueológico", "Patrimonio antropológico" y "Patrimonio

<p>A veces es apta para servir de cobijo a animales y seres humanos, pudiendo ser acondicionada para vivienda en forma de casas cueva y otros usos antrópicos.</p> <p>Gruta: Abertura expuesta de una cueva.</p> <p>Sumidero: Tipo de dolina circular que actúa como desagüe natural para el agua de lluvia o para corrientes superficiales como ríos o arroyos. Generalmente se forma en suelos de piedra caliza, donde se filtra agua ligeramente ácida que poco a poco carcome el subsuelo hasta que se forma una cueva</p>	<p>la presente ley, se entiende por:</p> <p>Cavidades hipogeas: se designan por el orden de su tamaño. Siguiendo a Núñez Jiménez (1970) clasificación aprobada por la Sociedad Espeleológica de Cuba, pueden ser:</p> <p>Abrigo rocoso: cavidad que deja espacio para guarecer a un hombre o grupo de estos.</p> <p>Gruta: salón subterráneo.</p> <p>Cuenca con cauces y galerías subterráneas sin comunicación: son las zonas cársticas de una región fluvial</p>	<p>excéntricas, estalagmitas, columnas, coladas, colgaduras, cristales de calcita, abanicos, diques de calcita, perlas de las cavernas, murcielaguina o deposiciones de organismos vivientes, etcétera. Disponiéndose que las paredes, pisos y techos de las cuevas, cavernas o sumideros son considerados como material natural.</p> <p>Monumento natural: "Áreas que contengan uno o más rasgos naturales específicos o naturales-culturales que posean un valor sobresaliente o único debido a su rareza intrínseca, a</p>	<p>cultural", ya que son términos que se están incluyendo en la definición del "Patrimonio Espeleológico".</p> <p>[Así mismo...] se debe precisar en esta ley las definiciones de "Protección", "conservación", "restauración" y "rehabilitación", uso sostenible" que se hallan en el objeto y en el planteamiento de las tareas que se le asignan al Ministerio de Minas y energía.</p>	<p>subterránea y el agua que se sigue filtrando provoca el derrumbe del techo de dichas cuevas hasta que se forma un sumidero. Los sumideros alimentan el caudal de ríos subterráneos que a su vez suelen alimentar acuíferos que son importantes fuentes de agua, tanto para los humanos como para ciertos hábitats.</p> <p>Genote: Dolina inundada de origen kárstico. Existen varios tipos de cenotes: a cielo abierto, semiabierto y subterráneos o en gruta. Esta clasificación está directamente</p>	<p>atravesada por cuevas y ríos subterráneos, originado por el río o sus tributarios.</p> <p>Cueva: constituida por varios salones y galerías de hasta 1 kilómetro de longitud.</p> <p>Caverna: galerías y salones cuyo desarrollo va de 1 a 10 kilómetros de longitud.</p> <p>Gran caverna: galerías y salones cuyo desarrollo es mayor de 10 kilómetros de longitud.</p> <p>Sistema subterráneo: cavidades abiertas, a veces sin comunicación subterránea, en una región cárstica</p>	<p>sus cualidades estéticas representativas o a su significación natural-cultural. Esto incluye cavernas y cuevas, o áreas con monumentos o ruinas de interés histórico.</p> <p>Fauna de los sistemas espeleológicos: puede clasificarse en las siguientes categorías:</p> <p>Troglobiontes: Son especies o poblaciones de especies cuya biología está ligada estrictamente a hábitats subterráneos, considerados organismos de verdadera vida cavernícola.</p>	
<p>relacionada con la edad del cenote, siendo los cenotes maduros aquellos que se encuentran completamente abiertos y los más jóvenes los que todavía conservan su cúpula intacta.</p> <p>Sima: Cavidad, generalmente en roca calcárea abierta al exterior mediante pozo o conducto vertical o en pronunciada pendiente, originada por un proceso erosivo kárstico o derrumbe del techo de una cavidad.</p> <p>Dolina. Depresión cerrada de moderadas dimensiones y forma de aproximadamente circular frecuente</p>	<p>con uniformidad geológica y geomorfológica, tanto externa como interna.</p> <p>Cenote: Dolina inundada de origen kárstico. Existen varios tipos de cenotes: a cielo abierto, semiabierto y subterráneos o en gruta. Esta clasificación está directamente relacionada con la edad del cenote, siendo los cenotes maduros aquellos que se encuentran completamente abiertos y los más jóvenes los que todavía conservan su cúpula intacta.</p> <p>Dolina. Depresión cerrada de moderadas dimensiones y</p>	<p>Troglófilos: Son organismos que pueden vivir parte o toda su vida en cuevas, pero también pueden completar un ciclo de vida en entornos apropiados de la superficie.</p> <p>Eutroglófilos: Son organismos, no particularmente adaptados a los ambientes de cuevas, pero que existen en estos ambientes.</p> <p>Subtroglófilos: Organismos con adaptaciones al ambiente de cuevas, que deben cumplir al menos un estado de su vida en ambientes epigeos.</p> <p>Troxoxenos: Especies que</p>		<p>en terrenos kársticos.</p> <p>Karst. Relieve formado por disolución de rocas calizas o evaporíticas. Terreno calizo o evaporítico (es decir, originado por evaporación del agua) en el que la disolución por las aguas origina formas llamadas exokársticas y endokársticas, según estén expuestas al aire o sean subterráneas.</p> <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de cuevas, grutas, sumideros, cenotes, simas, dolinas y demás denominaciones en las cuales sea susceptible de ser</p>	<p>forma aproximadamente circular frecuente en terrenos kársticos.</p> <p>Geomorfología externa (Exo): es el paisaje geomorfológico que se observa en la superficie externa a las cavidades hipógeas. Se sigue a Mendoza-Parada et al. (2009), pueden ser:</p> <p>Dolina: depresiones circulares o elípticas formadas por procesos de disolución a partir de diaclasas y de la intercepción de las mismas.</p> <p>Lapiaz: son todas las geofomas que se originan al</p>	<p>ocurren esporádicamente en ambientes de cuevas.</p>	

<p>clasificado el relieve kárstico, ya sea exokárstico o endokárstico; incluyendo su flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos, así como el patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, antropológico y cultural que puedan contener.</p>	<p>contacto de la roca calcárea con la atmósfera.</p> <p>Pojjes: son formas de gran tamaño, varios kilómetros del eje mayor, ocasionadas principalmente por el control estructural de la región; son las zonas de mayor absorción del terreno, implica escorrentia superficial, con una gran filtración, que podría generar resurgimientos fuera del área o acumulación del agua en acuíferos.</p> <p>Simas: son formas verticales y abiertas que pueden alcanzar gran diámetro.</p>			<p>Sumideros: región donde se produce el ingreso del agua en simas y dolinas con actividad hídrica las cuales, a causa de la disolución, aumentan la capacidad absorbente de la forma cárstica conduciendo al desarrollo de un flujo direccionalmente.</p> <p>Surgencias: son los manantiales o fugas de agua permanente o intermitente, de alto o bajo caudal. (1) Surgencias: entran cursos de agua que penetran en el subsuelo; (2) Exurgencias: salen manaderos de agua subterránea o manantiales.</p>			
<p>Úvalas: depresiones alargadas conformadas por la unión de dos o más dolinas.</p> <p>Valles ciegos: valles cerrados topográficamente, con o sin flujo permanente de agua; el agua superficial desaparece en un punto del valle generando un sumidero de origen cárstico.</p> <p>Karst o Carst. Es un tipo de formación rocosa compuesta por roca caliza, de fácil erosión por meteorización o disolución química por acción del agua; donde se generan fisuras, sumideros, corrientes</p>				<p>subterráneas de agua y cavidades hipogeas.</p> <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de cuevas, grutas, sumideros, cenotes, simas, dolinas y demás denominaciones en las cuales sea susceptible de ser clasificado el relieve kárstico, ya sea exokárstico o endokárstico; incluyendo su flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos, así como el patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, antropológico y cultural que puedan contener.</p>			
<p>Se recibió adicionalmente, concepto del Departamento de Geociencias de la Universidad Nacional de Colombia, quienes revisaron y articularon todas las definiciones recibidas por las demás entidades.</p>							

Texto Radicado	Concepto 1	Concepto 2
ARTÍCULO 3. Principio. Se consagra el patrimonio espeleológico colombiano como objeto de conservación, estudio científico, identificación, restauración, y uso sostenible en una dimensión biológica, ambiental y ecosistémica; en una dimensión geológica y paleontológica; y en una dimensión arqueológica, antropológica y cultural.	<i>*Propuesta Biól. M. Sc. César Castellanos – Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales</i> ARTÍCULO 3. Principio. Se consagra el patrimonio espeleológico colombiano como objeto de conservación, estudio científico, identificación, restauración, y uso sostenible en una dimensión biológica, ambiental, ecosistémica y paisajística; en una dimensión geológica y paleontológica; y en una dimensión arqueológica, antropológica y cultural.	<i>*Propuesta Departamento de Geociencias, Facultad de Ciencias, UNAL Sede Bogotá.</i> ARTÍCULO 3. Principio. Se consagran paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos presentes en el subsuelo, dentro del territorio nacional, continental y marino, como espacios de interés natural objeto de protección especial en dimensiones biológica, ambiental, ecosistémica; geológica, paleontológica, antropológica, arqueológica, turística y cultural en el territorio nacional.

Texto Radicado	Concepto 1	Concepto 2	Concepto 3	Concepto 4
-----------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

ARTÍCULO 4. Medidas. A partir de las disposiciones antes establecidas, el Gobierno nacional estructurará e implementará una política pública integral para la conservación, estudio científico, restauración, identificación y posibles usos sostenibles del patrimonio espeleológico colombiano. A través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las	<i>*propuesta Biól. M. Sc. Cesar Castellanos – Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales</i> El Ministerio de Minas y Energía, a través del Servicio Geológico Colombiano SGC, se articulará a esta política por medio de sus capacidades de identificación, protección, conservación, rehabilitación, exploración y estudio del	<i>* Concepto recibido del Instituto Colombiano de Antropología e Historia</i> [...] es importante precisar que el Instituto Colombiano de Antropología e Historia como establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Cultura, dotado de personería jurídica, con patrimonio independiente, autonomía administrativa y financiera y de carácter	<i>*Propuesta Dr. Alberto Cadena, Miembro de la Academia y Dr. Hugo Mantilla, profesor de la Universidad del Quindío</i> Concepto remitido por la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales [...] Si bien consideramos que los actores citados en el texto son los naturales para las funciones propuestas, se omitió la presencia del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL y en particular de su Sistema de Vigilancia	<i>*Propuesta Departamento de Geociencias, facultad de ciencias sede Bogotá, UNAL</i> El Gobierno nacional estructurará e implementará, a través del Ministerio de Medio Ambiente, junto con el Servicio Geológico Colombiano, Parques Nacionales Naturales, Universidades, Institutos de Investigación, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Espeleología
---	--	--	---	---

acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las entidades territoriales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. A través de los institutos de investigación del Sistema Ambiental SINA, adelantará y documentará	patrimonio espeleológico colombiano. Por medio de estas entidades, el Gobierno nacional creará un Observatorio del Patrimonio Espeleológico, con el objeto de adelantar acciones de inventario y registro, creando el catastro Nacional espeleológico; el Sistema Único Nacional de Nomenclatura a Espeleológica y la creación del Sistema de Información Espeleológica	científico, tiene competencias distintas a las del Ministerio de Cultura y en relación con los bienes de interés cultural, sólo es competente respecto al patrimonio arqueológico, entendido como aquellos restos orgánicos e inorgánicos, producto de la actividad humana que permiten reconstruir y divulgar los orígenes y las trayectorias socioculturales de las comunidades	Epidemiológica (SIVIGILA), teniendo en cuenta las recomendaciones que se han consagrado en la Ley 1122 de enero 9 de 2007 y en particular en el decreto 780 del 6 de mayo de 2016 [...]. El sustento a nuestra recomendación se asocia a la reconocida fragilidad de los sistemas espeleológicos y su natural relación con procesos de orden zoonótico. Los sistemas espeleológicos por su estabilidad estructural y	legalmente constituidas y dedicados a la actividad espeleológica en Colombia, un programa destinado al apoyo de una mesa de trabajo que busque establecer parámetros para un programa nacional que busque la protección y conservación de paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos o cavernarios hipogeos y epigeos presentes en el subsuelo dentro del territorio nacional, continental y
--	--	---	---	--

actividades de Investigación y Desarrollo I+D orientadas a la conservación, conocimiento, valoración, y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano. El Ministerio de Minas y Energía, a través del Servicio Geológico Colombiano SGC, se articulará a esta política por medio de sus capacidades de identificación, protección,	a, que deberá estar enlazado al Sistema de Información Ambiental.	a lo largo de la historia. En la Audiencia Pública realizada el 6 de noviembre de 2020 solicitaron hacer el siguiente ajuste en el párrafo cuarto asociado a su competencia: El Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, se articulará a esta política acciones específicas de	microclimática, han sido escenarios de vital importancia para los ciclos biológicos de múltiples organismos con diferentes grados de relacionamiento filogenético (parentesco) concurrentes en espacios confinados. La interrelación de las especies en los sistemas de cuevas se da a través de procesos funcionales, flujos de materia, energía, e información genética en la llamada transmisión horizontal. De lo anterior se	marino: sus formaciones geológicas y sus materiales naturales (bióticos y abióticos): flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos propios de una caverna. .
--	--	--	---	---

<p>conservación, rehabilitación, exploración y estudio científico del patrimonio espeleológico colombiano. Por medio de estas entidades, el Gobierno nacional creará un Observatorio del Patrimonio Espeleológico, con el objeto de adelantar acciones de inventario y registro.</p> <p>El Ministerio de Cultura, a través del Instituto Colombiano de Antropología e Historia</p>	<p>protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico</p>	<p>deriva que las especies habitantes de cuevas, residentes (desarrollan todo su ciclo vital en las cuevas), como habitantes ocasionales (que realizan una parte de su ciclo vital en las cuevas), estén expuestas al flujo continuo de agentes potencialmente zoonóticos y precisen de un monitoreo continuado en vigilancia en salud pública.</p>	<p>ICANH, se articulará a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, también se articulará a esta política por medio de estrategias y acciones que regulen la</p>								
<p>actividad turística y recreativa en áreas que comprendan patrimonio espeleológico, entre otras actividades generadoras de estrés antrópico.</p>			<p>los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>tal fin en el Decreto 1076 de 2015 y la Resolución 1125 de 2015. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>instituciones educativas, de investigación, comunidades locales organizadas, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos espeleológicos a nivel nacional y empresas que presten servicios en estos lugares (turísticos y deportivos) en el obligatorio cumplimiento de las directrices propias del programa. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p>								
<p>Texto Radicado Parágrafo 1°. De acuerdo con esta política pública, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declarará como Áreas Protegidas aquellas áreas que comprendan patrimonio espeleológico colombiano, de conformidad con la normativa vigente para tales efectos. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a</p>	<p>Concepto 1 <i>*Propuesta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</i> Parágrafo 1°. De acuerdo con esta política pública, las autoridades ambientales competentes declararán como Áreas Protegidas aquellas áreas que comprendan patrimonio espeleológico colombiano, de conformidad con la normatividad vigente para tales efectos, siempre y cuando dicha área responda a los criterios establecidos para</p>	<p>Concepto 2 <i>*Propuesta Departamento de Geociencias, facultad de ciencias sede Bogotá, UNAL</i> Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las respectivas acciones institucionales con base en un modelo de gobernanza ambiental, que vincule funcionalmente a las entidades regionales territoriales y locales e</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Texto Radicado</th> <th>Concepto 1</th> <th>Concepto 2</th> <th>Concepto 3</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Parágrafo 2°. En el marco de esta política, y de conformidad con los tipos de</td> <td><i>*Propuesta del Ministerio de Ambiente</i></td> <td><i>*Propuesta Biól. M. Sc. César Castellanos – Academia Colombiana de</i></td> <td><i>*Propuesta Departamento de Geociencias, facultad de ciencias sede Bogotá, UNAL</i></td> </tr> </tbody> </table>	Texto Radicado	Concepto 1	Concepto 2	Concepto 3	Parágrafo 2°. En el marco de esta política, y de conformidad con los tipos de	<i>*Propuesta del Ministerio de Ambiente</i>	<i>*Propuesta Biól. M. Sc. César Castellanos – Academia Colombiana de</i>	<i>*Propuesta Departamento de Geociencias, facultad de ciencias sede Bogotá, UNAL</i>
Texto Radicado	Concepto 1	Concepto 2	Concepto 3								
Parágrafo 2°. En el marco de esta política, y de conformidad con los tipos de	<i>*Propuesta del Ministerio de Ambiente</i>	<i>*Propuesta Biól. M. Sc. César Castellanos – Academia Colombiana de</i>	<i>*Propuesta Departamento de Geociencias, facultad de ciencias sede Bogotá, UNAL</i>								


<p>áreas protegidas contempladas dentro del Sistema nacional de Áreas Protegidas SINAP, el Gobierno nacional establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p>	<p>Parágrafo 2º. En el marco de esta política, y de conformidad con las categorías de integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, el Gobierno Nacional establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de sus usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p>	<p><i>Ciencias Exactas, Físicas y Naturales</i></p> <p>Parágrafo 2º. En el marco de esta política, y de conformidad con los tipos de áreas protegidas contempladas dentro del Sistema nacional de Áreas protegidas SINAP, el Gobierno nacional creará Agencia Nacional Espeleológica, que establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p>	<p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, junto con el Servicio Geológico Colombiano, asociaciones de espeleología legalmente en Colombia y universidades, instituciones investigativas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y demás instituciones gubernamentales de carácter nacional, regional y local, creará y liderará la conformación de una "Entidad Reguladora" de espeleología legalmente constituida en Colombia que cuente con especialistas</p>				<p>técnico-científicos, la cual lidere la creación de normativas con el fin de regular las actividades espeleológicas, maneje un inventario y catastro público de ecosistemas y paisajes exokárstico, endokárstico y pseudokárstico existentes en el país, y que realice las respectivas acciones de seguimiento, monitoreo, control y de recomendaciones con fines de protección, uso y conservación de estos ambientes, de los ciudadanos que los visitan y sancione a quienes incumplan.</p>		
				<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="824 1020 1138 1045">Texto Radicado</th> <th data-bbox="1143 1020 1446 1045">Conceptos 1</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="824 1045 1138 1161"> <p>Parágrafo 3º. Se articulará a esta política a la Academia, y a las comunidades científicas y espeleológicas. Del mismo modo, el Gobierno nacional articulará otras</p> </td> <td data-bbox="1143 1045 1446 1161"> <p><i>*Propuesta Departamento de Geociencias, Facultad de Ciencias, UNAL Sede Bogotá.</i></p> </td> </tr> </tbody> </table>		Texto Radicado	Conceptos 1	<p>Parágrafo 3º. Se articulará a esta política a la Academia, y a las comunidades científicas y espeleológicas. Del mismo modo, el Gobierno nacional articulará otras</p>	<p><i>*Propuesta Departamento de Geociencias, Facultad de Ciencias, UNAL Sede Bogotá.</i></p>
Texto Radicado	Conceptos 1								
<p>Parágrafo 3º. Se articulará a esta política a la Academia, y a las comunidades científicas y espeleológicas. Del mismo modo, el Gobierno nacional articulará otras</p>	<p><i>*Propuesta Departamento de Geociencias, Facultad de Ciencias, UNAL Sede Bogotá.</i></p>								
<p>entidades públicas según encuentre técnicamente necesario, de acuerdo con las necesidades de la política.</p>	<p>El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto de Antropología e Historia (ICANH), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, las universidades y en este caso, la Universidad Nacional de Colombia, liderarán junto con las demás instituciones de carácter nacional, educativo e investigativo, de ordenamiento territorial y agremiaciones legalmente constituidas y reconocidas por esta ley, articulará la estructuración y adopción de medidas específicas de protección de los valores biológicos, ecosistémicos, geológicos, geomorfológicos, paleontológicos, históricos, antropológicos, arqueológicos y faunísticos, en paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos presentes en el subsuelo, dentro del territorio terrestre y marino.</p>			<p>responsabilidades en su formulación e implementación.</p>					
				<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="824 1573 1138 1599">Texto Radicado</th> <th data-bbox="1143 1573 1446 1599">Conceptos recibidos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="824 1599 1138 1715"> <p>ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> </td> <td data-bbox="1143 1599 1446 1715"> <p>No se recibieron propuestas modificatorias para este artículo.</p> </td> </tr> </tbody> </table>		Texto Radicado	Conceptos recibidos	<p>ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>No se recibieron propuestas modificatorias para este artículo.</p>
Texto Radicado	Conceptos recibidos								
<p>ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>No se recibieron propuestas modificatorias para este artículo.</p>								
				<p>7. MODIFICACIONES</p> <p>De los conceptos recibidos, se tomaron las propuestas del Departamento de Geociencias de la Universidad Nacional de Colombia en el artículo 1; de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y del Instituto Colombiano de Antropología e Historia con respecto al artículo 4; del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible respecto a los parágrafos 1 y 2 del artículo 4. Además se incorporan las definiciones propuestas por el Servicio Geológico Colombiano, el Departamento de Geociencias de la Universidad Nacional de Colombia y la Asociación Espeleológica Colombiana (Espeleocol).</p>					
				<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="824 2011 1138 2050">Articulado original</th> <th data-bbox="1143 2011 1446 2050">Articulado propuesto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="824 2050 1138 2230"> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.</p> </td> <td data-bbox="1143 2050 1446 2230"> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano, esto es, del patrimonio natural y cultural que constituyen los</p> </td> </tr> </tbody> </table>		Articulado original	Articulado propuesto	<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano, esto es, del patrimonio natural y cultural que constituyen los</p>
Articulado original	Articulado propuesto								
<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico dentro del territorio nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 1º. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano, esto es, del patrimonio natural y cultural que constituyen los</p>								
				<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="167 2102 472 2127">Texto Radicado</th> <th data-bbox="477 2102 797 2127">Conceptos recibidos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="167 2127 472 2230"> <p>Parágrafo 4º. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con</p> </td> <td data-bbox="477 2127 797 2230"> <p>No se recibieron propuestas modificatorias para este artículo.</p> </td> </tr> </tbody> </table>		Texto Radicado	Conceptos recibidos	<p>Parágrafo 4º. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con</p>	<p>No se recibieron propuestas modificatorias para este artículo.</p>
Texto Radicado	Conceptos recibidos								
<p>Parágrafo 4º. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con</p>	<p>No se recibieron propuestas modificatorias para este artículo.</p>								

	<p>paisajes, el material espeleológico y los ecosistemas kársticos y pseudo kársticos presentes en el subsuelo y en la superficie, dentro del territorio nacional, continental y marino.</p>	<p>forma una cueva subterránea y el agua que se sigue filtrando provoca el derrumbe del techo de dichas cuevas hasta que se forma un sumidero. Los sumideros alimentan el caudal de ríos subterráneos que a su vez suelen alimentar acuíferos que son importantes fuentes de agua, tanto para los humanos como para ciertos hábitats.</p>	<p>"espeleoturista", bajo la supervisión de un "proveedor de servicios de espeleoturismo".</p> <p>i). Cliente de espeleoturismo o espeleoturista: Quien paga por recibir un servicio de guía turística cualificado, seguro, y adecuado para los fines de protección y uso sostenible del <i>lugar espeleológico</i> visitado.</p>
<p>ARTÍCULO 2°. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:</p> <p>Cueva: Caverna natural del terreno causada por algún tipo de erosión de corrientes de agua, hielo o lava, o por una combinación de varios de estos factores. En el más común de los casos, las cuevas se forman por la disolución de la piedra caliza por parte de agua ligeramente ácida. A veces es apta para servir de cobijo a animales y seres humanos, pudiendo ser acondicionada para vivienda en forma de casas cueva y otros usos antrópicos.</p> <p>Gruta: Abertura expuesta de una cueva.</p> <p>Sumidero: Tipo de dolina circular que actúa como desagüe natural para el agua de lluvia o para corrientes superficiales como ríos o arroyos. Generalmente se forma en suelos de piedra caliza, donde se filtra agua ligeramente ácida que poco a poco carcome el subsuelo hasta que se</p>	<p>ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:</p> <p>Abrigo rocoso: Caverna subterránea de origen natural con poco desarrollo espacial, normalmente localizada en la base de paredes rocosas.</p> <p>Actividades espeleológicas: Actividades enmarcadas dentro del ámbito de la <i>espeleología</i> y que se realizan en <i>lugares espeleológicos</i>, y son las siguientes:</p> <p>a) Espeleoturismo: También conocido como <i>turismo espeleológico</i> o <i>turismo subterráneo</i>, comprende una modalidad del turismo de aventura dedicada a la visita de <i>lugares espeleológicos</i>. Comprende un conjunto de actividades adelantadas por el turista a título de "<i>cliente de espeleoturismo</i>" o</p>	<p>Cenote: Dolina inundada de origen kárstico. Existen varios tipos de cenotes: a cielo abierto, semiabiertos y subterráneos o en gruta. Esta clasificación está directamente relacionada con la edad del cenote, siendo los cenotes maduros aquellos que se encuentran completamente abiertos y los más jóvenes los que todavía conservan su cúpula intacta.</p>	<p>ii). Proveedor de servicios de espeleoturismo: Persona natural o jurídica que además de cumplir con los requisitos especiales para la prestación del servicio de guía turística, debe acreditar certificación de idoneidad especializada en materia de garantía de la seguridad propia y del turista, así como de explotación turística sostenible y protección de aquellos ecosistemas kársticos o pseudo kársticos que sean</p>
<p>Karst. Relieve formado por disolución de rocas calizas o evaporíticas. Terreno calizo o evaporítico (es decir, originado por evaporación del agua) en el que la disolución por las aguas origina formas llamadas exokársticas y endokársticas, según estén expuestas al aire o sean subterráneas.</p> <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de cuevas, grutas, sumideros, cenotes, simas, dolinas y demás denominaciones en las cuales sea susceptible de ser clasificado el relieve kárstico, ya sea exokárstico o endokárstico; incluyendo su flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos, así como el patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, antropológico y cultural que puedan contener.</p>	<p>escenario de la actividad turística.</p> <p>b) Espeleología técnica: que comprende la manera correcta y segura de visitar un <i>lugar espeleológico</i> con fines distintos al turístico, incluidas las actividades de rescate en <i>lugares espeleológicos</i>, conocidas como <i>espeleosocorro</i>.</p> <p>c) Espeleología académica y científica: que consiste en la actividad investigativa y divulgativa de la espeleología, realizada tanto dentro como fuera de los lugares espeleológicos.</p> <p>Caverna: Caverna subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total superior a 1 kilómetro y menor a los 10 kilómetros.</p> <p>Caverna subterránea de origen natural: Oquedades desarrolladas en el subsuelo causadas por erosión química o física de corrientes de agua o hielo,</p>		<p>canales de lava, o por una combinación de varios de estos factores. Incluyen los sistemas kársticos y pseudo kársticos. Dentro de las cavernas subterráneas se encuentran espacios denominados como abrigo rocoso, cueva, caverna y gran caverna, los cuales se diferencian por su tamaño. En el más común de los casos, las cavernas subterráneas de origen natural se forman mediante procesos de karstificación.</p> <p>Cueva: Caverna subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total de máximo 1 kilómetro.</p> <p>Dolina. Depresión cerrada de un par de metros hasta más de 100 metros de diámetro y forma aproximadamente circular u ovalada frecuente en paisajes kársticos donde la roca más profunda se disuelve o se erosiona generando una oquedad y la roca de la superficie que está sobre la oquedad se debilita y colapsa generando un gran hoyo.</p> <p>Ecosistema kárstico o pseudo kárstico: Es el ecosistema asociado, bien sea a sistemas kársticos o pseudo kársticos, en el que existen elementos tanto bióticos como abióticos</p>

	<p>interdependientes entre sí e indisolubles.</p> <p>Espeleología: Etimológicamente procede de dos vocablos griegos, <i>Spelaion</i> (cueva) y <i>Logos</i> (estudio, tratado), que juntas significan <i>Ciencia de las Cavidades</i>. Hoy en día su significado se ha expandido enormemente y comprende también cualquier acción voluntariamente llevada a cabo por el ser humano en el interior o el exterior de cavidades subterráneas de origen natural.</p> <p>Gran caverna: Cavidad subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total superior a los 10 kilómetros.</p> <p>Karstificación: Procesos de formación de sistemas kársticos, que consisten en la disolución y/o precipitación de rocas carbonatadas (calizas, dolomitas, mármoles, etc.) o evaporíticas (sulfatos, yesos, cloruros, etc.), por efecto de la acción del agua ligeramente ácida. Estas rocas presentan una baja solubilidad relativa por lo que el proceso de karstificación es lento, pero tienen una gran resistencia y por ello formaciones</p>		<p>tales como simas y cavernas pueden alcanzar grandes dimensiones, tanto en extensión como en profundidad. El resultado de estos procesos, se denomina <i>morfología kárstica</i>.</p> <p>Lapiaz: También llamado <i>lenar</i>, es posiblemente la forma inicial más sencilla de karst embrionario que puede degenerar, posteriormente en dolinas. Se presentan, generalmente, como un conjunto de pequeñas acanaladuras o surcos estrechos (desde centímetros – <i>microlapiaz</i> – hasta 1 metro – <i>megalapiaz</i> –) separadas por crestas, a menudo agudas; o bien por orificios tubulares, “<i>nidos de abejas</i>” etc. Aparecen normalmente en superficies más o menos inclinadas y ausentes de vegetación.</p> <p>Lugar espeleológico: Lugares donde puede tener lugar la espeleología, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Cavidades subterráneas de origen natural</i> de tamaño suficiente para que ingrese una o más personas que pueden o no estar conectadas con el exterior, b) Geformas externas generadas por la disolución y/o
<p>colapso de rocas (dolinas, poljes, lapiazes, sumideros, surgencias) durante procesos de karstificación,</p> <ul style="list-style-type: none"> c) <i>Cavidades subterráneas de origen natural</i> en la roca no calcárea formadas por procesos geológicos estructurales de alteración o disolución de minerales que componen las rocas, y d) <i>Cavidades subterráneas de origen natural</i> con la presencia de <i>biodiversidad cavernícola</i>. <p>Material espeleológico: Objetos o animales que se encuentran en lugares espeleológicos y están entendidos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Espeleotemas o espeleolitos: Conjunto de las formaciones y depósitos propios de la entrada o del interior de las cavidades subterráneas, generadas por precipitación de distintos compuestos químicos, generalmente 			<p>carbonato de calcio. Por ejemplo: estalactitas, estalagmitas, precipitados calcáreos, etc.</p> <ul style="list-style-type: none"> b) Fósiles: Material paleontológico localizado en cavidades subterráneas c) Biodiversidad cavernícola: Especies que habitan las cavernas. Toda la fauna y flora; bien sean animales, hongos, plantas o microorganismos, ya sean troglóbios, troglófilos o troglóxenos. d) Material de interés arqueológico: Restos humanos, de vasijas, herramientas, textiles u otros vestigios de culturas pasadas encontradas en las cavidades subterráneas. <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de elementos y procesos asociados a los <i>sistemas kársticos</i> y <i>pseudo kársticos</i>, tanto a nivel superficial como del</p>

<p>subsuelo, que dan cuenta de la importancia y valor de estos espacios naturales desde la perspectiva ecológica, paisajística, biológica, arqueológica, cultural, hidrológica, geológica y paleontológica, y que por lo tanto son objeto de protección, conservación y aprovechamiento sostenible a partir del desarrollo de <i>actividades espeleológicas</i>. Se destacan como parte del patrimonio espeleológico lo definido como <i>lugares espeleológicos</i> y <i>material espeleológico</i>.</p> <p>Sistema kárstico: Corresponde a las distintas morfologías del relieve desarrolladas a partir de procesos de karstificación sobre rocas calizas, teniendo expresión tanto en superficie (sistema exokárstico) como en el subsuelo (sistema endokárstico), presentando diferentes elementos como espeleotemas, laplaces, dolinas, simas, abrigos rocosos, cuevas, cavernas, sistemas subterráneos, surgencias y exurgencias, sumideros, entre otros. También llamado <i>paisaje kárstico</i> o simplemente <i>karst</i>.</p> <p>Sistema pseudo kárstico: Corresponde a las mismas morfologías del relieve que</p>	<p>constituyen los sistemas kársticos, pero generadas a partir de procesos de karstificación desarrollados sobre rocas distintas a las calizas. Un ejemplo de esto son las cavidades formadas en areniscas por erosión o por fracturas, o en el caso de rocas máficas y ultramáficas por la alteración de sus minerales al estar expuestos a la intemperie. Incluye también las cavidades generadas por otros procesos tales como los túneles de lavas.</p> <p>Sima: Cavidad, generalmente en roca calcárea, abierta al exterior mediante pozo o conducto vertical o en pronunciada pendiente, originada por un proceso erosivo kárstico o derrumbe del techo de una cavidad.</p> <p>Sistema subterráneo: Cavidades abiertas, a veces sin comunicación subterránea, en una región kárstica o pseudo kárstica con uniformidad geológica y geomorfológica.</p> <p>Sumidero: Desagüe natural en simas y dolinas con actividad hídrica, en las cuales, a causa de la disolución, la capacidad absorbente de la forma kárstica va en aumento y el fluido se</p>
<p>encauza direccionalmente. La absorción viene a ser lenta (dolina) o muy rápida (sima), o bien por fracturas con capacidad de absorber rápidamente o bien por áreas de disolución que desvían la corriente superficial y la conducen subterráneamente por largos y cortos trechos para devolverla a la superficie.</p> <p>Surgencias y exurgencias: Son los manantiales o fugas de agua permanente o intermitente, de alto o bajo caudal.</p> <p>a) Surgencias: Entran cursos de agua que penetran en el subsuelo;</p> <p>b) Exurgencias: Salen manaderos de agua subterránea o manantiales.</p> <p>Troglobios: Especies restringidas al medio subterráneo, en general con adaptaciones y en aislamiento. Por ejemplo: muchos invertebrados diminutos, cangrejos, peces y otros vertebrados.</p>	<p>Troglóxenos: Son especies que necesitan regresar periódicamente a la superficie para completar su ciclo de vida, cuya principal limitante es el alimento, como es el caso de murciélagos, guácharos, algunos opiliones, grillos, roedores, sapos, mosquitos troglófilos; o cavernícolas facultativos, capaces de completar su ciclo de vida tanto en el medio subterráneo como epigeo, con poblaciones en ambos sistemas. Por ejemplo, algunos peces y cangrejos.</p> <p>ARTÍCULO 3. Principio. Se consagra el patrimonio espeleológico colombiano como objeto de conservación, estudio científico, identificación, restauración, y uso sostenible en una dimensión biológica, ambiental y ecosistémica; en una dimensión geológica y paleontológica; y en una dimensión arqueológica, antropológica y cultural.</p> <p>ARTÍCULO 3. Principio. Se consagran paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, dentro del territorio nacional, continental y marino, como espacios de interés natural objeto de protección especial en dimensiones biológica, ambiental, ecosistémica y paisajística; geológica, paleontológica, antropológica, arqueológica, turística y cultural en el territorio nacional.</p> <p>ARTÍCULO 4. Medidas. A partir de las disposiciones antes establecidas, el Gobierno nacional estructurará e implementará una política pública integral</p> <p>ARTÍCULO 4. Medidas. A partir de las disposiciones antes establecidas, el Gobierno nacional estructurará e implementará una política pública integral</p>

<p>para la conservación, estudio científico, restauración, identificación y posibles usos sostenibles del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>A través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las entidades territoriales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP. A través de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental SINA, adelantará y documentará actividades de Investigación y Desarrollo I+D orientadas a la conservación, conocimiento, valoración, y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>El Ministerio de Minas y Energía, a través del Servicio Geológico Colombiano SGC, se articulará a esta política por medio de sus capacidades de identificación, protección, conservación, rehabilitación, exploración y estudio científico del patrimonio espeleológico colombiano. Por medio de estas entidades, el Gobierno nacional creará un Observatorio del Patrimonio</p> <p>para la conservación, estudio científico, restauración, identificación y posibles usos sostenibles del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>El Gobierno nacional estructurará e implementará una mesa de trabajo liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y constituida por el Servicio Geológico Colombiano, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Universidades, Institutos de Investigación, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Espeleología legalmente constituidas y dedicados a la actividad espeleológica en Colombia, que establezca parámetros para un programa nacional que busque la protección y conservación de paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos presentes en el subsuelo dentro del territorio nacional, continental y marino; sus formaciones geológicas y sus materiales naturales bióticos y abióticos: flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule</p>	<p>Espeleológico, con el objeto de adelantar acciones de inventario y registro.</p> <p>El Ministerio de Cultura, a través del Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, se articulará a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, también se articulará a esta política por medio de estrategias y acciones que regulen la actividad turística y recreativa en áreas que comprendan patrimonio espeleológico, entre otras actividades generadoras de estrés antrópico.</p> <p>funcionalmente a las entidades territoriales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. A través de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental SINA, adelantará y documentará actividades de Investigación y Desarrollo I+D orientadas a la conservación, conocimiento, valoración, y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>El Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Colombiano SGC, se articularán a esta política por medio del Sistema de Gestión Integral del Patrimonio Geológico y Paleontológico de la Nación.</p> <p>El Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, se articularán a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico.</p> <p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, también se articulará a esta</p>
<p>política por medio de estrategias y acciones que regulen las actividades de espeleoturismo y demás generadoras de estrés antrópico sobre el patrimonio espeleológico.</p> <p>Por medio de estas entidades, el Gobierno nacional regulará las actividades de espeleología técnica, y creará un Observatorio del Patrimonio Espeleológico, con el objeto de adelantar acciones de inventario y registro, creando el Catastro Espeleológico Nacional, el Sistema Único Nacional de Nomenclatura Espeleológica y la creación del Sistema de Información Espeleológica, que deberán estar enlazados al Sistema de Información Ambiental.</p> <p>Parágrafo 1°. De acuerdo con esta política pública, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible declarará como Áreas Protegidas aquellas áreas que comprendan patrimonio espeleológico colombiano, de conformidad con la normativa vigente para tales efectos. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Parágrafo 1°. De acuerdo con esta política pública, las autoridades ambientales competentes declararán como Áreas Protegidas aquellas que comprendan patrimonio espeleológico colombiano, de conformidad con los criterios establecidos para la declaratoria de áreas protegidas, y demás disposiciones del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible que resulten aplicables. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente</p>	<p>para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Parágrafo 2°. En el marco de esta política, y de conformidad con los tipos de áreas protegidas contempladas dentro del Sistema nacional de Áreas protegidas SINAP, el Gobierno nacional establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p> <p>Parágrafo 3°. Se articulará a esta política a la Academia, y a las comunidades científicas y espeleológicas. Del mismo modo, el Gobierno nacional articulará otras entidades públicas según encuentre técnicamente necesario, de acuerdo con las necesidades de la política.</p> <p>Parágrafo 2°. En el marco de esta política, y de conformidad con las categorías de áreas protegidas integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, el Gobierno Nacional establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de sus usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p> <p>Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Antropología e Historia (ICANH), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, las universidades y los Institutos de Investigación, junto con las demás instituciones de carácter educativo e investigativo, de ordenamiento territorial y agremiaciones legalmente constituidas y reconocidas por esta ley, liderarán la articulación, estructuración y adopción de medidas específicas de protección de los valores biológicos, ecosistémicos, geológicos, geomorfológicos,</p>

<table border="1"> <tr> <td data-bbox="168 569 483 729"></td> <td data-bbox="483 569 794 729">paleontológicos, históricos, antropológicos, arqueológicos y faunísticos, en paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, dentro del territorio nacional tanto continental como marino.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 729 483 888">Parágrafo 4°. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con responsabilidades en su formulación e implementación.</td> <td data-bbox="483 729 794 888">Se conserva sin cambios.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="168 888 483 1030">ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</td> <td data-bbox="483 888 794 1030">Se conserva sin cambios.</td> </tr> </table>		paleontológicos, históricos, antropológicos, arqueológicos y faunísticos, en paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, dentro del territorio nacional tanto continental como marino.	Parágrafo 4°. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con responsabilidades en su formulación e implementación.	Se conserva sin cambios.	ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se conserva sin cambios.	<p>8. PROPOSICIÓN</p> <p>En virtud de lo anteriormente expuesto, solicito a la Honorable Comisión Sexta del Senado de la República dar Primer Debate al Proyecto de ley N° 218 de 2020 Senado "Por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano", a partir del texto propuesto que se adjunta y que forma parte integral del presente informe de ponencia.</p> <p>De los Honorables Senadores:</p> <div style="text-align: center;">  <p>IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA Senador de la República Ponente</p> </div>
	paleontológicos, históricos, antropológicos, arqueológicos y faunísticos, en paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, dentro del territorio nacional tanto continental como marino.						
Parágrafo 4°. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con responsabilidades en su formulación e implementación.	Se conserva sin cambios.						
ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Se conserva sin cambios.						
<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN VI DEL SENADO</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY N° 218 DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;">"POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE EL PATRIMONIO ESPELEOLÓGICO COLOMBIANO"</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1°. Objeto. Por medio de la presente ley se ordena la adopción de medidas orientadas a la efectiva conservación, estudio científico, identificación, restauración y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano, esto es, del patrimonio natural y cultural que constituyen los paisajes, el material espeleológico y los ecosistemas kársticos y pseudo kársticos presentes en el subsuelo y en la superficie, dentro del territorio nacional, continental y marino.</p> <p>ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por:</p> <p>Abrigo rocoso: Cavidad subterránea de origen natural con poco desarrollo espacial, normalmente localizada en la base de paredes rocosas.</p> <p>Actividades espeleológicas: Actividades enmarcadas dentro del ámbito de la espeleología y que se realizan en <i>lugares espeleológicos</i>, y son las siguientes:</p> <p>a) Espeleoturismo: También conocido como <i>turismo espeleológico</i> o <i>turismo subterráneo</i>, comprende una modalidad del turismo de aventura dedicada a</p>	<p>la visita de <i>lugares espeleológicos</i>. Comprende un conjunto de actividades adelantadas por el turista a título de "cliente de espeleoturismo" o "espeleoturista", bajo la supervisión de un "proveedor de servicios de espeleoturismo".</p> <p>i). Cliente de espeleoturismo o espeleoturista: Quien paga por recibir un servicio de guianza turística cualificado, seguro, y adecuado para los fines de protección y uso sostenible del <i>lugar espeleológico</i> visitado.</p> <p>ii). Proveedor de servicios de espeleoturismo: Persona natural o jurídica que además de cumplir con los requisitos especiales para la prestación del servicio de guianza turística, debe acreditar certificación de idoneidad especializada en materia de garantía de la seguridad propia y del turista, así como de explotación turística sostenible y protección de aquellos ecosistemas kársticos o pseudo kársticos que sean escenario de la actividad turística.</p> <p>b) Espeleología técnica: que comprende la manera correcta y segura de visitar un <i>lugar espeleológico</i> con fines distintos al turístico, incluidas las actividades de rescate o capacitaciones en rescate en <i>lugares espeleológicos</i>, conocidas como <i>espeleosocorro</i>.</p> <p>c) Espeleología académica y científica: que consiste en la actividad investigativa y divulgativa de la espeleología, realizada tanto dentro como fuera de los lugares espeleológicos.</p> <p>Caverna: Cavidad subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total superior a 1 kilómetro y menor a los 10 kilómetros.</p>						

<p>Cavidad subterránea de origen natural: Oquedades desarrolladas en el subsuelo causadas por erosión química o física de corrientes de agua o hielo, canales de lava, o por una combinación de varios de estos factores. Incluyen los sistemas kársticos y pseudo kársticos. Dentro de las cavidades subterráneas se encuentran espacios denominados como abrigo rocoso, cueva, caverna y gran caverna, los cuales se diferencian por su tamaño. En el más común de los casos, las cavidades subterráneas de origen natural se forman mediante procesos de karstificación.</p> <p>Cueva: Cavidad subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total de máximo 1 kilómetro.</p> <p>Dolina. Depresión cerrada de un par de metros hasta más de 100 metros de diámetro y forma aproximadamente circular u ovalada frecuente en paisajes kársticos donde la roca más profunda se disuelve o se erosiona generando una oquedad y la roca de la superficie que está sobre la oquedad se debilita y colapsa generando un gran hoyo.</p> <p>Ecosistema kárstico o pseudo kárstico: Es el ecosistema asociado, bien sea a sistemas kársticos o pseudo kársticos, en el que existen elementos tanto bióticos como abióticos interdependientes entre sí e indisolubles.</p> <p>Espeleología: Etimológicamente procede de dos vocablos griegos, <i>Spelaion</i> (cueva) y <i>Logos</i> (estudio, tratado), que juntas significan <i>Ciencia de las Cavidades</i>. Hoy en día su significado se ha expandido enormemente y comprende también cualquier acción voluntariamente llevada a cabo por el ser humano en el interior o el exterior de cavidades subterráneas de origen natural.</p>	<p>Gran caverna: Cavidad subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total superior a los 10 kilómetros.</p> <p>Karstificación: Procesos de formación de sistemas kársticos, que consisten en la disolución y/o precipitación de rocas carbonatadas (calizas, dolomitas, mármoles, etc.) o evaporíticas (sulfatos, yesos, cloruros, etc.), por efecto de la acción del agua ligeramente ácida. Estas rocas presentan una baja solubilidad relativa por lo que el proceso de karstificación es lento, pero tienen una gran resistencia y por ello formaciones tales como simas y cavernas pueden alcanzar grandes dimensiones, tanto en extensión como en profundidad. El resultado de estos procesos, se denomina <i>morfología kárstica</i>.</p> <p>Lapiaz: También llamado <i>lenar</i>, es posiblemente la forma inicial más sencilla de karst embrionario que puede degenerar, posteriormente en dolinas. Se presentan, generalmente, como un conjunto de pequeñas acanaladuras o surcos estrechos (desde centímetros – <i>microlapiaz</i> – hasta 1 metro – <i>megalapiaz</i> –) separadas por crestas, a menudo agudas; o bien por orificios tubulares, "<i>nidos de abejas</i>" etc. Aparecen normalmente en superficies más o menos inclinadas y ausentes de vegetación.</p> <p>Lugar espeleológico: Lugares donde puede tener lugar la espeleología, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) <i>Cavidades subterráneas de origen natural</i> de tamaño suficiente para que ingrese una o más personas que pueden o no estar conectadas con el exterior, b) Geformas externas generadas por la disolución y/o colapso de rocas (dolinas, poljes, lapiazes, sumideros, surgencias) durante procesos de karstificación, c) <i>Cavidades subterráneas de origen natural</i> en la roca no calcárea formadas por procesos geológicos estructurales de alteración o disolución de minerales que componen las rocas, y
<p>d) <i>Cavidades subterráneas de origen natural</i> con la presencia de <i>biodiversidad cavernícola</i>.</p> <p>Material espeleológico: Objetos o animales que se encuentran en lugares espeleológicos y están entendidos como:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Espeleotemas o espeleolitos: Conjunto de las formaciones y depósitos propios de la entrada o del interior de las cavidades subterráneas, generadas por precipitación de distintos compuestos químicos, generalmente carbonato de calcio. Por ejemplo: estalactitas, estalagmitas, precipitados calcáreos, etc. b) Fósiles: Material paleontológico localizado en cavidades subterráneas c) Biodiversidad cavernícola: Especies que habitan las cavernas. Toda la fauna y flora; bien sean animales, hongos, plantas o microorganismos, ya sean troglóbios, troglófilos o troglóxenos. d) Material de interés arqueológico: Restos humanos, de vasijas, herramientas, textiles u otros vestigios de culturas pasadas encontradas en las cavidades subterráneas. <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de elementos y procesos asociados a los <i>sistemas kársticos</i> y <i>pseudo kársticos</i>, tanto a nivel superficial como del subsuelo, que dan cuenta de la importancia y valor de estos espacios naturales desde la perspectiva ecológica, paisajística, biológica, arqueológica, cultural, hidrológica, geológica y paleontológica, y que por lo tanto son objeto de protección, conservación y aprovechamiento sostenible a partir del desarrollo de <i>actividades espeleológicas</i>. Se destacan como parte del patrimonio espeleológico lo definido como <i>lugares espeleológicos</i> y <i>material espeleológico</i>.</p>	<p>Sistema kárstico: Corresponde a las distintas morfologías del relieve desarrolladas a partir de procesos de karstificación sobre rocas calizas, teniendo expresión tanto en superficie (sistema exokárstico) como en el subsuelo (sistema endokárstico), presentando diferentes elementos como espeleotemas, lapiazes, dolinas, simas, abrigos rocosos, cuevas, cavernas, sistemas subterráneos, surgencias y exurgencias, sumideros, entre otros. También llamado <i>paisaje kárstico</i> o simplemente <i>karst</i>.</p> <p>Sistema pseudo kárstico: Corresponde a las mismas morfologías del relieve que constituyen los sistemas kársticos, pero generadas a partir de procesos de karstificación desarrollados sobre rocas distintas a las calizas. Un ejemplo de esto son las cavidades formadas en areniscas por erosión o por fracturas, o en el caso de rocas máficas y ultramáficas por la alteración de sus minerales al estar expuestos a la intemperie. Incluye también las cavidades generadas por otros procesos tales como los túneles de lavas.</p> <p>Sima: Cavidad, generalmente en roca calcárea, abierta al exterior mediante pozo o conducto vertical o en pronunciada pendiente, originada por un proceso erosivo kárstico o derrumbe del techo de una cavidad.</p> <p>Sistema subterráneo: Cavidades abiertas, a veces sin comunicación subterránea, en una región kárstica o pseudo kárstica con uniformidad geológica y geomorfológica.</p> <p>Sumidero: Desagüe natural en simas y dolinas con actividad hídrica, en las cuales, a causa de la disolución, la capacidad absorbente de la forma kárstica va en aumento y el fluido se encauza direccionalmente. La absorción viene a ser lenta (dolina) o muy rápida (sima), o bien por fracturas con capacidad de absorber rápidamente o bien por</p>

<p>áreas de disolución que desvían la corriente superficial y la conducen subterráneamente por largos y cortos trechos para devolverla a la superficie.</p> <p>Surgencias y exurgencias: Son los manantiales o fugas de agua permanente o intermitente, de alto o bajo caudal.</p> <p>a) Surgencias: Entran cursos de agua que penetran en el subsuelo;</p> <p>b) Exurgencias: Salen manaderos de agua subterránea o manantiales.</p> <p>Troglobios: Especies restringidas al medio subterráneo, en general con adaptaciones y en aislamiento. Por ejemplo: muchos invertebrados diminutos, cangrejos, peces y otros vertebrados.</p> <p>Troglóxenos: Son especies que necesitan regresar periódicamente a la superficie para completar su ciclo de vida, cuya principal limitante es el alimento, como es el caso de murciélagos, guácharos, algunos opiliones, grillos, roedores, sapos, mosquitos troglófilos; o cavernícolas facultativos, capaces de completar su ciclo de vida tanto en el medio subterráneo como epigeo, con poblaciones en ambos sistemas. Por ejemplo, algunos peces y cangrejos.</p> <p>ARTÍCULO 3. Principio. Se consagran paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, dentro del territorio nacional, continental y marino, como espacios de interés natural objeto de protección especial en dimensiones biológica, ambiental, ecosistémica y paisajística; geológica, paleontológica, antropológica, arqueológica, turística y cultural en el territorio nacional.</p>	<p>ARTÍCULO 4. Medidas. A partir de las disposiciones antes establecidas, el Gobierno nacional estructurará e implementará una política pública integral para la conservación, estudio científico, restauración, identificación y posibles usos sostenibles del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>El Gobierno nacional estructurará e implementará una mesa de trabajo liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y constituida por el Servicio Geológico Colombiano, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Universidades, Institutos de Investigación, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Espeleología legalmente constituidas y dedicados a la actividad espeleológica en Colombia, que establezca parámetros para un programa nacional que busque la protección y conservación de paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos presentes en el subsuelo dentro del territorio nacional, continental y marino; sus formaciones geológicas y sus materiales naturales bióticos y abióticos: flora, fauna, aguas y servicios ecosistémicos.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las entidades territoriales, a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo sostenible y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP. A través de los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental SINA, adelantará y documentará actividades de Investigación y Desarrollo I+D orientadas a la conservación, conocimiento, valoración, y uso sostenible del patrimonio espeleológico colombiano.</p> <p>El Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Colombiano SGC, se articularán a esta política por medio del Sistema de Gestión Integral del Patrimonio Geológico y Paleontológico de la Nación.</p> <p>El Ministerio de Cultura y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, se articularán a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas que comprendan patrimonio espeleológico.</p>
<p>El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, también se articulará a esta política por medio de estrategias y acciones que regulen las actividades de espeleoturismo y mitiguen el estrés antrópico que pueda generarse sobre el patrimonio espeleológico.</p> <p>Por medio de estas entidades, el Gobierno nacional regulará las actividades de espeleología técnica, y creará un Observatorio del Patrimonio Espeleológico, con el objeto de adelantar acciones de inventario y registro, creando el Catastro Espeleológico Nacional, el Sistema Único Nacional de Nomenclatura Espeleológica y la creación del Sistema de Información Espeleológica, que deberán estar enlazados al Sistema de Información Ambiental.</p> <p>Parágrafo 1º. De acuerdo con esta política pública, las autoridades ambientales competentes declararán como Áreas Protegidas aquellas que comprendan patrimonio espeleológico colombiano, de conformidad con los criterios establecidos para la declaratoria de áreas protegidas, y demás disposiciones del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible que resulten aplicables. Esta disposición en ningún caso permitirá tratamientos distintos a los consagrados en la legislación vigente para las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.</p> <p>Parágrafo 2º. En el marco de esta política, y de conformidad con las categorías de áreas protegidas integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, el Gobierno Nacional establecerá disposiciones específicas para el patrimonio espeleológico colombiano en materia de sus usos permitidos, así como de prohibiciones y de sanciones por infringirlas.</p> <p>Parágrafo 3º. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Antropología e Historia (ICANH), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, las universidades y los Institutos de Investigación, junto con las demás instituciones de carácter educativo e investigativo, de ordenamiento territorial y agremiaciones legalmente constituidas y reconocidas por esta ley, liderarán la</p>	<p>articulación, estructuración y adopción de medidas específicas de protección de los valores biológicos, ecosistémicos, geológicos, geomorfológicos, paleontológicos, históricos, antropológicos, arqueológicos y faunísticos, en paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, dentro del territorio nacional tanto continental como marino.</p> <p>Parágrafo 4º. Esta política será objeto de evaluación y actualización cada cinco (5) años por parte de la comunidad científica, la comunidad espeleológica, y las entidades públicas con responsabilidades en su formulación e implementación.</p> <p>ARTÍCULO 5. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <div style="text-align: right;">  <p>IVÁN DARIÓ AGUDELO ZAPATA Senador de la República Ponente</p> </div>

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 115 DE 2020 SENADO**

*por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia
y se dictan otras disposiciones.*

<p>Tunja, noviembre de 2020</p> <p>Honorable Senador GUILLERMO GARCIA REALPE Presidente y demás Honorables Senadoras y Senadores Comisión Quinta Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Referencia: PL No. 115 de 2020 / Senado “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones” Asunto: Ponencia para segundo debate. Ponentes: Senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa (Coord.) y Miguel Ángel Barreto Castillo</p> <p>Respetado presidente:</p> <p>En cumplimiento del encargo de la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, nos permitimos rendir informe de ponencia para segundo debate ante la Plenaria del honorable Senado de la República, al proyecto de ley N° 115 de 2020 / Senado “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones”</p> <p>El informe que nos permitimos rendir se enmarca en los términos establecidos para el efecto y en cumplimiento de los artículos 150, 174 y 175 de la Ley 5 de 1992 y se consigna en los siguientes términos:</p> <p>Trámite del Proyecto</p> <p>El proyecto de ley objeto de esta ponencia es de iniciativa parlamentaria con autoría de los honorables senadores, Jorge Londoño Ulloa, Angélica Lozano Correa, José Aulo Polo, Iván Marulanda, Antonio Sanguino, Juan Luis Castro, Iván Leonidas Name, y Jorge Guevara. Fue radicado en la Secretaría General del honorable Senado de la República el 21 de julio de 2020 y se encuentra publicado en la gaceta del congreso número 607 de 2020.</p> <p>El reparto del proyecto correspondió a la Comisión Quinta del Honorable Senado. La Mesa Directiva designó la comisión de ponentes, que luego del estudio correspondiente radicó informe unificado de ponencia positiva, publicada en la gaceta del congreso número 1064 de 2020</p> <p>El proyecto recibió primer debate, en la sesión de la Comisión Quinta del Senado de la República el 28 de octubre de 2.020, en el que se presentaron las siguientes proposiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Presentada por el honorable Senador Didier Lobo Chinchilla <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p>	<p>Modifíquese el artículo 4 del proyecto de ley 115 de 2020 Senado Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones</p> <p>El cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la República, en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del proceso.</p> <p>Excepcionalmente, estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados, creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales.</p> <p>DIDIER LOBO CHINCHILLA SENADOR DE LA REPÚBLICA</p> <ol style="list-style-type: none"> Presentada por el Honorable Senador Carlos Felipe Mejía Mejía <p style="text-align: center;">PROPOSICION</p> <p>Al TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 115 DE 2020 SENADO “POR LA CUAL SE EXPIDEN NORMAS PARA LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE TIERRAS RURALES EN COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.</p> <p>Adiciónese un párrafo al artículo 4, el cual quedará así:</p> <p>Parágrafo: Las Autoridades Administrativas que excepcionalmente podrán ser delegadas para estas funciones judiciales serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> Las notarías de la jurisdicción donde estén ubicados los predios. La Oficina de registro de Instrumentos Públicos de la jurisdicción donde estén ubicados los predios. <p>CARLOS FELIPE MEJIA MEJIA Senador de la República</p> <ol style="list-style-type: none"> Presentada por el Honorable Senador Pablo Catatumbo Torres Victoria <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN ADITIVA</p> <p>Adiciónese un párrafo al artículo 4 del texto propuesto para primer debate al Proyecto de Ley número 115 de 2020 de Senado.</p> <table border="1" data-bbox="828 1236 1453 1391"> <thead> <tr> <th>Texto propuesto</th> <th>Texto modificado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ARTÍCULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la república en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso.</td> <td>ARTÍCULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la república en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso.</td> </tr> </tbody> </table>	Texto propuesto	Texto modificado	ARTÍCULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la república en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso.	ARTÍCULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la república en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso.
Texto propuesto	Texto modificado				
ARTÍCULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la república en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso.	ARTÍCULO 4. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la república en los términos definidos por el código civil y el Código General del proceso.				
<table border="1" data-bbox="170 1416 787 1635"> <tr> <td>Excepcionalmente estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales</td> <td>Excepcionalmente estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales. Parágrafo. Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del artículo 36 del decreto ley 902 de 2017.</td> </tr> </table> <p>Pablo Catatumbo Torres Victoria Senador de la República</p> <ol style="list-style-type: none"> Presentada por la Honorable Senadora Nohora María García Burgos <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley N° 115 de 2020 Senado –“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad rural en Colombia y se dictan otras disposiciones”. El cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO NUEVO: Los Alcaldes con ayuda del respectivo Gobernador podrán realizar un censo en su respectiva jurisdicción para identificar los campesinos de escasos recursos que requieren asesoría legal para la formalización de la propiedad rural. El censo constituye una herramienta importante para alcaldes y Gobernadores con la cual podrán estructurar y diseñar programas o proyectos de formalización de predios rurales de campesinos de escasos recursos.</p> <p>NORA GARCÍA BURGOS Senadora de la República</p> <ol style="list-style-type: none"> Presentada por la Honorable Senadora Nohora María García Burgos <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Adiciónese un artículo nuevo al Proyecto de Ley N° 115 de 2020 Senado –“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad rural en Colombia y se dictan otras disposiciones”. El cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO NUEVO: Los Municipios, Departamentos y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) podrán realizar brigadas jurídicas en las zonas rurales con el objeto de explicar los alcances de la presente ley, además de brindar asesoría legal a los campesinos de escasos recursos para iniciar el trámite de la formalización de su predio rural.</p> <p>NORA GARCÍA BURGOS Senadora de la República</p> <p>Inicialmente la comisión votó en bloque y aprobó por unanimidad los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8 y 9, sobre los cuales no se presentaron proposiciones.</p> <p>Enseguida la presidencia de la comisión sometió a consideración la proposición del honorable senador Didier Lobo Chinchilla, modificatoria del artículo 4, la cual fue acogida por el ponente y aprobada por unanimidad por la comisión.</p>	Excepcionalmente estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales	Excepcionalmente estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales. Parágrafo. Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del artículo 36 del decreto ley 902 de 2017.	<p>Los senadores Carlos Felipe Mejía, Pablo Catatumbo Torres Victoria y Nohora María García Burgos, anunciaron el retiro de sus respectivas proposiciones y las dejan como constancia del debate.</p> <p>La presidencia sometió a votación el título del proyecto y preguntó a la comisión si desea que el proyecto continúe su trámite ante la plenaria del senado. La comisión lo aprobó por unanimidad.</p> <p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NO. 115 DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I</p> <p style="text-align: center;">Objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural, mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de propiedad y/o dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que poseen y trabajan, crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios y políticas públicas, y a la administración de justicia.</p> <p>Artículo 2º. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán aplicación en todo el territorio nacional, respecto a los derechos de los poseedores, propietarios o titulares de tierras privadas con falsa tradición, en condición de informalidad que deseen formalizar la propiedad de sus predios, sin perjuicio de las limitaciones de protección ambiental. La presente ley no aplicará para asuntos relacionados con procesos de titulación de tierras baldías, reforma agraria, restitución de tierras, reubicación y otros similares, los cuales se regirán, por las disposiciones y procedimientos específicos que les sean aplicables.</p> <p>Artículo 3º. Alternativas para la formalización. La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia es un asunto de reconocimiento y declaración de derechos y se desarrollará por vía judicial. La formalización y saneamiento de la propiedad rural no procede frente a predios baldíos. La naturaleza jurídica del predio deberá acreditarse probatoriamente dentro del proceso.</p> <p>Artículo 4º. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la República, en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del proceso.</p> <p>Artículo 5º. Procedimiento. Los procesos de formalización de la propiedad rural por vía judicial se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el Código General del Proceso y los trámites judiciales expeditos que se encuentren vigentes. Los procesos excepcionales por</p>		
Excepcionalmente estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales	Excepcionalmente estas funciones judiciales podrán ser delegadas a autoridades administrativas, cuando se trate de programas especiales y focalizados creados con arreglo a la ley. Caso en el cual actuarán en desarrollo de funciones judiciales. Parágrafo. Lo estipulado en el presente artículo no sustituye ni elimina las disposiciones del artículo 36 del decreto ley 902 de 2017.				

vía administrativa se desarrollarán conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales.

CAPITULO II

Programas de fomento a la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos

Artículo 6º. Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos. En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la Constitución Política, los municipios, los departamentos y la Nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos, para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural en el territorio colombiano. En todo caso, se trata de apoyo y acompañamiento a los programas de formalización por vía judicial, y de acuerdo a los criterios y competencias de la rama judicial.

Para los fines de la presente ley, los personereros municipales y los defensores públicos ejercerán funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos, en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente.

Los consultorios jurídicos de las universidades prestarán apoyo y asesoría gratuita a los campesinos de escasos recursos para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra por vía judicial, tanto por posesión como en falsa tradición, y en los procesos de saneamiento y titulación de la falsa tradición.

Los estudiantes de derecho con terminación académica, podrán prestar servicios de asesoría judicial, para los fines de esta ley, a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.

Parágrafo: Para los efectos de la presente ley, se entiende por campesino de escasos recursos, la persona interesada en la formalización de la propiedad de tierras, que clasifiquen como pequeños productores agropecuarios determinados por Finagro, y cuando el área a formalizar no supere el equivalente a dos unidades agrícolas familiares UAF.

Artículo 7º. Los municipios y los departamentos, dentro de la órbita de sus competencias y autonomía, podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos, dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley, podrán presupuestar recursos de inversión pública para financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho, aspectos técnicos, y el registro de títulos que demanden tales programas. Dichas inversiones podrán realizarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones u otras fuentes.

Artículo 8º. La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, en cumplimiento de la función establecida por el numeral 22 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, concurrirá a la financiación de los costos que implique la implementación de la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos de escasos recursos. Esta función se aplicará como asesoría y acompañamiento que fueren necesarios, entre ellos: la obtención y aporte probatorio técnico y jurídico.

ARTÍCULO 9. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley No. 115 de 2020 Senado **“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales**

Al respecto se precisa. El proyecto no deroga la facultad que le confiere el artículo 36 del decreto 902 de 2017 a la Agencia Nacional de Tierras, la cual se mantienen vigente, con las limitaciones que allí se establecen, en concordancia con el artículo 116 constitucional.

En el mismo sentido, en octubre de 2020 se recibió el concepto de apoyo al proyecto de ley 115, por parte de la **Federación Colombiana de Municipios**, de cuyo texto se destacan los siguientes apartes.

“La Federación Colombiana de Municipios en su calidad de vocera de los intereses colectivos de todos los alcaldes y alcaldesas del país se permite acompañar y felicitar la presente iniciativa que busca “estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de propiedad y/o dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que poseen y trabajan, crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios y políticas públicas, y a la administración de justicia”.

Continúa la federación de municipios, *“Y es que en su articulado les permite a municipios y los departamentos diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Así mismo, les da la posibilidad de presupuestar recursos de inversión pública para financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho, aspectos técnicos y el registro de títulos que demanden tales programas, las cuales podrán realizarse con cargo a los recursos del sistema general de participaciones (...) n otras fuentes, que es lo que, repetidamente las entidades territoriales demandan con dichos recursos. (...) Esperamos que esta importante iniciativa se convierta en Ley de la República y cumpla tan importante objetivo.”* (cursivas y Subrayados fuera de texto)

Las anteriores intervenciones ocurrieron durante el trámite del proyecto de ley 115 de 2020 Senado. Sin embargo, es pertinente agregar que esta iniciativa tuvo una primera versión bajo el radicado 165 de 2018 Senado, que fue aprobada en primer debate y recibió ponencia favorable para segundo debate. La pandemia de Covid – 19 impidió que en la anterior legislatura el congreso diera trámite a los proyectos de ley en curso y, en consecuencia, varios como este fueron archivados por cierre de legislatura.

En la primera etapa (P.L. 165 de 2018 S) se realizó un foro y se presentaron intervenciones de diferentes sectores interesados, así:

La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia ANUC expresó: *“Un tema del cual no se puede apartar la política pública de tierras es el relacionado con la titulación, porque como lo volveremos a señalar más adelante, los campesinos poseen sus parcelas generalmente heredadas y bajo la característica de sucesiones ilíquidas, que no constituyen derecho de dominio ni garantía real para el acceso al capital a través del sistema financiero. En consecuencia, se requiere la implementación de un programa específico de titulación de tierras a los campesinos (...) de las pequeñas propiedades de las que son dueños, pero mediante una falsa tradición, la cual se debe transformar en derecho de dominio y garantía real mediante procesos de formalización.”*

La misma ANUC en desarrollo del *“Foro Política de Desarrollo Agrario Integral con Enfoque Territorial”*, (Bogotá diciembre de 2012) presentó la ponencia *“Economía Campesina, Desarrollo Rural Sostenible y Paz”* y allí señaló: *“Otro componente de la política, tiene que ver con el saneamiento de la propiedad rural como instrumento de reincorporación de las tierras de los campesinos al mercado, y a través de este, el acceso al capital vía crédito para el desarrollo de la actividad productiva y el crecimiento económico.”* (subrayado fuera de texto)

en Colombia, y se dictan otras disposiciones” en sesión virtual de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República del día veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020)

Participación de Actores Interesados

Cabe anotar que, durante el proceso solo se recibieron de manera directa, documentos con observaciones y comentarios sobre el proyecto, provenientes del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** en los términos que se sintetizan a continuación:

En 2019, mediante oficio 20191130145531 el Ministro de Agricultura, entre otros asuntos, hace referencia a la formalización por vía administrativa y a la aplicación para estos efectos de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, solidaridad y subsidiariedad de los entes del estado, entre ellos los del orden territorial. Al respecto señala:

Conforme a lo expuesto, es preciso indicar que la Corte Constitucional, respecto de la atribución de facultades jurisdiccionales a autoridades administrativas, en un amplio conjunto de sentencias, ha manifestado que de conformidad con el artículo 116 constitucional, por tratarse de una excepción a la regla general. La interpretación de las normas que confieren ese tipo de competencias debe ser restrictiva y debe basarse en una decisión legislativa que defina, expresamente y de manera precisa, las autoridades investidas de esas funciones, y las materias comprendidas en tal asignación (...) Asimismo ha establecido que una interpretación constitucional sistemática lleva a la inevitable conclusión de que para que un funcionario administrativo pueda ejercer funciones jurisdiccionales debe contar con ciertos atributos de independencia e imparcialidad. En efecto, la carta es clara en señalar que las decisiones de la justicia son independientes (CP art. 228), mientras que las normas internacionales de derechos humanos, conforme a las cuales se deben interpretar los derechos constitucionales (C.P. art. 93), indican que toda persona tiene derecho a ser oída, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter (art. 8.1 Convención Interamericana y art. 14-1 del pacto de derechos civiles y políticos) (...) Una conclusión se impone: La ley puede conferir atribuciones judiciales a las autoridades administrativas, pero siempre y cuando los funcionarios que ejercen concretamente esas competencias no solo se encuentren previamente determinados en la ley, sino que gocen de la independencia e imparcialidad propia de quien ejercita una función judicial.

En 2020 y de manera específica sobre el proyecto de ley 115 de 2020 Senado, el Ministerio de Agricultura expresó las siguientes recomendaciones:

1. Especificar las autoridades administrativas, sus competencias y procedimientos que se adelantarán en los procesos de formalización de propiedad rural en Colombia, de conformidad con lo ordenado el artículo 116 Constitucional.

Sobre esta recomendación del ministerio de agricultura, se aclara: El proyecto no tiene como objeto definir los casos excepcionales específicos. Solo planteaba la posibilidad de que, si se presentare la necesidad y solo para casos especiales y focalizados, una ley diferente pudiese delegar en autoridades administrativas la formalización de la propiedad, como establece el art. 116 de la constitución política. Adicionalmente, en primer debate, la comisión quinta del honorable Senado suprimió el inciso final del artículo 4 del proyecto. En consecuencia, se halla superada la recomendación ministerial.

2. Aclarar si mediante el presente proyecto legislativo se derogaría la facultad de la Agencia Nacional de Tierras para adelantar el proceso de formalización por vía administrativa dispuesto en el artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017.

El 21 de febrero de 2019, al cierre de la jornada de movilización para el diálogo social en 20 departamentos del país, la ANUC expidió el documento “Pronunciamento Ante el Gobierno Nacional”, en el que los campesinos organizados le piden al presidente y al ministro de agricultura *“El respaldo claro del gobierno para el trámite ágil, y aprobación de los proyectos de ley 055 de 2018 Senado, sobre normas para la constitución y operación de las asociaciones campesinas; y el 165 de 2018 Senado, sobre formalización de la propiedad de las tierras de los campesinos (...)”* (subrayado fuera de texto)


Foro de socialización. Entre acciones precedentes proyecto de ley 115 de 2020, la comisión quinta del honorable Senado realizó el 1 de agosto de 2019, el foro para la socialización del proyecto de ley 165 de 2018 Senado, al cual concurrieron doscientos líderes campesinos de 27 departamentos del país, representantes del gobierno, la defensoría del pueblo, magistrados, la Universidad UNAD, Confecámaras, académicos y otros actores interesados, de cuyas intervenciones se destacan los siguientes apartes:

El Senador Carlos Felipe Mejía, *“(…) Quiero además por supuesto de apoyar al Senador Jorge Londoño en este propósito de sacar adelante estos importantísimos proyectos. (...) este tema de la propiedad, que particularmente para ustedes es la propiedad rural pero es toda la propiedad en Colombia; tenemos este escenario y uno diría: tal vez una de las dificultades estructurales más grandes que tiene el país para lograr el desarrollo y el crecimiento económico (...) pero por sobre todo para que los campesinos colombianos, ustedes, y esta preocupación tan grande del Senador Londoño que apoyamos en la Comisión Quinta se haga realidad, y es que cada propietario campesino colombiano tenga la propiedad de su tierra, tenga los títulos de su tierra para que pueda tener acceso a los bienes del Estado y para poder sacar adelante las dificultades tan grandes que tenemos en la zona sobre todo más olvidadas del país, pero como lo pueden ver es un problema de todas las regiones de Colombia...”* (Subrayados fuera de texto)

Intervención de la magistrada del Tribunal Superior de Tunja, María Julia Figueredo. Se transcriben apartes sobresalientes relacionados con el proyecto de ley: *(...) llama a la reflexión el hecho del mantenimiento de una situación de informalidad e inestabilidad en la tenencia de la tierra, estos dos aspectos producen inseguridad jurídica en lo relativo a los derechos de propiedad sobre la tierra y es una de las consecuencias de desplazamiento, de despojo, y de violencia histórica en el país, es un tema de inequidad en la distribución del ingreso, de acuerdo a los índices Gini es un problema de inequidad en la redistribución de la riqueza en Colombia y en el mundo, de ahí los grandes intereses que contradicen cualquier posibilidad que facilite la titulación, la formalidad, y la democratización de la población rural campesina en el acceso a la tierra (...) el objetivo que se propone el proyecto de ley 165 y que pues con gran claridad lo expone su real creador y su ponente el doctor Jorge Londoño, reitero, es para dar respuesta a la pequeña propiedad y facilitar a lo largo del territorio nacional la formalización y titulación en reconocimiento de los derechos de la pequeña propiedad agraria para mejorar la dignidad de vida de las familias campesinas en el sector rural; este proyecto de ley por eso es sencillo y corto, porque tiene un objetivo desde la concepción en la respuesta a la problemática social y desde la construcción de la política pública (...) me llama la atención y digo vea lo que logran estos temas, dos grupos políticos en el país coinciden en una misma causa y esto tiene una significación importante desde la respuesta en la política pública de Estado y del Parlamento a temas tan sensibles como es la formalización de la pequeña propiedad, el saneamiento de la falsa tradición, y la titularización de los derechos que por constitución y por ley en el tiempo ha acumulado el campesino trabajador que no es otro que la función social de la propiedad privada a partir del artículo 58 de la Constitución en correspondencia con el artículo 64 de la misma Constitución (...) si se mira desde el componente histórico en la respuesta a las demandas sociales por los problemas rurales, con miras a mejorar el tema de productividad, de desarrollo, y de condiciones de vida que es un tema de derechos humanos y está reconocido en el artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (...) es un tema de desarrollo sostenible, es un tema económico, es un tema de mínimo vital, el acceso a la tierra y el trabajo sobre la tierra es la fuente de ingresos de la familia campesina equiva a su salario, por eso digo es un tema de derechos humanos (...) así las cosas, es una función judicial de declaración y de reconocimiento*

<p>de derechos, los jueces son de mérito, son permanentes, son de carrera, conocen, están objetivamente ligados al decir y al sentir de las pruebas y si no lo hacen prevarican y prevaricar es un delito, luego miraran ustedes estos dos temas, el juez no tiene nominación política, el juez es de concurso de méritos, el juez está lo suficiente formado, pero más allá de eso, con la Ley 141, con el Código General del Proceso en el artículo 141 se le dijo al juez: usted no puede demorar ningún proceso más de un año, si lo demora pierde competencia y eso es grave para un juez, luego se redujo en la práctica los trámites de los procesos judiciales (...)"</p> <p>Intervención del presidente nacional de la Anuc, Luis Alejandro Jiménez Castellanos. "(...) el proyecto ni más faltaba tiene el respaldo pleno de la asociación pero además el agradecimiento al Senador Londoño por habernos aceptado, por habernos escuchado, y por invitarnos permanentemente a que demos nuestra opinión, a que aportemos insumos para la construcción y el enriquecimiento del proyecto (...) el proyecto lo que busca es formalizar, reconocerle al campesinado colombiano el derecho a la propiedad de la tierra, no pretende cosa distinta, por eso expresamos: déjenos ser legales, déjenos ser formales, déjenos poder acreditar lo que es nuestro, (...) por qué para nosotros es prioritaria la formalización, el acceso a la propiedad, el tener el justo título nos permite entonces acceder al mercado de tierras, nos permite acceder a los factores de producción, al crédito, nos permite comercializar nuestros productos, nos permite en términos generales existir como sector económico. El campesinado no es solo un sector social, también es un sector económico. Que no se haya reconocido y no se le dé la importancia que tiene en esa dimensión, es distinto, pero representa una economía muy valiosa que será tema de otro evento y en ese sentido necesita también las garantías y parte de ellas es reconocer su propiedad. (...) este proyecto lo que busca es únicamente la falta de titularidad, de lo que es la propiedad de los campesinos luego no estamos pidiendo que nos regalen nada, simplemente pedimos que nos dejen existir, en igualdad de derechos como existen los demás propietarios en Colombia; (...) el campesino no es experto en el manejo de leyes, no es una persona pudiente para contratar los servicios de asesoría jurídica, y por eso se requiere la acción del Estado (...) los personeros y defensores públicos también pueden apoyar el proceso de formalización de los predios de los campesinos y obviamente sin costo, un aporte valioso que habrá que tener en cuenta en la ponencia para segundo debate.</p> <p>Intervención de la Doctora Julialba Ángel, Decana de Ciencias Agrarias de la UNAD. "(...) hablarles específicamente del Proyecto de Ley 165 del 2018, para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, este representa un pequeño, pero a la vez un gigante paso porque es el más rápido, y porque es el paso más real para avanzar (...) es importante también avanzar en los beneficios integrales para el pequeño propietario en el sentido de que esa propiedad sea formalizada ..."</p> <p>Intervención del Doctor Rodrigo Mejía, Secretario General de Confecámaras. (...) quisiera llamar la atención que la preocupación que nos asiste desde el sector empresarial y de otros sectores es, las dificultades de acceso al crédito, para el sector rural y para el sector campesino, y en general a los pequeños empresarios de Colombia, no puede ser posible que en Colombia un país de microempresas, en donde el 85 % o más de las empresas son pequeñas emprendimientos, solamente hay crédito para el 12 % de las empresas, y no hay crédito para las empresas porque no hay garantías suficientes, porque los bancos entienden, o los sectores formales del crédito solo entienden que la garantía es la garantía real, la tierra o la prenda sobre bienes de gran inversión.</p> <p>Intervención del Doctor Jorge Camargo, Defensor del Pueblo Delegado para Asuntos Agrarios y Tierras. "(...) La relación del hombre con la tierra, del hombre con el territorio, el derecho agrario o agropecuario, están considerados internacionalmente con los derechos humanos, por supuesto fundamentales, pero más allá fundamentales derechos humanos (...) por supuesto el derecho, el acceso a la tierra, a la formalización de la propiedad, al acceso a proyectos productivos, a infraestructura, a bienes y servicios, a la salud, a la educación de la población campesina. (...) Hay un tema que va de la mano de los proyectos de ley que se están</p>	<p>hoy debatiendo, sobre todo de la formalización de la propiedad, que como ustedes muy bien dicen no es suficiente, el procedimiento administrativo que está establecido, sino que debe haber un procedimiento judicial (...)"</p> <p>Intervención de la representante de la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas e Indígenas de Colombia ANMUCIC, Nely Jaimes "(...) en buena hora, lo consideramos indispensable para que se haga justicia en Colombia, esta herramienta como instrumento legal, para los campesinos que como yo ya llevamos 50 años y no hemos podido tener propiedad de la tierra, realmente se hace justicia, y mucho más en este momento cuando tenemos que ya hay unos derechos aprobados de los campesinos y las campesinas..."</p> <p>Concordancia con la directiva 007 del Procurador General de la Nación. El proyecto de ley 115 de 2020 Senado, coincide con los lineamientos del señor Procurador General de la Nación sobre el reconocimiento de los derechos del campesinado, consignados en la directiva 007 de 2018. Específicamente en los siguientes numerales: "TERCERO: INSTAR a las distintas autoridades administrativas competentes del orden nacional y territorial a crear planes, programas, estrategias y políticas públicas a favor del efectivo reconocimiento, inclusión, protección y promoción de los derechos del campesinado, con enfoque diferencial, etario, territorial y de género. (...) QUINTO: EXHORTAR a las autoridades administrativas de todo orden para que generen acciones de discriminación positiva y políticas para visibilizar y sensibilizar, respecto a los derechos del campesinado, que garanticen el derecho constitucional de igualdad material, y promuevan la productividad, el desarrollo social y económico y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra."</p> <p style="text-align: center;">Objeto del Proyecto de Ley</p> <p>La iniciativa en estudio tiene por objeto (i) introducir mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural, mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; (ii) habilitar a los campesinos como titulares de derechos de propiedad y/o dominio; (iii) incorporar a su patrimonio los inmuebles que poseen y trabajan; (iv) crear seguridad jurídica en el mercado de tierras; (v) generar el acceso a bienes, servicios y políticas públicas, y a la administración de justicia.</p> <p style="text-align: center;">Contenido del Proyecto</p> <p>El Proyecto de Ley comprende dos capítulos, cuyo contenido se consigna en el articulado que se describe a continuación:</p> <p>El Capítulo I. se ocupa del objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos y consta de cinco artículos así:</p> <ul style="list-style-type: none"> El artículo 1. Trata del objeto del proyecto El artículo 2. Se ocupa del ámbito de aplicación. El artículo 3. Define las alternativas para la formalización de tierras rurales El artículo 4. Determina las competencias El artículo 5. Se refiere al procedimiento para la formalización de tierras rurales <p>El Capítulo II consta de cuatro artículos y define los programas de fomento a la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos.</p>
<p>El artículo 6. Señala el apoyo a la gestión de la formalización de la propiedad rural de los campesinos</p> <p>El artículo 7. Regula la participación de los municipios y departamentos, para diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias, en beneficio de los campesinos de escasos recursos, como programas de inversión pública.</p> <p>El artículo 8. Define la concurrencia de la Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, para cofinanciación e implementación de los programas o proyectos de formalización de tierras de los campesinos de escasos recursos.</p> <p>El artículo 9. Se ocupa de la vigencia y derogatorias.</p> <p style="text-align: center;">Justificación de la Iniciativa</p> <p>Como se consignó en la exposición de motivos del proyecto de ley 115 de 2020 Senado y lo confirman los aportes y conceptos de diferentes intervinientes, entre otros el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Federación Colombiana de Municipios y las asociaciones campesinas, el proyecto se ajusta a la necesidad del campesinado y a la normatividad existente sobre la materia, de la cual se reitera la siguiente:</p> <p>La informalidad en la tenencia de las tierras rurales agrarias genera consecuencias que impactan negativamente el desarrollo de la economía campesina, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La exclusión de los programas de crédito para la producción, por cuanto sus propiedades no constituyen garantía real para el sistema financiero. • La imposibilidad de que los campesinos puedan aplicar a apoyos estatales, como: el Incentivo de Capitalización Rural ICR, la asistencia técnica (hoy extensión agropecuaria), el Certificado de Incentivo Forestal CIF, todos ligados a la utilización de créditos línea Finagro. • La limitación de acceso a los programas de saneamiento básico, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural VISR. • Adicionalmente, la informalidad y la ausencia de títulos de propiedad y dominio de las tierras rurales, margina a sus dueños de las dinámicas propias del mercado de tierras. <p>Según Eduardo Díaz, la precariedad en la tenencia de la tierra y el proceso de fragmentación de la unidad productiva agropecuaria campesina tiene implicaciones en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restricciones de acceso al crédito de fomento y a los programas de apoyo a proyectos productivos por falta de claridad en la titularidad de los predios, condición necesaria para la inversión pública y ausencia de garantías para "soportar" créditos públicos o privados. Esto por ejemplo se está viviendo en el programa PNIS cuando las comunidades no pueden acreditar "propiedad" sobre los terrenos que explotan y donde están sustituyendo. • Por ello, las familias campesinas son fácil presa de la especulación de prestamistas y modalidades abusivas y leoninas como el "crédito gota a gota", los anticipos en especie, los "plantes", el "trabajo al debe", etc. • Dificultades de acceso a la asistencia técnica y al fomento agropecuario; para la producción, transformación y comercialización de los productos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Una de las condiciones, útil a la prevalencia de las economías de la coca, es la falta de titularidad y de claridad en las relaciones de los campesinos con los predios. • La fragmentación en cada vez más pequeñas unidades productivas, incrementa la pobreza de la familia campesina, estimula la migración a barriadas marginales en centros urbanos o hacia nuevas zonas de colonización y hace fácil presa a la Economía Campesina Familiar y Comunitaria de las redes de intermediación y de procesos de comercialización lesivos a sus intereses: precios bajos para sus productos y precios altos de los insumos. • En la historia de nuestro país la no titulación, la no formalización de la propiedad de la tierra a las familias campesinas ha propiciado que la "valorización de los predios" causada por inversiones del Estado en vías y bienes públicos haya dado lugar a que "terceros" por la vía de la violencia, del engaño, de la manipulación de títulos en las notarías e incluso la "compra de mejoras", terminen haciéndose a la tierra de regiones enteras y expulsando a zonas y regiones marginales a las familias campesinas de los territorios recién incorporados a la economía y los mercados. • Es necesario que el campesino se "afinque" en su tierra y territorio desarrollando mejoras (casa, obras básicas, cultivos permanentes, etc.). Y para hacerlo es indispensable la titularidad de la tierra. Nadie va a "invertir" en tierra que no le pertenece o de la que lo puedan expulsar." <p>La situación antes descrita trae como consecuencia: menos áreas cultivadas, menores rendimientos por área, abandono de las actividades productivas y migración de campesinos a las ciudades. También conlleva al desabastecimiento, y pone en riesgo la seguridad alimentaria del país.</p> <p style="text-align: center;">Antecedentes Normativos</p> <p>La tradición jurídica en Colombia atribuye la competencia para conocer y decidir sobre los derechos de propiedad de las tierras y los bienes de naturaleza agraria a los jueces de la república. Por mandato del artículo 229 de la Constitución Política, se garantiza el derecho a toda persona para acceder a la administración de justicia y se atribuye a la ley la capacidad de definir los casos en los cuales podrá hacerlo sin la representación de abogado. El Código General del Proceso asigna a los jueces civiles municipales la competencia para conocer en única instancia de los asuntos de mínima cuantía y en primera instancia de los asuntos de menor cuantía. Incluso, los originados en relaciones de naturaleza agraria, salvo los de naturaleza contencioso administrativa.</p> <p>Se presenta de manera equivocada la tendencia a creer que instituciones o funcionarios públicos tienen competencia para formalizar la propiedad de las tierras rurales por vía administrativa. Esto no solo riñe con los principios constitucionales y legales ya anotados, sino que entra en conflicto con la competencia de la jurisdicción ordinaria en cabeza de los jueces. Existe legislación en materia de tierras por la vía administrativa para efectos de clarificar la propiedad de tierras. La clarificación es distinta a la formalización de la propiedad de las tierras privadas. La primera se refiere, en términos del artículo 3 literal d) de la ley 135 de 1.961, a definir con exactitud las que pertenecen al estado y las que son de propiedad privada. Mientras que la formalización se ocupa de reconocer el derecho individual de propiedad de los particulares. Por lo tanto, no pueden confundirse estas dos funciones.</p> <p>En 1.961, mediante la ley 135, se le asignó competencia al Incora (hoy Agencia Nacional de Tierras ANT) para clarificar la situación de las tierras. La ANT mantuvo esta competencia en la ley 160 de 1.994 (art. 48) para definir y delimitar las tierras de propiedad del estado de las de los particulares.</p>

<p>El Decreto Ley 902 de 2017 incluyó dentro de las competencias de la Agencia Nacional de Tierras la de declarar, mediante acto administrativo, la titulación de la posesión y saneamiento de la falsa tradición de quienes ejerzan posesión de bienes inmuebles rurales privados. Esto mediante el procedimiento que establece la misma norma.</p> <p>La función anotada en el párrafo anterior guarda relación con el objeto del Decreto 902 de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.</p> <p>Debe entenderse que la aplicación del Decreto 902 de 2017 está condicionada a la implementación del acuerdo de fin del conflicto. Lo anterior en la medida en que se señala que procede en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para los programas con enfoque territorial PDET y los de sustitución de cultivos ilícitos PNIS. Luego, no aplica para todos los casos y limita a la mayoría de los campesinos el acceso a la justicia, en busca de que les sea reconocido su derecho de propiedad. Pero, adicionalmente, este Decreto condiciona la competencia de la Agencia Nacional de Tierras a la inexistencia de oposición sobre las acciones que esta emprenda, pues si ello ocurre, debe remitir el caso a los jueces competentes.</p> <p>Así las cosas, la Agencia Nacional de Tierras, que sustituyó al Incoder, que a su vez había reemplazado al Incora, carece de jurisdicción para conocer y resolver procesos afines al reconocimiento del derecho de propiedad y la formalización de la tenencia de tierras.</p> <p>Pronunciamiento de La Corte Constitucional. La Corte Constitucional analizó, a través de la sentencia C-073/18, la constitucionalidad del Decreto 092 de 2017 y entre sus consideraciones anotó lo siguiente:</p> <p>De lo anterior se extrae que el Acuerdo Final en su punto 1.1.5 estableció el compromiso de tomar medidas concretas y urgentes para implementar los acuerdos en materia de acceso y formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y además, de ello, planteó una meta programática que implica el rediseño estructural y las reformas significativas sobre el régimen de la propiedad privada en el país, siendo esto último, lo único para lo cual se hace referencia expresa al trámite ante el Congreso de la República.”</p> <p>Respecto al artículo 60 del decreto 902 de 2017, que determina las Fases del Procedimiento Único en zonas focalizadas, “la Corte señaló que el contenido de los manuales operativos a que se refiere el literal b) del numeral 1 del referido artículo, se limita a las normas operativas internas del Procedimiento Único, por cuanto la Agencia Nacional de Tierras no tiene capacidad regulatoria.”</p> <p>Al estudiar el artículo 78 del decreto 902 de 2017, que decía: “Artículo 78. Autoridades judiciales. Para conocer de la etapa judicial contemplada en el presente capítulo serán competentes las autoridades judiciales que se determinen o creen para cumplir con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”, la Corte declaró la inexecutable en relación con las autoridades judiciales. “Tal inexecutable se fundó en que, la norma en estudio no podía establecer una competencia judicial indeterminada para el trámite del Procedimiento Único, por vulnerar las garantías de juez natural y de acceso a la administración de justicia.”</p> <p>Es oportuno destacar que la interpretación de la Corte ratifica que la competencia para conocer y resolver sobre los procesos de formalización de la propiedad de las tierras rurales recae en los jueces de la república. Ahora bien, en decisión apretada por diferencia de un voto a favor, la Corte declaró la constitucionalidad parcial del Decreto 902 de 2017. Varios magistrados hicieron salvamento de voto por la controversia de las competencias administrativas a que se refiere esa norma, y las judiciales en cabeza de los jueces naturales. Veamos apartes de los salvamentos registrados:</p>	<p>El entonces magistrado Carlos Bernal Pulido en su salvamento de voto sobre el Decreto 902 anota que por esta vía la Corte introdujo importantes cambios a los textos examinados. Para el Magistrado estos contenidos debían ser discutidos y definidos por el Congreso de la República. Más aún, en razón de la garantía de estabilidad jurídica, otorgada por el Acto Legislativo 2 de 2017 a los desarrollos normativos para aplicación del Acuerdo Final.</p> <p>El magistrado Alejandro Linares Castillo señala que la decisión adoptada por la mayoría no reconoce las diferencias entre los procesos de formalización y saneamiento de la propiedad privada, y los procesos de adjudicación de bienes baldíos. En opinión del Magistrado, la decisión de la mayoría <u>crea vacíos normativos en lo que respecta a las autoridades y a los jueces competentes, y desplaza la competencia atribuida a la jurisdicción ordinaria civil hacia las autoridades administrativas.</u></p> <p>La magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, entre otras consideraciones de su salvamento, sostuvo que la regulación de los procedimientos es insuficiente, no sólo porque no se encuentran definidos tales procedimientos a seguir, sino también porque <u>dejan enormes dudas interpretativas de cuáles son las autoridades y los jueces competentes, lo cual viola los derechos de la defensa, debido proceso y claramente afecta la seguridad jurídica de las personas involucradas.</u> Para la Magistrada disidente, el Decreto Ley en revisión <u>desplaza asuntos tradicionalmente atribuidos a los jueces ordinarios hacia las autoridades administrativas y asigna a la administración el conocimiento de materias que estaban reservadas a la función judicial.</u></p> <p>El magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez argumenta su salvamento en que esta materia <u>debió ser discutida y aprobada por el Congreso de la República, única manera de asegurar el nivel de deliberación democrática para una reforma que impacta el derecho de acceso a la tierra y define aspectos centrales, tanto sustantivos como procesales, del régimen de tierras.</u></p> <p>Como se aprecia, las razones expuestas por los magistrados de la Corte Constitucional advierten vacíos y dudas en la normatividad vigente. Estos vacíos inducen a interpretaciones diversas y conflictos de competencia sobre los asuntos de formalización de la propiedad de tierras rurales. Los salvamentos coinciden en señalar que esto debe discutirse en foro democrático a través de ley expedida por el Congreso de la República. Dicha consideración concuerda con el espíritu del proyecto de ley 115 de 2020 Senado, en estudio.</p> <p style="text-align: center;">El papel de la Superintendencia de Notariado y Registro</p> <p>Sumado a lo expuesto sobre competencias, tampoco puede entenderse la acción de la Superintendencia de Notariado y Registro con los procesos para clarificar propiedad como capacidad para formalizar la tenencia y posesión de tierras, ni declarar derechos de propiedad. Esta se limita a determinar si son bienes del estado o bienes de propiedad privada, y su producto se constituye en un insumo que ayuda a la decisión de los jueces civiles, pero no los puede sustituir en sus funciones judiciales naturales.</p> <p>Constitucionalidad. El Proyecto de Ley en estudio contribuye a desarrollar el mandato del artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, en cuanto busca promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y a los recursos, servicios y programas ligados a la producción, y a mejorar sus ingresos y calidad de vida. Todo lo anterior, en concordancia con el artículo 65 superior sobre la especial protección del estado a la producción de alimentos.</p>
<p style="text-align: center;">Conveniencia del Proyecto</p> <p>Abundando en las razones expuestas en la exposición de motivos del proyecto, es oportuno resaltar que la formalización de las tierras de los campesinos no solo es de conveniencia nacional, sino una necesidad sentida y urgente por resolver a este sector de la población. La formalización debe comenzar por reconocer el rol del campesino en su relación con la tierra y la producción de alimentos. Reconocer la existencia de la economía campesina como un sector con características especiales y diferenciadas de las de la agricultura y ganadería comerciales, o de las grandes explotaciones agropecuarias. Aún en medio de las reducidas extensiones de sus propiedades, son los campesinos quienes, en más del 70%, hacen posible la seguridad alimentaria del país, razón de más para que el estado les garantice las condiciones de acceso a los bienes y servicios que soportan su actividad productiva.</p> <p>Para cumplir con lo anterior, el proyecto de ley invoca la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad de los municipios, los departamentos y la Nación. En consecuencia, se trata de aunar esfuerzos, acciones y recursos, para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural campesina en todo el territorio colombiano. Los municipios y los departamentos, dentro de la órbita de sus competencias y autonomía, podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos, dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley, podrán presupuestar recursos de inversión pública.</p> <p>Otra forma de apoyar a los campesinos contenida en el proyecto es la vinculación de los personereros municipales a funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos para el trámite de los procesos de formalización de la propiedad de sus predios rurales agrarios. Lo propio ocurriría con los defensores del pueblo y los consultorios jurídicos de las universidades. A estos últimos se convoca a prestar apoyo y asesoría sin costo para los campesinos, para el trámite de formalización de la propiedad de sus tierras.</p> <p>Finalmente, otro mecanismo de apoyo al programa es la vinculación de los estudiantes de derecho con terminación académica, quienes podrán prestar servicios de asesoría judicial a los campesinos de escasos recursos, para los fines de esta ley. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.</p> <p>En síntesis, lo que busca el proyecto es una amplia convocatoria a los más diversos sectores políticos, administrativos, académicos y sociales a una cruzada solidaria por los campesinos. Todo en procura de superar la informalidad de sus predios y garantizar el derecho a la propiedad de los mismos, que los habilita para para ejercer sin restricciones su actividad productiva, el desarrollo de su economía, y la calidad de vida.</p> <p style="text-align: center;">Impacto Fiscal</p> <p>La implementación del proyecto de ley en estudio, se hará en desarrollo de las actividades misionales propias de la rama judicial, las entidades nacionales y territoriales y no requiere apropiaciones adicionales, por consiguiente, no genera impacto fiscal diferente.</p> <p style="text-align: center;">Declaración de Impedimentos</p> <p>En aplicación al artículo 291 de la ley 5 de 1.992, modificado por la ley 2003 de 2019, constituyen causales de impedimento de los congresistas que han de intervenir en el trámite del presente proyecto de ley, los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuando el congresista o alguno de sus familiares dentro del segundo grado de 	<p>consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, sea propietario o titular de tierras con falsa tradición o en condiciones de informalidad, que resultaren favorecidas con la aplicación de las disposiciones contenidas en el presente proyecto de ley</p> <p style="text-align: center;">Modificaciones</p> <p>Habiendo estudiado el texto aprobado en primer debate por la comisión quinta del senado de la república y las consideraciones expuestas esta ponencia, se encuentra que el proyecto de ley N° 115 de 2020 / Senado “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones” se ajusta a los requerimientos constitucionales y legales.</p> <p>La comisión de ponentes manifiesta conformidad con el articulado y título del proyecto aprobado en primer debate, y no considera necesario incorporar nuevas modificaciones</p> <p style="text-align: center;">Proposición</p> <p>Por las razones expuestas, proponemos a la plenaria del honorable Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de Ley No. 115 Senado de 2020 “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones” en los términos del texto adjunto, que hace parte integral del presente informe.</p> <p>De los honorables Senadores</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  Jorge Eduardo Londoño Ulloa Senador coordinador ponente </div> <div style="text-align: center;">  Miguel Ángel Barreto Castillo Senador ponente </div> </div>

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NO. 115 DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I</p> <p style="text-align: center;">Objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural, mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de propiedad y/o dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que poseen y trabajan, crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios y políticas públicas, y a la administración de justicia.</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán aplicación en todo el territorio nacional, respecto a los derechos de los poseedores, propietarios o titulares de tierras privadas con falsa tradición, en condición de informalidad que deseen formalizar la propiedad de sus predios, sin perjuicio de las limitaciones de protección ambiental. La presente ley no aplicará para asuntos relacionados con procesos de titulación de tierras baldías, reforma agraria, restitución de tierras, reubicación y otros similares, los cuales se regirán, por las disposiciones y procedimientos específicos que les sean aplicables.</p> <p>Artículo 3°. Alternativas para la formalización. La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia es un asunto de reconocimiento y declaración de derechos y se desarrollará por vía judicial. La formalización y saneamiento de la propiedad rural no procede frente a predios baldíos. La naturaleza jurídica del predio deberá acreditarse probatoriamente dentro del proceso.</p> <p>Artículo 4°. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en Colombia por la vía judicial los jueces de la República, en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del proceso.</p> <p>Artículo 5°. Procedimiento. Los procesos de formalización de la propiedad rural por vía judicial se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el Código General del Proceso y los trámites judiciales expeditos que se encuentren vigentes. Los procesos excepcionales por vía administrativa se desarrollarán conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II</p> <p style="text-align: center;">Programas de fomento a la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos</p>	<p>Artículo 6°. Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos. En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la Constitución Política, los municipios, los departamentos y la Nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos, para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural en el territorio colombiano. En todo caso, se trata de apoyo y acompañamiento a los programas de formalización por vía judicial, y de acuerdo a los criterios y competencias de la rama judicial.</p> <p>Para los fines de la presente ley, los personeros municipales y los defensores públicos ejercerán funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos, en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente.</p> <p>Los consultorios jurídicos de las universidades prestarán apoyo y asesoría gratuita a los campesinos de escasos recursos para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra por vía judicial, tanto por posesión como en falsa tradición, y en los procesos de saneamiento y titulación de la falsa tradición.</p> <p>Los estudiantes de derecho con terminación académica, podrán prestar servicios de asesoría judicial, para los fines de esta ley, a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.</p> <p>Parágrafo: Para los efectos de la presente ley, se entiende por campesino de escasos recursos, la persona interesada en la formalización de la propiedad de tierras, que clasifiquen como pequeños productores agropecuarios determinados por Finagro, y cuando el área a formalizar no supere el equivalente a dos unidades agrícolas familiares UAF.</p> <p>Artículo 7°. Los municipios y los departamentos, dentro de la órbita de sus competencias y autonomía, podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos, dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley, podrán presupuestar recursos de inversión pública para financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho, aspectos técnicos, y el registro de títulos que demanden tales programas. Dichas inversiones podrán realizarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones u otras fuentes.</p> <p>Artículo 8°. La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, en cumplimiento de la función establecida por el numeral 22 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, concurrirá a la financiación de los costos que implique la implementación de la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos de escasos recursos. Esta función se aplicará como asesoría y acompañamiento que fueren necesarios, entre ellos: la obtención y aporte probatorio técnico y jurídico.</p> <p>Artículo 9. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>De los honorables Senadores</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  Jorge Eduardo Londoño Ulloa Senador coordinador ponente </div> <div style="text-align: center;">  Miguel Ángel Barreto Castillo Senador ponente </div> </div>
<p>Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)</p> <p>En la fecha, siendo las ocho (08:00 a.m.) se recibió el informe de ponencia para SEGUNDO DEBATE del proyecto de ley Proyecto de Ley No. 115 de 2020 Senado “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones”, suscrito por los senadores Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Miguel Ángel Barreto Castillo.</p> <p>Se solicita la respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.</p> <div style="text-align: center;">  DELCE HOYOS ABAD Secretaria General </div>	<p style="text-align: center;">TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE SENADO AL PROYECTO DE LEY No. 115 DE 2020 SENADO</p> <p style="text-align: center;"><i>“Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones”</i></p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO I</p> <p style="text-align: center;">Objeto, ámbito de aplicación, competencias y procedimientos</p> <p>Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto estimular mecanismos y condiciones que faciliten el desarrollo rural, mediante la formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en Colombia; habilitar a los campesinos como titulares de derechos de propiedad y/o dominio, incorporar a su patrimonio los inmuebles que poseen y trabajan, crear seguridad jurídica en el mercado de tierras, generar el acceso a bienes, servicios y políticas públicas, y a la administración de justicia.</p> <p>Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley tendrán aplicación en todo el territorio nacional, respecto a los derechos de los poseedores, propietarios o titulares de tierras privadas con falsa tradición, en condición de informalidad que deseen formalizar la propiedad de sus predios, sin perjuicio de las limitaciones de protección ambiental.</p> <p>La presente ley no aplicará para asuntos relacionados con procesos de titulación de tierras baldías, reforma agraria, restitución de tierras, reubicación y otros similares, los cuales se regirán, por las disposiciones y procedimientos específicos que les sean aplicables.</p> <p>Artículo 3°. Alternativas para la formalización. La formalización de la propiedad de bienes inmuebles rurales en Colombia es un asunto de reconocimiento y declaración de derechos y se desarrollará por vía judicial. La formalización y saneamiento de la propiedad rural no procede frente a predios baldíos. La naturaleza jurídica del predio deberá acreditarse probatoriamente dentro del proceso.</p> <p>Artículo 4°. Competencia. Son competentes para el conocimiento y decisión sobre los derechos en los procesos de formalización de la propiedad rural en</p>

<p>Colombia por la vía judicial los jueces de la República, en los términos definidos por el Código Civil y el Código General del proceso.</p> <p>Artículo 5°. Procedimiento. Los procesos de formalización de la propiedad rural por vía judicial se desarrollarán conforme al procedimiento definido por el Código General del Proceso y los trámites judiciales expeditos que se encuentren vigentes. Los procesos excepcionales por vía administrativa se desarrollarán conforme a los procedimientos que para el efecto se establezcan en los programas especiales.</p> <p style="text-align: center;">CAPITULO II</p> <p style="text-align: center;">Programas de fomento a la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos</p> <p>Artículo 6°. Apoyo a la gestión de formalización de la propiedad rural de los campesinos. En aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y solidaridad definidos por los artículos 288, 298 y 356 de la Constitución Política, los municipios, los departamentos y la Nación aunarán esfuerzos, acciones y recursos, para el desarrollo de los programas de formalización de la propiedad rural en el territorio colombiano. En todo caso, se trata de apoyo y acompañamiento a los programas de formalización por vía judicial, y de acuerdo a los criterios y competencias de la rama judicial.</p> <p>Para los fines de la presente ley, los personeros municipales y los defensores públicos ejercerán funciones de asesoría y representación judicial de los campesinos de escasos recursos, en las etapas de presentación, trámite procesal e implementación del fallo correspondiente.</p> <p>Los consultorios jurídicos de las universidades prestarán apoyo y asesoría gratuita a los campesinos de escasos recursos para la formulación de las solicitudes y trámite de los procesos de formalización de la propiedad de la tierra por vía judicial, tanto por posesión como en falsa tradición, y en los procesos de saneamiento y titulación de la falsa tradición.</p> <p>Los estudiantes de derecho con terminación académica, podrán prestar servicios de asesoría judicial, para los fines de esta ley, a los campesinos de escasos recursos. Este servicio será homologado a las prácticas requeridas para la obtención de su título de abogado.</p> <p>Parágrafo: Para los efectos de la presente ley, se entiende por campesino de escasos recursos, la persona interesada en la formalización de la propiedad de tierras, que clasifiquen como pequeños productores agropecuarios determinados por Finagro, y cuando el área a formalizar no supere el equivalente a dos unidades agrícolas familiares UAF.</p>	<p>Artículo 7°. Los municipios y los departamentos, dentro de la órbita de sus competencias y autonomía, podrán diseñar y ejecutar programas o proyectos de formalización de la falsa tradición y titulación de tierras rurales agrarias en beneficio de los campesinos de escasos recursos de su jurisdicción. Para estos efectos, dentro de los cinco años siguientes a la vigencia de la presente ley, podrán presupuestar recursos de inversión pública para financiar la asesoría y asistencia de profesionales del derecho, aspectos técnicos, y el registro de títulos que demanden tales programas. Dichas inversiones podrán realizarse con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones u otras fuentes.</p> <p>Artículo 8°. La Agencia Nacional de Tierras o la entidad que haga sus veces, en cumplimiento de la función establecida por el numeral 22 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, concurrirá a la financiación de los costos que implique la implementación de la formalización de la propiedad de tierras rurales de los campesinos de escasos recursos. Esta función se aplicará como asesoría y acompañamiento que fueren necesarios, entre ellos: la obtención y aporte probatorio técnico y jurídico.</p> <p>ARTÍCULO 9. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige desde su promulgación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley No. 115 de 2020 Senado “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia, y se dictan otras disposiciones” en sesión virtual de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República del día veintiocho (28) de octubre de dos mil veinte (2020).</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  JORGE E. LONDOÑO ULLOA Ponente Coordinador </div> <div style="text-align: center;">  MIGUEL A. BARRETO CASTILLO Ponente </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  GUILLERMO GARCÍA REALPE Presidente </div> <div style="text-align: center;">  DELCY HOYOS ABAD Secretaria General </div> </div>						
<p style="text-align: center;">COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SECRETARIA GENERAL</p> <p>Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil veinte (2020)</p> <p>Se autoriza el presente informe de ponencia para SEGUNDO DEBATE del Proyecto de Ley No. 115 de 2020 Senado “Por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones”.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  GUILLERMO GARCÍA REALPE PRESIDENTE </div> <div style="text-align: center;">  DELCY HOYOS ABAD SECRETARIA </div> </div>	<div style="text-align: center; border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> CONTENIDO </div> <p style="text-align: center;">Gaceta número 1340 - Miércoles, 18 de noviembre de 2020 SENADO DE LA REPÚBLICA PONENCIAS</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="width: 80%;"></th> <th style="width: 20%; text-align: right; vertical-align: bottom;">Págs.</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 218 de 2020 Senado, por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">1</td> </tr> <tr> <td>Informe ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto apropiado en primer debate del Proyecto de ley número 115 de 2020 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones</td> <td style="text-align: right; vertical-align: bottom;">18</td> </tr> </tbody> </table>		Págs.	Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 218 de 2020 Senado, por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano	1	Informe ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto apropiado en primer debate del Proyecto de ley número 115 de 2020 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones	18
	Págs.						
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 218 de 2020 Senado, por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano	1						
Informe ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto apropiado en primer debate del Proyecto de ley número 115 de 2020 Senado, por la cual se expiden normas para la formalización de la propiedad de tierras rurales en Colombia y se dictan otras disposiciones	18						