



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXX - Nº 1307

Bogotá, D. C., viernes, 24 de septiembre de 2021

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 116 DE 2021 CÁMARA

*por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales.*

##### TRAMITE

El Proyecto de Ley número 116 de 2021, de autoría de los Honorables Representantes Oscar Hernán Sánchez León, José Luis Correa López, Rodrigo Arturo Rojas Lara, Adriana Magali Matiz Vargas, Carlos Julio Bonilla Soto, Alejandro Alberto Vega Pérez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Julio César Triana Quintero, Juan Carlos Lozada Vargas, Jairo Humberto Cristo Correa, fue radicado el 22 de Julio de 2021 ante la secretaría de la H. Cámara de Representantes. Fue asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente (artículo 1º de la Ley 3ª de 1992) y la designación del ponente para primer debate correspondiendo a la HR Adriana Gómez Millán.

El contenido de la presente iniciativa ya había sido estudiado mediante Proyecto de Ley que surtió algunos trámites en la Cámara de Representantes (radicación el día 20 de Julio de 2020, publicación en la gaceta 665 de 2020, ponencia para primer debate el 26 de septiembre de 2020 - Comisión sexta; publicación en la gaceta 1011 del 28 de septiembre de 2020, enmienda del día 06 de noviembre de 2020; publicación en la gaceta del congreso de la república, 1262 del 09 de Noviembre de 2020), sin que estos fueran concluidos y por tanto, el PL fue archivado, de conformidad al Artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 y en concordancia con lo perceptuado en el Art 375 de la Constitución Política.

##### II. CONTEXTO HISTORICO Y OBJETO DEL PROYECTO

Con el Proyecto se pretende establecer los criterios que permitan fijar los costos para la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como la inscripción en el registro profesional correspondiente.

##### INTRODUCCIÓN

El presente proyecto de Ley tiene como finalidad establecer parámetros claros para que los consejos, colegios o juntas de profesionales, previamente constituidas y legalmente habilitadas, puedan fijar las tarifas de cobro para los trámites de expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales en nuestro País.

Se exponen los fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales en que se sustenta la restricción a los principios de libertad e igualdad en materia laboral, de ciertas profesiones que implican riesgo social o potencial daño individual o colectivo, lo que amerita la conveniencia de la acreditación de requisitos de idoneidad.

El ámbito de aplicación argumenta la conveniencia del marco de regulación, aportando para tal caso, cifras oficiales del número de egresados por áreas de conocimiento que por su profesión deben tramitar la

expedición del documento, seguido de la exposición de los diferentes criterios de tasación utilizados por los consejos, colegios o juntas de profesionales, que ameritan la necesidad de unificar los parámetros en el cobro de las tarjetas o matrículas profesionales.

Finalmente, se presenta un análisis de la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales y se abordan las conclusiones generales del proyecto.

##### JUSTIFICACIÓN

Tal como lo menciona la Corte Constitucional, en Sentencia C-078 del 06 de febrero de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), "(...) la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución."

*Por lo tanto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta dicho valor no puede ser señalado de manera discrecional por el (Consejo Profesional) sino conforme a los parámetros que debe establecer la ley, que para el caso hacen relación al diseño de una metodología que permita establecer los criterios relevantes a partir de los cuales se reconozcan los costos económicos requeridos para la prestación del servicio, y de un sistema de medición económica y social de aquellos factores que deben manejarse para repartir en forma equitativa esos costos entre los usuarios." (Subrayado fuera de texto)*

Como quiera que no existe en la legislación nacional vigente un criterio general y unificado que determine el valor para los trámites de expedición de las tarjetas profesionales, bajo una metodología razonable y proporcional, se hace necesario establecer un marco normativo aplicable a todas las consejos, colegios y juntas de profesionales que les permitan estandarizar sus valores de cobro.

##### III. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIA

El artículo 26 de la Constitución Política, plantea la ponderación del interés jurídico y constitucional en el ejercicio de los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de escoger profesión u oficio, pues al tenor dispone que:

*"(...) Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social."*

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos.*

*La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles." (Subrayado fuera de texto).*

Conforme a esta disposición constitucional, corresponde al Congreso de la República regular la exigencia de títulos de idoneidad y la expedición de tarjetas profesionales para el ejercicio de una determinada profesión u oficio que implique un riesgo social, para lo cual la Corte Constitucional, en Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000 [M.P. Eduardo Cifuentes Bejarano], se pronunció en los siguientes términos:

*"El artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades"*

La citada norma constitucional, brindó la posibilidad a los profesionales de las carreras legalmente reconocidas en el país, de conformar juntas, asociaciones, colegios o consejos de profesionales, a quienes se les delega la competencia de expedir las tarjetas de matrícula profesional, cuando el legislador previamente haya exigido un título de idoneidad para el ejercicio de la profesión, de velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan el ejercicio de la respectiva profesión y de ejercer las funciones de inspección, vigilancia y sanción disciplinaria a que haya lugar, en el marco de un norma sustantiva de ética profesional.

Por otro lado, en virtud del estudio de constitucionalidad del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, la Corte Constitucional en Sentencia C-230 del 5 de marzo de 2008 [M.P. Rodrigo Escobar Gil], declaró la exequibilidad de la norma acusada, la misma que ordenaba la exclusión del Ministerio de Educación Nación, a través de sus delegados de las juntas, asociaciones, colegios o consejos profesionales, en el entendido que la aludida cartera ministerial debe propender por la cobertura de la oferta educativa, el desarrollo de los programas académicos, el seguimiento de los estándares de calidad y el otorgamiento de los títulos académicos por instituciones educativas legalmente habilitadas, entre otras funciones, mientras que las funciones de inspección y vigilancia del ejercicio profesional recae exclusivamente en los Consejos Profesionales.

Con relación al requisito de matrícula profesional, la Corte Constitucional, ha manifestado que el mismo tiene como finalidad: *"dar fe de la autenticidad de los títulos que se requieren para ejercer ciertas actividades que comprometen el interés social y demostrar que fueron expedidos por instituciones aptas para hacerlo: de esta manera, las autoridades cumplen con la función de inspeccionar y vigilar el ejercicio de las diferentes carreras técnicas o universitarias, lo cual ha sido encomendado por la Constitución, de conformidad con el desarrollo legal pertinente."* (Sentencia C-660 del 3 de diciembre de 1997 [M.P. Hernando Herrera Vergara])

La misma Corporación en Sentencia C-697 del 14 de junio de 2000 [M.P. Eduardo Cifuentes Bejarano], preceptuó que:

*"La exigencia de títulos de idoneidad y tarjetas profesionales, constituye una excepción al principio de libertad e igualdad en materia laboral y, por lo tanto, es necesario demostrar que la formación intelectual y técnica requerida es un medio idóneo y proporcional para proteger efectivamente el interés de los asociados."*

(...)

*Como lo ha señalado reiteradamente esta Corporación, los derechos a escoger y a ejercer una determinada profesión u oficio - y, en consecuencia, la libertad de empresa y el mercado laboral -, deben estar dominados por los principios de igualdad y de libertad. La igualdad se garantiza cuando todas las personas pueden optar por una determinada actividad laboral sin discriminación de ninguna especie. En consecuencia, la intervención del legislador debe estar principalmente orientada a remover todos los obstáculos que impidan la igualdad de oportunidades y a establecer las condiciones necesarias para que la igualdad pueda ser real y efectiva. (...)*

*No obstante, el ejercicio de ciertas actividades económicas puede aparcar un grave riesgo social o afectar arbitrariamente derechos de terceras personas. En consecuencia, el artículo 26 de la Carta autoriza al legislador para exigir determinados títulos de idoneidad a quienes quieran desempeñar actividades que impliquen riesgo social y también, para establecer mecanismos de inspección y vigilancia con el fin de evitar que resulten lesionados derechos de terceras personas. Adicionalmente, el principio de solidaridad social - que se encuentra reconocido, por ejemplo, en la función social de la empresa (C.P. art. 58 y 333) -, permite que la ley establezca ciertas cargas especiales a quienes, por desempeñar determinadas actividades económicas o profesionales, se encuentran directamente comprometidos en la realización efectiva de los derechos de los demás.*

*En suma, el artículo 26 de la Carta impone al legislador la tarea de garantizarle a todas las personas la libertad plena de escoger, en condiciones de igualdad, la profesión u oficio que pueda servir para realizar su modelo de vida o para garantizarles un ingreso que les permita satisfacer sus necesidades. Sin embargo, la ley puede establecer requisitos de idoneidad para el ejercicio de ciertas profesiones u oficios, siempre que quede claramente demostrado que tal reglamentación es necesaria para minimizar riesgos sociales o para proteger derechos de terceras personas."* (Negritas fuera de texto)

En ese orden de ideas, es constitucionalmente válido imponer restricciones para el ejercicio de una profesión que si bien potencialmente puede afectar un conjunto de derechos fundamentales como el derecho a la libertad individual o el derecho al trabajo y limitar con ello la posibilidad de acceder al mercado laboral a realizar determinada actividad productiva o de ejercer un determinado cargo público, cuando la medida restrictiva tiene como finalidad evitar daños sociales o individuales que puedan ocurrir en el ejercicio de la actividad regulada.

IV. ÁMBITO DE APLICACIÓN

En el país existen cerca de 60 profesiones reglamentadas por el Consejo Nacional de Acreditación que requieren para su ejercicio de la aprobación de la correspondiente tarjeta profesional, matrícula profesional o licencia de funcionamiento, según sea el caso, por parte del colegio, consejo, junta o asociación de la respectiva profesión, quienes a su vez no cuentan con criterios unificados de tasación de las tarifas de cobro para la expedición del correspondiente título de idoneidad, pues mientras a un egresado de la carrera de Derecho se le fija un cobro de \$50.000 pesos, los profesionales en arquitectura y carreras deben cancelar una tarifa de \$908.526 pesos para la expedición de la tarjeta de matrícula profesional.

Las profesiones que requieren para su ejercicio de la expedición de tarjeta o matrícula profesional y la Ley que las reglamenta, así como el costo de la expedición del respectivo requisito de idoneidad, según la página del Departamento Administrativo de la Función Pública, son las siguientes:

PROFESIÓN	DOCUMENTO NECESARIO	LEY QUE LA REGLAMENTA	COSTO DE EXPEDICIÓN
Administración de Empresas	Tarjeta profesional	Ley 60 de 1981, Ley 20 de 1988 y Decreto 2718 de 1984	\$291.000
Administración de empresas agropecuarias, Administración agrícola o Administración agropecuaria.	Tarjeta profesional	Ley 398 de 1997	\$291.000
Administración en desarrollo agroindustrial	Matrícula profesional	Ley 605 de 2000	\$291.000
Administración Pública	Tarjeta profesional	Ley 1006 de 2006 y Decreto 221 de 2006	\$454.260
Agronómicas y Forestales (Ingeniería Agronómica, Forestal, y Agrícola) Agrología y Agronomía.	Tarjeta profesional y Matrícula profesional	Ley 842 de 2003	\$ 429.000
Arquitectura y Profesiones auxiliares	Matrícula de tarjeta profesional	Ley 435 de 1998 y Decreto 932 de 1998	\$908.526
Bacteriología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 841 de 2003	\$151.421
Bibliotecología	Matrícula profesional	Ley 11 de 1979, Decreto 672 de 1981 y Decreto Reglamentario 865 de 1988	\$ 532.000
Biología	Matrícula profesional	Ley 22 de 1984 y Decreto 2531 de 1986	\$681.394

Contaduría Pública	Tarjeta profesional	Ley 43 de 1990 (se adiciona la Ley 145 de 1960) y Decreto 1510 de 1998	\$341.000
Derecho	Tarjeta profesional	Decreto 196 de 1971, Ley 583 de 2000 y Ley 1123 de 2007	\$ 50.000
Diseño Industrial	Tarjeta profesional	Ley 157 de 1994 y Decreto 264 de 1995	\$454.260
Ecología	Matrícula profesional	Ley 1284 de 2009 y Decreto 3861 de 2005	\$455.000
Economía	Matrícula profesional	Ley 37 de 1990 (modifica la Ley 41 de 1969) y Decreto 2928 de 1980	\$363.408
Enfermería	Registro y Tarjeta profesional	Ley 266 de 1996 y Decreto 825 de 2003	\$151.421
Fisioterapia	Registro y Tarjeta profesional	Ley 528 de 1999	\$151.421
Fonoaudiología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 376 de 1997	\$151.421
Geografía	Matrícula profesional	Ley 78 de 1993 y Decreto Número 1801 de 1995	\$305.400
Geología	Matrícula profesional	Ley 9 de 1974 y Decreto 743 de 1976,	\$908.526
Guía de turismo	Tarjeta profesional	Ley 300 de 1996 (Art. 94), Decreto Número 503	Sin Costo

		de 1997 y Ley 1558 de 2012	
Ingeniería y de sus profesiones afines y auxiliares (Ingeniería Forestal, Agronómica y Agrícola)	Tarjeta profesional	Ley 842 de 2003	\$ 432.000
Ingeniería de Petróleos	Tarjeta profesional	Ley 20 de 1984	\$908.526
Ingeniería de Transporte y Vías	Matrícula profesional	Ley 33 de 1989	\$ 545.112
Ingeniería Eléctrica, Mecánica y profesiones afines.	Matrícula profesional	Ley 51 de 1986	\$ 545.112
Ingeniería naval y profesiones afines	Matrícula profesional	Ley 385 de 1997	\$ 545.112
Ingeniería Química	Matrícula profesional	Ley 18 de 1976	\$368.900
Ingeniería Pesquera	Tarjeta profesional	Ley 28 de 1989	\$ 432.000
Instrumentación Técnico Quirúrgica	Registro y Tarjeta profesional	Ley 6 de 1982 y Decreto 2435 de 1991	\$151.421
Medicina y Cirugía	Registro y Tarjeta profesional	Ley 14 de 1962, Ley 23 de 1981, Decreto 1465 de 1992, Ley 1164 de 2007 y Decreto 4192 de 2000	\$151.421
Nutrición y Dietética	Registro y Tarjeta profesional	Ley 73 de 1979	\$151.421

Topografía	Licencia	Ley 70 de 1979 y Decreto 690 de 1981	\$467.000
Trabajo Social	Tarjeta profesional	Ley 53 de 1977	\$151.421
Medicina Veterinaria, Medicina Veterinaria	Matrícula profesional	Ley 073 de 1985	\$499.700

Esta información claramente indica que al no existir un ámbito de aplicación que regule los criterios de tasación de las tarifas de cobro para la expedición de las tarjetas o matrículas profesionales, la misma puede variar entre un SMLMV, (\$908.526, para profesiones como Arquitectura, Ingeniería de petróleo y Geología), hasta un valor \$0 (guías turísticas). Así mismo, existen otros criterios de tasación como es el caso de las áreas de Administración Pública, Diseño Industrial y Psicología para el trámite de expedición de la tarjeta profesional sobre medio salario mínimo mensual vigente, es decir la suma de \$454.260, en el caso de los Biólogos y Tecnólogos en Electricidad el 75% del SMLMV, esto es \$681.394, o como ocurre con las Ingenierías de Transporte y Vías, Eléctrica, Mecánica y afines y la Ingeniería Naval que parten de 18 SMDLV, o la carrera de Economía que se liquida sobre los 12 SMDLV.

El resto de profesiones manejan criterios tan diversos como difusos, pues en profesiones como la Geografía que tiene una tarifa de \$305.400, el cual corresponde al 30% del SMLMV, o en otros casos, se aproximan al promedio en salarios diarios mensuales vigentes, como ocurre con la profesión de la Administración de Empresas y sus carreras afines, que se les fija una tarifa cercana a los \$291.000, las cuales se acercan a los 10 SMDLV (\$302.840), mientras que en el resto de profesiones no se tiene un parámetro que justifique su estimación.

Vale la pena aclarar que en profesiones como la Geología y Economía, se evidenció que sus respectivos Consejos Profesionales a través de un acto administrativo motivado, consideraron reducir el valor de las tarifas de todos los trámites y servicios con ocasión a la crisis sanitaria, lo que reflejó una reducción del 15% de descuento en el valor de sus matrículas, algo similar ocurre en el campo de la Química, donde su Consejo Profesional le brinda a los egresados la posibilidad de adquirir la tarjeta profesional con un descuento del 35% al 20% siempre y cuando se acrediten los trámites para su expedición en un lapso de 10 a 60 días posteriores a la fecha de expedición del título profesión, conservando criterios de tarifa diferencial, basando la tarifa plena en un salario mínimo y a través de convenio y descuento, en una tarifa de \$ 369.000.

Por último, se pudo constatar que para el trámite de expedición de tarjetas profesionales de las Profesiones Internacionales y afines (Relaciones Internacionales: Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Relaciones Económicas Internacionales, Comercio y Finanzas Internacionales, Finanzas y Comercio Exterior, Comercio Internacional, Comercio Exterior y Administración en Negocios Internacionales, mismas que conforman el ámbito de competencia del Consejo Nacional de Profesiones Internacionales y afines (CONPIA), regulado por la Ley 556 de 2000, Decreto 1147 de 2001 y Decreto 717 de 2006, si bien cuentan con el marco legal para la acreditación y expedición del requisito de idoneidad, lo cierto es que el proceso se encuentra temporalmente suspendido desde el

Odontología	Registro y Tarjeta profesional	Ley 35 de 1989	\$151.421
Optometría	Registro y Tarjeta profesional	Ley 372 de 1997 y Decreto 825 de 1954	\$151.421
Psicología	Tarjeta profesional	Ley 1090 de 2006	\$454.260
Profesiones Internacionales y Afines (Relaciones Internacionales; Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales; Finanzas y Relaciones Internacionales; Relaciones Económicas Internacionales; Comercio y Finanzas Internacionales; Finanzas y Comercio Exterior; Comercio Internacional; Comercio Exterior; y Administración en Negocios Internacionales)	Matrícula profesional	Ley 556 de 2000, Decreto 1147 de 2001 y Decreto 717 de 2006	N/A
Química	Tarjeta profesional	Ley 53 de 1975	Tarifa Plena \$ 908.000 Tarifa Convenio \$ 369.000
Técnico Electricista	Matrícula profesional	Ley 19 de 1990	\$908.520
Optometría	Registro y Tarjeta profesional	Ley 1164 de 2007, Ley 372 de 1997 y Ley 650 de 2001	\$151.421
Tecnólogo en electricidad, electromecánica, electrónica y afines	Matrícula profesional	Ley 392 de 1997 y Decreto 3861 de 2005	\$681.394
Terapia ocupacional	Tarjeta profesional	Ley 949 de 2005	\$151.421

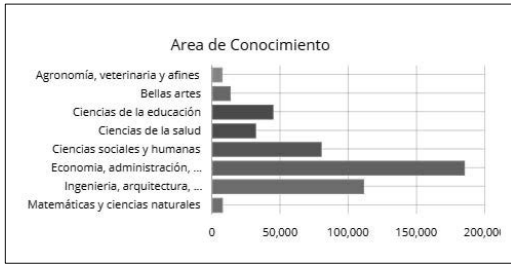
ano 2014, debido a la desintegración de todos los miembros que la integran. Por otra parte, con relación a las tarjetas profesionales para los guías de turismo, su Consejo Profesional dispuso la exoneración de pago, por lo tanto a la fecha su trámite es gratuito y se expide digitalmente.

De acuerdo con las cifras consolidadas por el Ministerio de Educación Nacional a través Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de la información reportada por las Instituciones de Educación Superior (IES), en el país entre los años 2015, 2016, 2017 y 2018, se tiene que en total se han graduado 815.609 profesionales de nivel Universitario, así:

Periodo graduación	Número de Graduados - Nivel de Formación Profesional Universitaria	Total
2018-1	99.662	226.508
2018-2	126.846	
2017-1	91.160	209.603
2017-2	118.443	
2016-1	86.579	196.735
2016-2	110.156	
2015-1	79.126	182.763
2015-2	103.637	
<b>Total</b>		<b>815.609</b>

Fuente: Sistema Nacional de Información-SNIES, Ministerio de Educación Nacional

En el año 2018, 226.508 estudiantes graduados del nivel profesional, corresponden aproximadamente al 47% del total de estudiantes egresados de todos los niveles de formación académica, entendiéndose los grados de formación universitaria, tecnológica, especialización universitaria, especialización tecnológica, especialización técnico profesional, maestría y doctorado que para el mismo año fue un total de 482.122 estudiantes. En el nivel profesional se graduaron cerca de 19.371 estudiantes del programa de Contaduría Pública, siendo esta profesional la que lidera las cifras de egresados en el país, seguido del programa en Administración de Empresas con aproximadamente 18.509 graduados y la carrera de Derecho se ubica en el tercer lugar con cerca de 17.961 egresados. El 38.4% de los egresados en el país para el año 2018, hacen parte de las áreas de Economía, Administración, Contaduría y afines, seguido de las áreas de Ingeniería, Arquitectura y Urbanismo con un 23.1%, las áreas de las Ciencias Sociales y Humanas ocupa el tercer lugar con un 16.6%, las áreas de Ciencias de la Educación llega al 9.3% y las áreas de Ciencias de la Salud alcanza un 6.6%, el restante 5.9% lo ocupan áreas de las Bellas Artes, Matemáticas y Ciencias Naturales, seguida de las áreas de Agronomía, Veterinaria y afines.



Fuente: Sistema Nacional de Información-SNIES, Ministerio de Educación Nacional (año 2018)

Respecto a las profesiones u ocupaciones que integran el área de la salud, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1164 de 2007, se crea el sistema de inscripción de la información del talento humano en salud, el mismo que fue definido y regulado por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través del Decreto 4192 de 2010 (compilado en el Decreto 780 de 2016), se consolida el sistema de información del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS) como un "conjunto de organismos, normas, procesos, procedimientos y aplicativos articulados para permitir la recepción, validación, registro, conservación, reporte y publicación de la información del talento humano autorizado para ejercer profesiones u ocupaciones de la salud en Colombia". (Ministerio de Salud y Protección Social (2018). "ABECE Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS)"

Se deberán inscribir en el ReTHUS egresados de los niveles técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales, así como de las ocupaciones auxiliares en área de la salud que se relaciona a continuación:

Tipo de institución	Tipo de programa	Denominación del programa	
Educación para el trabajo y el desarrollo humano	Auxiliar	Auxiliar administrativo en Salud	
		Auxiliar en enfermería	
		Auxiliar en salud oral	
		Auxiliar en salud pública	
Educación Superior	Técnico profesional	Técnico profesional en atención pre hospitalaria	
	Tecnología	Técnico profesional en citohistología	
		Tecnología en atención pre hospitalaria	
		Tecnología en citohistología	
		Tecnología en regencia de farmacia	
		Tecnología en manejo de fuentes abiertas de uso diagnóstico y terapéutico	
		Tecnología en radiodiagnóstico y radioterapia	
		Tecnología en radiología e imágenes diagnósticas	
		Tecnología en radioterapia	
		Universitario	Bacteriología
			Enfermería
	Fisioterapia		
	Fonoaudiología		
	Gerontología		
	Instrumentación quirúrgica		
	Medicina		
	Nutrición y dietética		
	Odontología		
	Optometría		
	Psicología*		
Terapia ocupacional			
Terapia respiratoria			
Química Farmacéutica			

\*[Ministerio de Salud y Protección Social (2018). "ABECE Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS)"]

Una vez se haya adelantado el procedimiento para la inscripción en el ReTHUS, previsto en el artículo 13 y ss del Decreto 4192 de 2010, los Colegios Profesionales de las profesiones u ocupaciones, expedirán al solicitante la Tarjeta de Identificación Única Nacional del Talento Humano en Salud, dicho trámite tiene un costo equivalente a los 5 SMDLV (\$146.300). El artículo 24 de la Ley 1164 de 2007, modificado por el artículo 101 del Decreto Ley 2106 de 2019, el espíritu de la citada norma busca desmaterializar la expedición de las Tarjetas de Identificación Única del Talento Humano en Salud, en el marco de la política de cero papel, pues al tenor dispone:

**"Artículo 24. Desmaterialización de la identificación única del Talento Humano en Salud.** La identificación del talento humano en salud se consultará por medio del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS). El cumplimiento de los requisitos para ejercer el nivel técnico profesional, tecnológico, profesión u ocupación, se verificará a través del Registro Único Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS), conforme a la reglamentación que expida el Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición de este decreto ley."

**NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COLEGIOS Y CONSEJOS PROFESIONALES**

La Corte Constitucional se ha pronunciado respecto a la naturaleza jurídica de los Consejos Profesionales creados por ley para ejercer la inspección y vigilancia de las profesiones u ocupaciones a su cargo, es así que en Sentencia C-230 del 5 de marzo de 2008 [Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil], se indicó lo siguiente:

*"(...) de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos."* (Subrayado fuera de texto)

El Consejo de Estado, a través de la Sala de Consulta y Servicio Civil, Consulta No.1730 del 4 de mayo de 2006 [C.P. Enrique José Arboleda Perdomo] se pronunció sobre el particular en los siguientes términos:

**"CONSEJOS PROFESIONALES - Naturaleza jurídica.** Los Consejos Profesionales, por regla general, son organismos creados por la ley, sin personería jurídica, adscritos a un ministerio, los cuales se conforman con autoridades administrativas y personas particulares en representación de quienes ejercen la respectiva profesión, y a los que se confieren atribuciones de inspección y vigilancia del ejercicio de las profesiones, pues tanto en la vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas, como en la Constitución Política de 1991, el derecho a escoger profesión u oficio ha sido consagrado como una libertad para la elección, pero sujeta en su ejercicio a la regulación legal y a la inspección y vigilancia de las autoridades. (...) Los mencionados Consejos Profesionales, si bien no corresponden a las típicas clasificaciones de los entes públicos que integran los sectores central y descentralizado de la administración pública, sí son entes de naturaleza pública, en razón de su creación legal, su integración, sus funciones y su financiación, que en algunos casos proviene de recursos del presupuesto nacional, pero que en general tiene como fuente el dinero que la ley autoriza recaudar como contraprestación a las actividades que deben cumplir." (Subrayado fuera de texto)

Por otro parte, en virtud de lo previsto en el artículo 26 de la Constitución Política, que establece la posibilidad que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios con estructura y funcionamiento democráticos, cuyas funciones públicas podrán ser determinadas por el legislador, aspecto que debe ser interpretado en armonía con el artículo 38 de la Constitución Política, el cual "garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad", de tal manera que la Corte Constitucional en Sentencia T-470 de 2006 [Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra], se estimó lo siguiente:

*"(...) [E]n virtud de que el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de asociarse -tanto en su aspecto negativo como positivo- la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley. Dentro de las asociaciones cuya creación no puede ser de origen legal se encuentran los Colegios profesionales."*

(...)

*La Corte estimó que la formación de los colegios profesionales, por ser una manifestación del derecho de asociación, no podía provenir de un mandato legal. Lo anterior no implicaba que, como la Constitución misma lo autoriza, se le atribuyera, por orden de la ley, ciertas funciones públicas a los mencionados colegios"*

De las anteriores definiciones se puede colegir que los Consejos Profesionales, son entidades administrativas del nivel central que carecen de los atributos de la personalidad jurídica, su composición es mixta y cumplen funciones públicas, cuyos gastos de funcionamiento se sufragan en su gran mayoría con recursos propios provenientes del cobro por derechos de matrícula, tarjetas, permisos temporales, certificados y constancias que se expidan en el marco de sus funciones, los cuales deberán ser tasados de forma equitativa, mientras que los colegios profesionales existen en virtud del derecho de asociación, no son de creación legal, aunque por ley se les atribuyan funciones públicas.

**NATURALEZA DEL COBRO POR CONCEPTO DE TASAS Y EL METODO TARIFARIO PROPUESTO**

Con el propósito de ilustrar el contenido y alcance de la presente iniciativa y estructurar el modelo tarifario acorde con las realidades y necesidades en el sector productivo, resulta relevante conocer el pronunciamiento constitucional, sobre la naturaleza tributaria del cobro de las tarjetas y/o matrículas profesionales, al respecto advirtió la Corte Constitucional, en la sentencia C-074 del 18 de julio de 2018 [Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra] lo siguiente:

*"152. En otras ocasiones, la Corte también ha señalado que los costos de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas. Esto bajo el entendido de que son prestaciones exigibles siempre que el interesado decida utilizar el servicio público de registro o matrícula profesional o de expedición de la licencia, tarjeta, permiso o certificación habilitante para el ejercicio de las profesiones y oficios."*

*"154. En dicha sentencia, la Corte concluyó que: "la expedición de la tarjeta, que debe ser a costa del interesado, necesariamente implica la existencia de un hecho gravable, como es el costo del servicio que presta la Junta de Contadores por dicha labor. Por lo tanto, la determinación del valor de la expedición de la tarjeta debe hacerse de conformidad con los términos de la ley, la cual señalará el sistema y el método para definir la recuperación de los costos de los servicios que se prestan a los usuarios o la participación de los servicios que se les proporcionan y la forma de hacer su reparto, según el art. 338 de la Constitución"*

Así las cosas, los costos ocasionados por la expedición de matrículas, tarjetas y permisos temporales para el ejercicio de profesiones y oficios tienen la naturaleza de tasas, para lo cual, resulta oportuno traer a colación, lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, que al tenor dispone que:

*"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos."*

<p><i>La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cubren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen: <u>pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.</u></i></p> <p><i>Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.</i> (Subrayado fuera de texto).</p> <p>Conforme lo anterior, se desprende del texto constitucional subrayado, que es a través de la ley, ordenanza o acuerdo, en que se les permite a las autoridades fijar las tasas y contribuciones como recuperación de los costos de los servicios que presten o como participación en los beneficios que les proporcionen, incluyendo en todo caso el sistema y el método para definir tales costos, dicha retribución generalmente es proporcional, pero admite la aplicación de tarifas diferenciales.</p> <p>Por lo tanto, estableció la Corte Constitucional en Sentencia C-495 del 26 de septiembre de 1996 [Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz], lo siguiente: <i>“resulta constitucional que se transfiera a las autoridades administrativas la fijación de las tasas y contribuciones, siempre y cuando concorra previsión legislativa expresa respecto al método y sistema para su cálculo”</i>. En otras palabras, es obligación ineludible del legislador fijar los parámetros para la recuperación de costos de la entidad y la participación en los beneficios que le representa al contribuyente, la cual <i>“no significaría necesariamente la expresión aritmética o numérica mediante fórmulas exactas, sino que mediante la ley, ordenanzas y acuerdos se recojan también hipótesis normativas”</i>; ni tampoco que se deba llegar al más mínimo detalle.</p> <p>De otro parte, es acertado fijar los topes tarifarios en UVT, teniendo en cuenta que el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 estableció que a partir de enero 1 de 2020 <i>“todas las multas, tasas, tarifas, sanciones y estampillas que actualmente se encuentran expresadas en términos de salarios mínimos mensuales legales vigentes – SMLMV – (caso, por ejemplo, de las multas de tránsito, las sanciones del Código Penal y las tarifas para renovar la matrícula mercantil) deberán ser expresadas en UVT”</i>.</p> <p>Por último, en virtud al amplia margen de configuración del legislador en esta materia, se propone establecer como un criterio tarifario, la implementación de los datos que anualmente publica el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) respecto del número de graduados de programas de educación superior en el país, discriminados, entre otros criterios, por programa académico, área de conocimiento y núcleo básico de conocimiento, por ende, la propuesta plantea que a partir de la entrada en vigencia de la ley, el SNIES deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.</p> <p>De esa forma, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el mayor número de graduados (quintil 5) en el año anterior, podrán cobrar hasta seis (6) UVT, teniendo en cuenta que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán un mayor número de personas: los colegios y consejos profesionales que hayan tenido un número intermedio de</p>	<p>graduados (quintiles 3 y 4), podrán cobrar una tarifa que no supere las ocho (8) UVT; y finalmente, los colegios y consejos profesionales que hayan tenido el menor número de graduados (quintil 1 y 2), podrán cobrar hasta diez (10) UVT, puesto que los costos de expedición de la tarjeta o matrícula profesional, inscripción en el registro profesional y de vigilancia y control de la profesión se dividirán en un menor número de interesados.</p> <p>V. <u>OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES RECIBIDAS</u></p> <p>Se recibió observaciones del concejo nacional profesional de economía donde solicitan el ARCHIVO del proyecto de Ley 116 2021 Cámara “Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales.”, los motivos expuestos son el daño jurídico, económico y social para el interés general del país y el ejercicio profesional, bajo lo siguientes argumentos:</p> <p>a) Situación jurídica actual de los consejos y colegios profesionales</p> <p>La Corte Constitucional en Sentencia C-230/08, al estudiar la exequibilidad del artículo 64 de la Ley 962 de 2005, precisó la naturaleza jurídica de los Consejos Y Colegios profesionales y de la misma se pueden extraer algunos elementos que permiten orientar el sentido de las observaciones que a continuación se harán sobre la iniciativa legislativa, ha dicho la Corte Constitucional:</p> <p><i>“(…) observa la Corte que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, puede decirse que los Consejos Profesionales, en general, reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como órganos del nivel central del orden nacional, puesto que son creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares, que ejercen funciones administrativas y cuyos gastos de funcionamiento se sufragan con recursos públicos.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>Por un lado, para la Corte es claro que la decisión legislativa que se cuestiona en esta oportunidad tiene una relación de conexidad con la ley de la que hace parte que, como se ha puesto de presente en el acápite precedente de esta providencia, no es meramente tangencial, marginal o accidental y que se soporta en dos consideraciones principales: la especialización funcional del Ministerio y la consideración de que su presencia en los consejos profesionales no es indispensable para que los mismos puedan seguir adelantando sus funciones, razones por las cuales la disposición acusada tiene un evidente sentido de racionalización administrativa y funcional.</i></p> <p>(...)</p> <p><i>En esta dimensión funcional observa la Corte que las competencias que la ley atribuye a los consejos relacionados en la disposición demandada pueden agruparse en tres conjuntos principales: (1) Las funciones relacionadas con la expedición de la matrícula y la tarjeta profesional, el registro profesional, las licencias temporales para el ejercicio de la profesión y la calificación de actividades afines; (2) Las funciones relacionadas con el código ético o disciplinario y la inspección y vigilancia sobre el ejercicio de la profesión y (3) las funciones de asesoría en distintos ámbitos de la actividad profesional.</i></p>
<p>De lo que se puede concluir lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Los Consejos Profesionales reúnen un conjunto de características que permiten catalogarlos como <b>órganos del nivel central del orden nacional</b> por ser estos creados por el legislador como entidades conformadas por autoridades públicas y particulares.</li> <li>Los Consejos <b>ejercen funciones administrativas</b> y sus gastos de funcionamiento se sufragan con <b>recursos</b> en virtud del recaudo que hacen del costo cobrado por concepto de tarjetas profesionales, administrada por particulares.</li> <li>Los Consejos Profesionales cumplen funciones públicas de policía administrativa, <b>con responsabilidades de control y vigilancia de las diferentes profesiones</b> y la no presencia del Ministerio no impide que desarrollen su gestión, ni se convierte en obstáculo para cumplir las políticas públicas que fije el ministerio y que se le impartan a los Consejos como guías para la acción.</li> </ol> <p>b) Vulneración a la delegación constitucional y legal de función de inspección y vigilancia de consejos y colegios profesionales:</p> <p>El derecho a ejercer una profesión u oficio contenido en el artículo 26 de la Constitución Política, conlleva también el cumplimiento de deberes con la sociedad tales como: a) Que se haga al amparo de títulos de idoneidad, que corresponde a la formación académica y b) Que el ejercicio de las profesiones se someta a la inspección y vigilancia de las autoridades competentes, es decir Consejos y Colegios profesionales, los cuales inician dicha función, con la labor de registro de profesiones y oficios.</p> <p>c) Tratamiento desigual de las profesiones reguladas:</p> <p>Como se puede evidenciar en el Manual de políticas contables del Consejo Superior de la Judicatura, éste percibe ingresos por concepto de: Tasas, multas y sanciones, Ingresos por concepto de interés moratorio sobre el valor de las multas, Ingresos por concepto de pagos que deben realizar los usuarios de los servicios de la Justicia e ingresos por Arancel Judicial de la Ley 1394 de 2010, entre otros.</p> <p>Así las cosas, el valor recaudado por el Consejo Superior de la Judicatura por concepto de Registro Profesional y expedición de la Tarjeta Profesional, no representa un porcentaje significativo frente a los demás conceptos de ingreso, razón por la cual no es procedente el comparativo realizado en el proyecto de Ley tendiente a la estandarización de costos por Matrículas, Tarjetas y Licencias Temporales.</p> <p>Es por esto, que se precisa que los Consejos y Colegios Profesionales incorporados en la iniciativa no cuentan con ingresos distintos al cobro de los derechos de registro y tarjeta profesional, por lo que bajar las tarifas como se encuentra planteado en el Proyecto de Ley 116/21, llevaría al cierre de muchos de ellos, considerando que no se tuvieron en cuenta elementos distintos al número de egresados y que la estructura de costos de cada Consejo y Colegio Profesional es distinta, teniendo en cuenta las funciones delegadas por Ley, que no son las mismas para todos ellos.</p> <p>d) Desconocimiento de las funciones esenciales de los consejos y colegios profesionales:</p>	<p>La motivación básica del proyecto de ley, es el costo del documento de la tarjeta profesional. Sin embargo, no se observa reflexión alguna sobre las funciones realizadas por los Consejos y Colegios Profesionales, que resultan posibles a partir de este trámite, tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Defensa de sus derechos profesionales,</li> <li>Representación gremial,</li> <li>Derechos de asociación,</li> <li>Divulgación,</li> <li>Capacitación,</li> <li>Promoción de la respectiva profesión,</li> <li>Agencia de empleo,</li> <li>Vigilancia y control de la profesión,</li> <li>Tribunal de Ética Profesional,</li> <li>Orientación legal,</li> <li>Actualización académica,</li> <li>Networking,</li> <li>Encuentros académicos, sociales y culturales,</li> <li>Acompañamiento y asesoría a las Instituciones de Educación Superior en la elaboración de su pensum académico.</li> </ol> <p>De esta manera, el costo que asume el profesional por su inscripción y expedición de matrícula profesional, es realmente una inversión que realiza una sola vez en la vida y le permite disfrutar, durante toda su vida profesional de las anteriores acciones realizadas por los Consejos y Colegios Profesionales, por lo que reducir el cobro de las tarjetas profesionales a como se encuentran actualmente detallados, es una acto que además de condenar a muerte a muchos de los Consejos y Colegios Profesionales, resulta más perjudicial para los profesionales, ya que la pérdida es mayor, al supuesto beneficio que reporta el proyecto de ley.</p> <p>e) Desfinanciación de los consejos y colegios profesionales:</p> <p><i>“No somos beneficiarios de asignación del Presupuesto Nacional y los costos de funcionamiento se cubren de manera exclusiva, con los recursos recaudados por concepto de la inscripción en el registro que administran y la consecuente expedición de la tarjeta profesional, física o inmaterial, y que solo se cobran por una única vez en la vida profesional, y los beneficios ya mencionados por este único pago, son para toda la vida profesional del registrado, costos que se constituyen en una fuente de sustento de los Consejos y los Colegios Profesionales, por el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia delegadas legalmente.</i></p> <p><i>Al plantear la restricción en el cobro por el registro y tarjeta profesional de prácticamente todas las profesiones y oficios, se estaría dejando a los Consejos y Colegios Profesionales con recursos económicos muy limitados para adelantar las funciones de inspección y vigilancia que la constitución y la ley les ha encomendado, y que es absolutamente imperativo realizar para las profesiones reguladas, acorde a lo señalado el artículo 26 constitucional. Si ello es así, dicho sea de paso, se estaría declarando la desaparición de estos entes de inspección y vigilancia de las profesiones. Este aspecto no ha sido considerado por el proyecto de ley, y que, sin lugar a dudas, vulnera el derecho constitucional al trabajo.”</i></p>

VI. CONCLUSIONES

Más de la mitad de los jóvenes bachilleres del país, para continuar con su educación superior acuden a los programas académicos que ofrecen las Universidades del sector privado, muchos de los cuales no cuenta con los ingresos necesarios para sufragar los costos de matrícula, lo que los obliga a acudir a créditos educativos, que según los datos arrojados por ICETEX, para la vigencia del año 2018 fueron desembolsados 35.405 nuevos créditos dentro de las dos convocatorias realizadas, con un giro recursos cercano a los \$244.137 millones, sumado al hecho que una vez culminado sus estudios, debe sufragar los gastos correspondientes por derechos de grado para obtener su título profesional, aunado al costo adicional derivado del requisito de acreditación para su adecuado ejercicio, lo que se deriva en la mayoría de los casos en una barrera de acceso al empleo y oportunidades de trabajo, pues demanda una serie de recursos que afectan las finanzas de los nuevos profesionales que pretenden ingresar a la oferta de empleo que entre otras cosas se evidencia un repunte en la tasa de desempleo juvenil en el país.

Aunado a ello, dado que no existe en el panorama nacional, criterios de tasación que estén estrechamente ligados con las necesidades y las dinámicas de la económica actual, que regulen el cobro de la acreditación del requisito de idoneidad, de las profesiones u ocupaciones que por disposiciones legal así lo demande, se torna procedente regular su régimen de tasación, bajo unos parámetros de proporcionalidad que busquen alivianar las cargas de la comunidad estudiantil, que según cifras del Ministerio de Educación se verificó que del total de estudiantes egresados para el año 2018, 220.842 fueron graduados de Instituciones de Educación Superior del sector Oficial, lo que equivale al 45.8%, que contrastado con el número de estudiantes graduados en las Institución de Educación Superior Privadas, que corresponde a 261.280 estudiantes, conforman el 56.2%.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*“...No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador: particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna...”*

La Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	OBSERVACIONES	EXPLICACIÓN Y/O JUSTIFICACIÓN
Artículo 1. Objeto. Las disposiciones previstas en esta Ley tienen por objeto establecer los criterios que permitan fijar los costos para la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como la inscripción en el registro profesional correspondiente.	Ninguna	Sigue igual
Parágrafo 1. El Registro del Talento Humano en Salud – RETHUS, se continuará rigiendo por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007, y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.		
Parágrafo 2. La Tarjeta Profesional de Abogado se continuará rigiendo por lo dispuesto en el Decreto Ley 196 de 1971, el Decreto 1137 de 1971 y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.		
Parágrafo 3. En los casos de la tarjeta profesional se encuentre desmaterializada, se		

entenderá como expedición de la tarjeta profesional la asignación de un número de identificación por parte del consejo y/o colegio profesional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019 y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.		
Artículo 2. Los colegios y consejos profesionales deberán tener en cuenta los siguientes parámetros para determinar la tarifa correspondiente a la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como de su inscripción en el registro profesional. Para tal efecto, su costo no podrá exceder de:	Ninguna	Sigue igual
a. Diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 1 y 2.		
b. Ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 3 y 4.		
c. Seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en el quintil 5.		
Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.		

Parágrafo 1. El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.		
Parágrafo 2. Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisbén y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad. El gobierno nacional reglamentará y definirá la forma de acreditar tal condición.		
Artículo 3. Transición. Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matrículas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.	Ninguna	Sigue igual
Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.	Ninguna	Sigue igual

IX. PROPOSICIÓN

Bajo las consideraciones expuestas, rindo ponencia positiva al al Proyecto de Ley 116 de 2021 Cámara "Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matriculas profesionales." y solicito a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, DAR PRIMER debate a esta iniciativa.

Cordialmente,



**ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  
Representante a la Cámara  
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY No. 116 DE 2021 CÁMARA  
"Por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matriculas profesionales."

El Congreso de Colombia  
Decreta:

Artículo 1. Objeto. Las disposiciones previstas en esta Ley tienen por objeto establecer los criterios que permitan fijar los costos para la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como la inscripción en el registro profesional correspondiente.

Parágrafo 1. El Registro del Talento Humano en Salud – RETHUS, se continuará rigiendo por lo dispuesto en la Ley 1164 de 2007, y demás normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 2. La Tarjeta Profesional de Abogado se continuará rigiendo por lo dispuesto en el Decreto Ley 196 de 1971, el Decreto 1137 de 1971 y demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

Parágrafo 3. En los casos que la tarjeta profesional se encuentre desmaterializada, se entenderá como expedición de la tarjeta profesional la asignación de un número de identificación por parte del consejo y/o colegio profesional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2106 de 2019 y las normas que lo complementen, modifiquen o sustituyan.

Artículo 2. Los colegios y consejos profesionales deberán tener en cuenta los siguientes parámetros para determinar la tarifa correspondiente a la expedición de la tarjeta o matrícula profesional, así como de su inscripción en el registro profesional. Para tal efecto, su costo no podrá exceder de:

- d. Diez (10) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 1 y 2.
- e. Ocho (8) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en los quintiles 3 y 4.
- f. Seis (6) Unidades de Valor Tributario (UVT), cuando el número de graduados reportado por el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) para las profesiones asociadas al colegio o consejo profesional que corresponda se ubique en el quintil 5.

Cualquier otro servicio adicional que presten los colegios o consejos profesionales podrá ser cobrado a quienes lo soliciten.

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 22 de septiembre de 2021

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 116 de 2021 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN PARÁMETROS PARA EL COBRO DE LA EXPEDICIÓN DE LAS TARJETAS Y/O MATRICULAS PROFESIONALES"**.

Dicha ponencia fue firmada por la **Honorable Representante ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 556 / del 22 de septiembre de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaría General

Parágrafo 1. El Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) deberá publicar anualmente la información correspondiente a los graduados de las profesiones asociadas a colegios y consejos profesionales, divididos por quintiles. En el quintil 1 se ubicarán los colegios o consejos profesionales con el menor número de graduados y en el quintil 5, los colegios o consejos profesionales con el mayor número de graduados.

Parágrafo 2. Los técnicos profesionales, tecnólogos y profesionales que acrediten ser víctimas del conflicto armado en los términos de la Ley 1448 de 2011, las madres comunitarias, los jóvenes rurales o quienes se encuentren en los niveles 1 y 2 del Sisbén y las personas pertenecientes a las comunidades NARP, indígenas y Rom no serán sujetos del cobro por la expedición de tarjetas, licencias o matriculas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad. El gobierno nacional reglamentará y definirá la forma de acreditar tal condición.

Artículo 3. Transición. Los colegios y consejos profesionales, así como las demás entidades que expidan tarjetas, licencias o matriculas profesionales, que por disposición legal se requieren para la acreditación de un requisito de idoneidad, contarán con el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 4. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



**ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**  
Representante a la Cámara  
Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 172 DE 2021 CÁMARA**

*por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.*

Doctor,  
**JAIR JOSÉ EBRATT DÍAZ**  
 SECRETARIO  
 Comisión Quinta Constitucional  
 Honorable Cámara de Representantes  
 Ciudad

**Asunto:** Informe de ponencia para primer debate del Proyecto 172 de 2021 Cámara **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**.

Atendiendo la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes y con base en lo establecido en los artículos 144, 150 y 156 de la Ley 5° de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto 172 de 2021 - Cámara **"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"**

La iniciativa presentada por el Honorable Representante Edwing Fabián Díaz Plata es una propuesta que presenta buenas intenciones en el propósito de generar mecanismos para la protección de los ecosistemas que rodean los páramos del país y mecanismos de financiación a través de los Bonos de Carbono, destinados principalmente a la reconversión productiva.

El contenido de la iniciativa plantea aspectos problemáticos de manera particular a propósito de los aspectos conceptuales y técnicos de acuerdo a la delimitación hecha a los páramos y que está en vigencia.

Los argumentos que expondremos tienen su fundamento conforme a los documentos publicados por el Instituto Von Humboldt y por la experiencia de la delimitación de los páramos y las problemáticas socio-ambientales recogidas en las comunidades y al sector productivo de las zonas de páramo.

**I. CONTENIDO Y OBJETO DEL PROYECTO.**

El Proyecto de Ley busca incluir las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo dentro de la delimitación, que prohibiría la exploración y explotación de minería a gran escala en las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo; de igual forma prohibiría la exploración y explotación de hidrocarburos en las zonas de Bosque Alto Andino-Páramo.

Se destaca también un mecanismo de financiación a través de los Bonos de Carbono que serían destinados a la reconversión productiva de los habitantes de páramos y actividades de conservación de los ecosistemas de páramo.

**II. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DEL PROYECTO.**

El Proyecto de Ley 172 de 2021 Cámara **"Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"** fue radicado el 03 de agosto de 2021 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes, por iniciativa del Honorable Representante Edwing Fabián Díaz Plata.

El proyecto fue publicado, con el lleno de requisitos de Ley, en la Gaceta del Congreso No. 1029 del 19 de agosto de 2021. Una vez radicado y publicado, conforme con lo expresado en el artículo 150 de la ley 5° de 1992, la Secretaría de la Honorable Comisión Quinta me designó como ponente.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO.**

El Proyecto de Ley estudiado se compone de ocho (8) artículos:

-En el primero de ellos establece el objeto de la propuesta, definiendo el ámbito de aplicación y alcance.

-El segundo establece los principios, acogiendo y homologando aquellos contemplados en la Ley 1930 de 2018 "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia".

-El tercer artículo, establece la disposición de incorporar en la delimitación de las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo; periodo que no puede ser superior a dos (2) años.

-El artículo cuarto, por su parte, establece las condiciones de delimitación de las zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo.

-El artículo quinto adiciona, con los numerales 14 y 15 al artículo 5° de la Ley 1930 de 2018, la prohibición de actividades de exploración y explotación de minería a gran escala, e hidrocarburos.

-El sexto artículo establece las medidas preventivas y sancionatorias.

-El artículo séptimo establece la obligación del gobierno nacional de medir la capacidad de captura de carbono, con el propósito de expedir y recaudar dichos bonos destinados a la reconversión productiva de los habitantes de páramo y actividades de conservación de estos ecosistemas.

-El artículo final, establece la vigencia de la Ley.

**IV. MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

Al abordar el tema de los antecedentes normativos del Proyecto de Ley, es posible diferenciar dos matrices que, aunque interrelacionadas, permiten contextualizar los aspectos jurídicos que lo enmarcan. Son estos, por un lado, los desarrollos legales de

orden internacional, y por el otro, aquellos que tiene que ver con las disposiciones normativas de orden interno.

**a) Tratados y acuerdos internacionales.**

Además de los acuerdos suscritos por Colombia a nivel mundial, y en el Continente, para la protección del Medio Ambiente y los recursos naturales; el país ha participado en convenciones y declaraciones dirigidas específicamente a ecosistemas de alta montaña, humedales, protección de la diversidad biológica. Entre estos se encuentran:

- La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres de Washington D.C. ratificado mediante Ley 17 de 1981;
- La Convención para la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, dado en París, Francia, el 22 de noviembre de 1972 y ratificado mediante Ley 45 de 1983;
- Programa 21, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Convenio sobre diversidad biológica, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, (Ratificado mediante Ley 165 de 1994);
- La Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente con hábitat de aves acuáticas, dentro de los cuales se encuentran los ecosistemas de páramos, suscrito en RAMSAR, Irán y que fue ratificado mediante la Ley 357 de 1997;
- La Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible, Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible en Johannesburgo de 2002; y
- La Declaración de Paipa que fue creada durante el Primer Congreso Mundial de Páramos realizado en Paipa, Colombia en el año 2002 y en la que se establece "La importancia estratégica de los páramos para la vida y el mantenimiento de biodiversidad única en Colombia, la participación y concertación con las comunidades además de la integración de conocimientos culturales y científicos para la convivencia y preservación de estas zonas, la creación de alternativas para la formulación de políticas que ayuden a controlar las fronteras agrícolas y mitigar las prácticas agresivas contra el ecosistema..."



<p><b>b) Normativa Nacional.</b></p> <p><u>Constitución Política de Colombia.</u></p> <p>La Constitución Política establece entre los principios fundamentales que: "...es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación" (artículo 8º).</p> <p>De igual forma en los artículos 79 y 80 se establece el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad del ambiente, la conservación de las áreas de importancia ecológica y el fomento de la participación y educación de la comunidad en general y especial de aquella que se vea afectada por estas acciones.</p> <p>El artículo 80 agrega que el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y en este sentido, la prevención y control de todo factor que signifique algún grado de deterioro ambiental, facultándolo -en consecuencia- de medidas sancionatorias legales correspondientes.</p> <p><b>Leves, Decretos y otras regulaciones.</b></p> <p>La Ley 2ª de 1959 declara como Zonas de Reserva Forestal los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas y establece que, para la preservación de los suelos, corrientes de agua, el Gobierno reglamentará la utilización de los terrenos de propiedad privada (artículos 2º y 13).</p> <p>El Decreto 2811 de 1974, con base en las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 23 de 1973 expidió el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Este decreto fue reglamentado parcialmente por los Decretos Nacionales 1608 de 1978, 1715 de 1978, 704 de 1986, 305 de 1988 y 4688 de 2005.</p> <p>La Ley 99 de 1993 estableció como zonas de protección especial a los páramos, los nacimientos de agua y a las zonas de recarga de acuíferos, al tiempo que creó las tasas por la utilización del agua. Además en el artículo 107 y 108 sobre la utilidad pública e interés social y la función ecológica de la propiedad se facultó al Gobierno para iniciar</p>	<p>negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada, o la imposición de servidumbres que fueran necesarias para la ejecución de obras públicas destinadas a la protección y manejo del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación con la autoridades ambientales correspondientes, para la cofinanciación de las acciones necesarias y con la activa participación de la sociedad civil.</p> <p>Asimismo, la ley 165 por medio de la cual se aprobó el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 incorporó el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Esta ley sería posteriormente reglamentada mediante el decreto 2372 de 2010. El Decreto 2372 de 2010 estableció el marco jurídico reglamentario que además de desarrollar el concepto de Sistema Nacional de Áreas Protegidas, permite la regulación integral de las diversas categorías y denominaciones legales previstas en el Decreto 2811 de 1974 y la ley 99 de 1993, bajo el supuesto que conforme a los objetivos para los cuales fueron creadas, se consideraban como áreas protegidas.</p> <p>Estas categorías, por mandato legal existen en el orden nacional y regional, es decir, aquellas cuya competencia estaba ya establecida en cabeza del ahora Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las Corporaciones Autónomas Regionales. De esta forma el Decreto estableció la clasificación de las Áreas Protegidas (públicas y privadas), a la vez que definió los criterios geográficos, socioeconómicos y culturales para su delimitación.</p> <p>La Ley 373 de 1997 modificada en su artículo 16 por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Ley 812 de 2003 en su artículo 89, establece sobre la protección de zonas de manejo especial que "...las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación...".</p> <p>De la misma manera, el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitió la Resolución 0769 de 2002 en la cual se definen las zonas de páramo y se dispone la creación de los estudios sobre el estado actual de los páramos y de los planes de manejo correspondientes. De la misma manera se emitió la</p>
<p>Resolución 0839 de agosto de 2003, en la cual se establecen los objetivos, caracterizaciones, esquemas de evaluación financieros, entre otros, los plazos y la autorización de ampliación. A estas disposiciones se suman el decreto 1128 de 2006 que faculta a las autoridades ambientales para aprobación de EEAP y PMA de páramos, el decreto 0937 de 2011 mediante la cual se "adopta la cartografía elaborada a escala 1:250.000, proporcionada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt para la identificación y delimitación de los Ecosistemas de Páramos".</p> <p>En el año 2011 se expidió la Ley 1382, también conocida como el Código de Minas, que en su artículo 3º modificaba el Artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y establecía la prohibición de minería en las zonas de ecosistemas de páramos, al tiempo que establecía su delimitación e identificación por parte de la entidad ambiental responsable y el Instituto de Investigación Alexander von Humboldt y así como las condiciones y competencias para la sustracción de áreas. Sin embargo, dicha normatividad fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, y sus efectos diferidos por el término de dos años, por lo cual ya no se encuentra vigente.</p> <p>Cabe destacar que el Gobierno expidió la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la cual reiteró la protección de los ecosistemas de páramos de la siguiente manera: "En los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos". Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada.</p> <p>Dentro del articulado de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el Gobierno Nacional presentó diferentes normativas referentes al tema de páramos. Así en el Artículo 20º estableció que "No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales." Adicionalmente el Artículo 173º del PND, principios de delimitación y protección de los ecosistemas de páramos, planteó que "no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos". Sin embargo, más adelante dispuso la vigencia de los títulos mineros anteriores al 9 de febrero de 2010.</p>	<p>Finalmente, tras un largo proceso que llevó más de dos décadas, el Congreso de la República aprobó la Ley 1930 de 2018, la cual por primera vez estableció un conjunto de medidas integrales para la protección de los ecosistemas de páramos. Dicha Ley, no sólo estableció el conjunto de prohibiciones de actividades realizadas en páramos, sino que dispuso las responsabilidades institucionales, así como las competencias para su delimitación. Por último, la Ley estableció las condiciones de transición hacia procesos de reconversión productiva y el enfoque poblacional para el trabajo con los habitantes tradicionales de páramos. A pesar de que hace casi tres años que fue promulgada esta ley aun hoy su implementación es bastante tímida.</p> <p>Así las cosas, existe una robusta regulación con la finalidad de conservar los ecosistemas de páramos, generar disposiciones normativas que adicione o regulaciones ya existentes y puestas en práctica, con el mismo propósito, como en este caso, lo que generan es incertidumbre e inseguridad jurídica, afectando también a las comunidades que habitan estas áreas generando mayor tensión socio- ambiental.</p> <p><b>V. CONSIDERACIONES AL PROYECTO DE LEY</b></p> <p>Para dar cumplimiento a la designación de la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes plantearé las consideraciones al Proyecto de Ley 172 de 2021 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"</p> <p><b>a. Respeto del Proyecto de Ley 172 de 2021 Cámara.</b></p> <p>El Proyecto de Ley presentado por el Honorable Representante Edwing Fabián Díaz Plata, cuya propuesta legislativa presenta imprecisiones de carácter técnico y legal, los cuales sustentan en los siguientes apartes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• "El objeto que persigue esta ley ya está dentro de la jurisprudencia del proceso de la delimitación de los páramos en el país. La sentencia de la Corte Constitucional C-035 de 2016 ya establece, explícitamente, que este concepto</li> </ul>

<p>(transición bosque - páramo) debe ser incluido en la delimitación, de la forma en que previamente la definió el Instituto Humboldt (ver Sarmiento y León, 2015) dada la importancia que ha sido plenamente reconocida por la literatura científica y las autoridades ambientales, cuando no las mismas comunidades.</p> <p>El art. 4 desdibuja por completo el proceso llevado hasta el momento. Las mencionadas "áreas de referencia" suministradas por el instituto al Ministerio de Ambiente en el marco de lo establecido en la Art. 173 de la Ley 1753 de 2015 (Plan de desarrollo del segundo mandato del J.M. Santos), ya incorporan el espacio geográfico definido como "zona de transición bosque páramo" y la gran mayoría de páramos del país fueron delimitados bajo esa metodología. Por lo mismo, la Corte en la sentencia señalada, indicó que esa es la información de referencia que el Ministerio de Ambiente debe usar en el proceso de delimitación. Por ello, no sería necesario iniciar nuevos estudios ni involucrar otras entidades.</p> <p>El art. 7 no cuenta con bases técnicas adecuadas. El mercado de carbono voluntario opera bajo metodologías y estándares específicos, y es ante todo un acuerdo entre privados (empresas que quieren reducir sus emisiones pero no poseen los medios para ajustar sus tecnologías, pero que buscan proyectos locales de reducción de emisiones para comprar estos derechos a manera de bonos). Existen proyectos gubernamentales, que son conocidos como proyectos jurisdiccionales, que igualmente apuntan a que los gobiernos que quieren reducir sus propias emisiones puedan apoyar acciones de reducción o captura de emisiones en otros países como Colombia. En ambos casos se conocen como mecanismos de pago basado en resultados, pues se paga en función de las reducciones o capturas efectivamente certificadas por un auditor. Por lo anterior, no se certifica "la capacidad de almacenamiento" sino las reducciones o capturas de GEI adecuadamente verificadas y certificadas. En cualquier caso, el país ya cuenta con regulaciones específicas en dicha materia como son la ley 1931 de 2018, así como la resolución 1447 de 2018 entre otras. Incluso existen ya varias iniciativas que buscan diseñar proyectos de reducción de emisiones de GEI en territorios de páramo."</p> <p>Corroboramos la anterior afirmación, pues la pretensión del proyecto ya existe. Según concepto del Instituto Alexander Von Humboldt - IAvH del 24-02-2021 enviado al Congreso de la Republica se expresa:</p>	<p><i>"...las áreas de páramo, tal como las identifica actualmente el Instituto Humboldt, incluye una franja de transición con los ecosistemas colindantes, franja que cumple un papel clave en la funcionalidad del ecosistema y se considera parte integral del mismo". (Negrilla fuera de texto original)</i></p> <p>Los procesos establecidos para la delimitación de los páramos por el Instituto Alexander Von Humboldt - IAvH, se incluye en límite inferior del páramo <b>aquella franja que cambiará en la transición selva alto andina-páramo</b> bajo; teniéndose en cuenta los escenarios de cambio climático.<sup>1</sup></p> <p>Llama la atención como el Instituto Alexander von Humboldt - IAvH, hace un llamado a la cordura cuando en el citado documento expresa:</p> <p><i>"Los paradigmas dominantes en la conservación a nivel global se basan en la construcción de alianzas y acuerdos entre actores sociales y en la prevención, resolución y transformación de conflictos socio-ambientales en el territorio. En este sentido la medida podría producir el efecto contrario al esperado en cuanto a la efectiva protección de los páramos al provocar un retroceso en su gobernanza ambiental.</i></p> <p><small><sup>1</sup> El alcance de estos términos se refiere tanto al desarrollo de los estudios sobre el estado actual de los páramos (EEAP)<sup>1</sup>, así como la formulación de los planes de manejo ambiental (PMA), considerando que estos dos elementos son procesos complementarios y continuos. Esta misma resolución indica cómo debe efectuarse la delimitación del páramo y cita:</small></p> <p><small>2.1 localización y delimitación del páramo. (...) se determinaran los límites aproximados del <b>ecosistema y sus áreas de influencia directa</b>, con las respectivas coordenadas planas y geográficas de las áreas o polígonos que delimitan el páramo.</small></p> <p><small>Los EEAP deben ser aprobados por la autoridad competente al igual que su posterior Plan de Manejo Ambiental (PMA) según la resolución 1128 del 2006 del MADS.</small></p>
<p><i>La propuesta puede agudizar los conflictos en torno a la conservación de los páramos en la medida que; a) genera una nueva unidad (zona de amortiguación / zonas colindantes), que requeriría ser delimitada cartográficamente con el fin exclusivo de una prohibición (...), b) establece nuevas prohibiciones que se sumarían a lo percibido por las poblaciones de la alta montaña como vulneraciones a su derecho constitucional a la participación en la medida que pueden afectarlos sin tener en cuenta su situación particular.</i></p> <p><b>El país aún no resuelve sus conflictos en los 2.9 millones de hectáreas en paramos delimitados, por lo que intentar una nueva categoría de protección a través de una nueva prohibición, de rango constitucional, podría no ser la vía más expedita para avanzar en la resolución de conflictos, la gobernanza ambiental y por ende en la conservación de la alta montaña. (...)."</b></p> <p>Además de la delimitación de páramos existen múltiples figuras de conservación y/o protección que protegen a los paramos y sus áreas adyacentes y que lo más sensato es crear o generarle mecanismos de para la implementación de las herramientas de gestión y manejo contempladas en la Ley 1930 del 2018, pues esta ley ya propone alternativas para el ordenamiento y manejo de los paramos que podrían contribuir efectivamente a la conservación y a la construcción de acuerdos y gobernanza ambiental.</p> <p>Ampliar esta restricción sin profundos estudios técnicos, sociales, ni económicos, con seguridad no cumplirá los objetivos de conservación, sino llevará a grandes impactos culturales, sociales y económicos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>¿Es necesario crear nuevas disposiciones para la protección de Ecosistemas de Páramo?</b></li> </ul> <p><b>NO es necesario.</b> En el marco jurídico colombiano existe una amplia gama de disposiciones, inclusive legales, que determinan la protección especial de los ecosistemas de páramo y otros ecosistemas integrados por vegetación original, sumado al desarrollo jurisprudencial que robusteció el conjunto de medidas para su protección. Además de la delimitación de páramos, existen varias figuras de conservación que protegen los páramos y sus zonas adyacentes, y que además cuentan con una institucionalidad en torno a su implementación y seguimiento, tales como parques naturales regionales y otras figuras de gestión, mediante las cuales se debe garantizar su protección. Existen también instrumentos e instancias para el licenciamiento de las actividades de minería, que justamente le apuntan a prevenir</p>	<p>impactos sobre ecosistemas y lugares importantes para la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, luego la preocupación de las autoridades debe garantizar su eficacia.</p> <p>Es evidente que el marco regulatorio actual ha permitido la declaratoria de 36 de los 37 ecosistemas de páramo existentes e identificados en el territorio colombiano, en los que se encuentra prohibido el desarrollo, entre otras actividades, de la extracción de minerales, trayendo como consecuencia la imposibilidad de que sean otorgados nuevos títulos minero en las áreas delimitadas y de que los beneficiarios de títulos mineros existentes hayan optado por renunciar a sus contratos, renunciar a las polígonos superpuestos o iniciar las labores de cierre y abandono de las operaciones.</p> <p>A continuación, breve resumen del marco regulatorio para la protección de los ecosistemas de páramo como áreas de especial importancia ecológica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Artículo 79 de la Constitución Política:</b> 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.</li> </ul> <p>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> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ley 99 de 1993,</b> que en su artículo primero, numeral cuarto, establece los principios que la determinan, el legislador estipuló que gozarán de especial protección las zonas de páramo, sub-páramos, nacimientos de agua y las zonas que estén recargadas de acuíferos.</li> <li>• El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Resolución <b>769 de 2002,</b> estableció disposiciones para la protección, conservación y esclareció los términos para la determinación de los páramos. Así mismo definió el páramo como un ecosistema montañoso donde encontramos humedales como quebradas, lagos, ríos, entre otros, así como vegetación herbácea.</li> </ul>

- Las Leyes **1450 de 2011<sup>2</sup>** y **1753 de 2015** por las cuales se expiden los Planes Nacionales de Desarrollo 2010-2014 y 2014-2018, reiteraron la exclusión de actividad minera de ecosistemas de páramo y humedales.
- El **Código de Minas** (Ley 685/2001) Art. 34, establece las zonas excluibles de la minería<sup>3</sup>, las anteriores leyes se acogen y quedan en firme para que se prohíba el desarrollo de actividades mineras en estas zonas.
- En el año 2018 se promulga la **Ley 1930 de 2018** "Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia", establece como ecosistemas estratégicos los páramos y fija los principios y directrices que propendan por la integralidad, preservación, restauración y uso sostenible de dichas áreas. En su Art. 5º Prohibiciones, señala entre otras prohibiciones el "Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera".

**i. Resultados del marco regulatorio actual. Evidencia inter-temporal del comportamiento de la titulación minera colombiana, frente a las definiciones de áreas de páramos.**

<sup>2</sup> La Ley 1450 propuso realizar la delimitación a una escala de 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente o quien haga sus veces y la delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

<sup>3</sup> Art. 34. **Zonas excluibles de la minería.** No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos.

La delimitación de páramos se inició oficialmente desde en el año 2010 con la suscripción del Convenio 06 de 2010 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, cuyo resultado es la "Guía divulgativa de criterios para la delimitación de páramos de Colombia" presentada en el año 2011, documento que indica: "Los ecosistemas de páramo en Colombia presentan una extensión aproximada de 1.925.410 hectáreas de las cuales 746.644 se encuentran en áreas de Parques Nacionales Naturales". Asimismo, sobre su delimitación precisa: "...se hace necesario definir los límites precisos de estos ecosistemas, con el fin de evitar el desarrollo de actividades productivas que puedan alterar sus características ecosistémicas y garantizar de esta manera su protección..."

De los 37 ecosistemas de páramos identificados en el país, 25 de ellos registran áreas de títulos superpuestas. A continuación, se presenta una tabla que resume el total del área de Páramo, números de contratos mineros y el área superpuesta:

Nombre de la Zona de Páramo	Acto administrativo delimitación - fecha de incorporación al CMC	Área (Ha.) Páramo	No. Contratos Mineros	Área (Ha.) Superpuesta en Zona de Páramo	% Superposición
Almorzadero	RESOLUCIÓN 0152 FECHA DEL ACTO 31/01/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50.528 DEL 07 DE MARZO DE 2018. Radicado ANM 20181000293932, POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	157.705	4	160	0,10%

Zona de Páramo	VIGENTE DESDE	RESOLUCION MINAMBIENTE	DE	Área (Ha.) Páramo	No. Contratos Mineros	Área (Ha.) Superpuesta en Zona de Páramo	% Superposición
Altiplano Cundiboyacense	18/11/2016	1770	28/10/2016	5.799	20	800	13,79%
Belmira - Santa Inés	30/03/2016	0497	22/03/2016	10.622	3	2.252	21,20%
Cerro Plateado	ESCALA 100K RADICADO ANM 20145510329222		03/09/2014	17.070	1	651	3,81%
Chiles Cumbal	RESOLUCIÓN 1398 DEL 25/07/2018		02/08/2018	64.654	13	2.430	3,76%

Zona de Páramo	VIGENTE DESDE	RESOLUCION MINAMBIENTE	DE	Área (Ha.) Páramo	No. Contratos Mineros	Área (Ha.) Superpuesta en Zona de Páramo	% Superposición
Chilí Barragán	26/09/2016	1553	26/09/2016	80.708	1	82	0,10%
Chingaza	VIGENTE DESDE 11/05/2016	0710	06/05/2016	111.667	4	359	0,32%
Citará	ESCALA 100K SE ACTUALIZA ACTO ADMINISTRATIVO, RESOLUCIÓN 0178		06/02/2018	11.233	1	454	4,04%
Cruz Verde - Sumapaz	RESOLUCION 1434 de Julio 14 de 2017		21 de Julio de 2017	315.066	7	147	0,05%

	11/09/2017					
<b>Doña Juana-Chimayoy</b>	RESOLUCIÓN 0342 FECHA DEL ACTO 07/03/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50.573 DEL 23 DE ABRIL DE 2018. POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	60.186	2	66	0,11%	
<b>Frontino - Urrao 'Del Sol Las Alegrías'</b>	VIGENTE DESDE 30/03/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 0496 DE 22/03/2016 - DIARIO OFICIAL No. 49.829 DE 30/03/2016 - INCORPORADO 12/04/2016	15.396	6	1.223	7,95%	
<b>Guanacas-Puracé-Coconucos</b>	RESOLUCIÓN 0180 FECHA DEL ACTO 06/02/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50.529 DEL 08 DE MARZO DE 2018. POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	137.760	1	371	0,27%	
<b>Guantiva - La Rusia</b>	RESOLUCION 1296 de Junio 28 de 2017 Escala 25K - DIARIO	119.009	8	797	0,67%	
	OFICIAL 50301 del 21 de Julio de 2017 - INCORPORADO 11/09/2017					
<b>Guerrero</b>	VIGENTE DESDE 18/11/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1769 DE 28/10/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.061 DE 18/11/2016 - INCORPORADO 15/12/2016	43.479	29	2.840	6,53%	
<b>Iguaque Merchán</b>	VIGENTE DESDE 26/09/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1555 DE 26/09/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.008 DE 26/09/2016 - INCORPORADO 10/10/2016	26.565	4	73	0,28%	
<b>La Cocha Patascayo</b>	RESOLUCIÓN 1406 DEL 25/07/2018 MINAMBIENTE - PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL 50673 DEL 02/08/2018- Escala 1:25.000. INCORPORADO AL CMC 05/09/2	152.830	3	847	0,55%	
	ESCALA 100K RADICADO ANM 20145510329222 - INCORPORADO 03/09/2014	106.243	71	9.037	8,51%	
<b>Los Nevados</b>	VIGENTE DESDE 11/12/2016 - RESOLUCIÓN MINAMBIENTE 1987 DE 30/11/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.084 DE 11/12/2016 - INCORPORADO 20/12/2016. SE INCLUYE ESCALA 1:25000, SEGÚN RESOLUCIÓN 1987 DE 2016-MADS.	133.666	9	4.497	3,36%	
<b>Rabanal y Río Bogotá</b>	VIGENTE DESDE 18/11/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1768 DE 28/10/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.061 DE 18/11/2016 - INCORPORADO 15/12/2016	24.650	17	8.277	33,58%	
<b>Páramo Jurisdicc. Santurbán Berlín</b>	VIGENTE DESDE 22/12/2014 - RESOLUCION MINAMBIENTE 2090 DE 19/12/2014 - DIARIO OFICIAL No. 49.373 DE 22/12/2014 - INCORPORADO 13/02/2015	129.743	30	4.090	3,15%	
<b>Sierra Nevada del Cocuy</b>	SE ACTUALIZA ACTO ADMINISTRATIVO DELIMITADO A ESCALA 1:100.000- RESOLUCIÓN 1405 FECHA DEL ACTO 25/07/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50674	271.033	9	2.961	1,09%	
<b>Perijá</b>	RESOLUCIÓN 0151 FECHA DEL ACTO 31/01/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL No 50.528 DEL 07 DE MARZO DE 2018. POLÍGONO 1 - Escala 1:25000	28.984	1	273	0,94%	
<b>Sotará</b>	ESCALA 100K RADICADO ANM 20145510329222 - INCORPORADO 03/09/2014 - SE ACTUALIZA ACTO ADMINISTRATIVO RESOLUCIÓN 0179	80.929	6	835	1,03%	

	FECHA DEL ACTO 06/02/2018 - MADS - PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL				
<b>Tamá</b>	VIGENTE DESDE 26/09/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1556 DE 26/09/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.008 DE 26/09/2016 - INCORPORADO 10/10/2016	21.374	3	2.360	11,04%
<b>Tota - Bijagual Mamapacha</b>	VIGENTE DESDE 18/11/2016 - RESOLUCION MINAMBIENTE 1771 DE 28/10/2016 - DIARIO OFICIAL No. 50.061 DE 18/11/2016 - INCORPORADO 15/12/2016	151.247	45	3.529	2,33%
<b>Total</b>		<b>2.277.619</b>	<b>298</b>	<b>49.412</b>	<b>2,17%</b>

Fuentes: MADS, ANM (29 de enero de 2021).

Nota: permanentemente se actualizan áreas por parte de las autoridades, de modo que lo presentado es de referencia, no es un dato estático.

De acuerdo a las delimitaciones de páramos realizadas por las Autoridades competentes, en este caso el Ministerio de Ambiente y la Agencia Nacional de Minería-ANM, ha adoptado estas delimitaciones dentro del Catastro Minero y, en

consecuencia, desde el año 2011 no ha otorgado títulos mineros sobre esos ecosistemas.

Frete a los títulos existentes previos a la Ley, la Agencia optó por aplicar los efectos de exclusión o restricción de pleno derecho que se encuentra contenida en el Art. 36 de la Ley 685 de 2001, dando lugar a reducciones de área de los títulos parcialmente superpuestos y a terminaciones de contrato bien sea por renuncias o por incumplimiento.

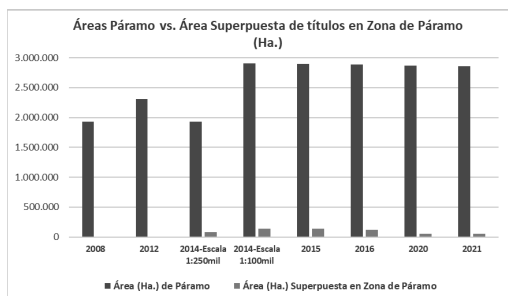
La evolución o los cambios desde el 2008 a 2021, tanto en las áreas delimitadas de páramos, así como en el número de títulos en dichas áreas, se puede observar de la siguiente manera:

AÑO	Escala	Área (Ha.) de Páramo	No. Títulos Mineros en Zona de Páramo	Área (Ha.) Superpuesta en Zona de Páramo	% Páramo	Var anual % Títulos	Var anual % Área de Páramo	% Superpuesta	Var anual % Superpuesta
2008	1:250.000	1.932.987,00	986	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato	--	--	--
2012	1:100.000	2.313.281,00	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato	44,8%	--	--
2014	1:250.000	1.933.039,11	354	81.738,60	4,2%	Sin Dato	-16,4%	--	--
2014	1:100.000	2.906.148,41	519	140.425,25	4,8%	46,6%	50,3%	71,8%	--
2015	1:100.000	2.893.287,39	491	133.637,31	4,6%	-5,4%	-0,4%	-4,8%	--

2016	1:100.000	2.891.100,70	476	123.739,11	4,3%	-3,1%	-0,1%	-7,4%
2020	1:100.000	2.873.632,14	297	50.459,68	1,8%	-37,6%	-72,1%	-59,2%
2021	1:100.000	2.856.163,58	293	49.411,63	1,7%	-1,3%	253,9%	-2,1%

Fuentes: 2008: PAL.022.2012: Nueva cartografía de Páramos. 2014 al 2021: ANM.

Como se observa, el cambio de escala aumentó la extensión del área delimitada de páramos, ampliándola en un 44 %, la cual desde 2014 en adelante se mantiene casi invariable alrededor de las 2'800.000 hectáreas. Mientras que en dicho período el número de títulos presenta un descenso del 70 % y sus áreas al 2021 registran una superposición de tan solo el 1,7 % de las áreas declaradas de páramos, lo que permite afirmar que la normatividad vigente ha sido efectiva y ha funcionado en materia de restringir las actividades mineras formales en áreas de páramo.



Fuentes: 2008: PAL.022.2012: Nueva cartografía de Páramos. 2014 al 2021: ANM.

ii. Caracterización de la titulación minera actual.

A enero de 2021 se encuentran 293 títulos vigentes, que serían el número de contratos mineros que como mínimo se verían nuevamente amenazados respecto a la ambigüedad del texto que propone ampliar las áreas de páramos a "zonas de amortiguamiento", con la posible excepción de que los alcaldes establezcan lo referente a minería artesanal y de subsistencia.

Respecto a la modalidad de contrato que está superpuesta a áreas de páramos, se tiene que el 67% de los titulares tiene contrato de concesión de la Ley 685/2001, el 11 % son de contratos en virtud de aporte y el 10 % contratos de concesión de la Ley 2655 de 1988.

Modalidad	No. Contratos	Área Ha otorgada en ZP	Exploración	Construcción y Montaje	Explotación
Autorización Temporal	3	9,84	0	0	3
Contrato de Concesión (D 2655)	28	3.627,85	0	0	28
Contrato de Concesión (L 685)	195	32.459,77	10	8	177
Contrato en Virtud de Aporte	32	10.871,99	0	6	26
Licencia de Exploración	7	1.301,81	4	1	2
Licencia de Explotación	18	1.051,58	0	0	18
Licencia Especial Materiales de Construcción	6	6,92	0	0	6

Permiso	2	31,11	0	0	2
Reconocimiento Propiedad Privada	2	50,76	0	1	1
<b>TOTAL</b>			<b>14</b>	<b>16</b>	<b>263</b>
<b>%</b>	<b>293</b>	<b>49.411,63</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>	<b>90%</b>

Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

De acuerdo al tipo de mineral, tenemos que 55% de los contratos son de carbón seguidos por materiales de construcción en 23%.

Mineral	No. Contratos	Part. %	Área Ha otorgada en ZP	Exploración	Construcción y Montaje	Explotación
Carbón	160	55%	27.670	0	9	151
Níquel - Otros Minerales	2	1%	672	1	0	1
Materiales de Construcción	67	23%	8.289	6	4	57
Oro y Metales Preciosos - Cobre	42	14%	9.838	7	3	32
Otros Minerales	22	8%	2.942	0	0	22
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>	<b>100%</b>	<b>49.411,63</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>263</b>

Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

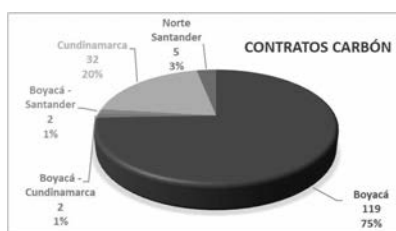
Para el caso del carbón, se tiene que de los 160 títulos de este recurso todos son de mediana y pequeña escala (mediana: 30% y pequeña: 70%), el 94% se encuentran en etapa de explotación y 86% está bajo la modalidad de concesión de la L685 y en virtud de aporte, sobre esta última modalidad es de resaltar que los concesionarios se encuentran en un estado indeterminado, pues al interior de la ANM son casos que están en régimen de transición que a la fecha no se ha definido por parte de la Autoridad.

Modalidad	No. Contratos Carbón	Part. %	Área Ha otorgada en ZP	Construcción y Montaje	Explotación
Contrato de Concesión (d 2655)	17	11%	1.312,54	0	17
Contrato de Concesión (l 685)	106	66%	15.190,64	2	104
Contrato en virtud de aporte	31	19%	10.504,88	6	25
Licencia de Explotación	5	3%	625,61	0	5
Reconocimiento Propiedad Privada	1	1%	36,12	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>160</b>	<b>100%</b>	<b>27.670</b>	<b>9</b>	<b>151</b>
<b>%</b>				<b>6%</b>	<b>94%</b>

Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

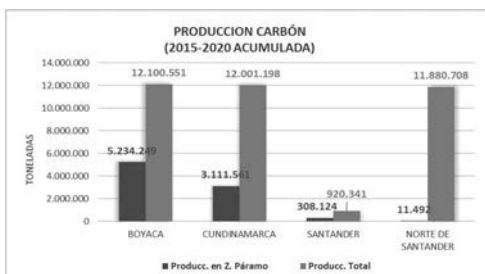
De los 160 contratos de carbón, el 60% cuentan con instrumento.

Por otra parte, los contratos de carbón con sobre posición en áreas de páramos suman 27.670 hectáreas, de los cuales en el 94% de los casos se ubican en los departamento de Boyacá y Cundinamarca.



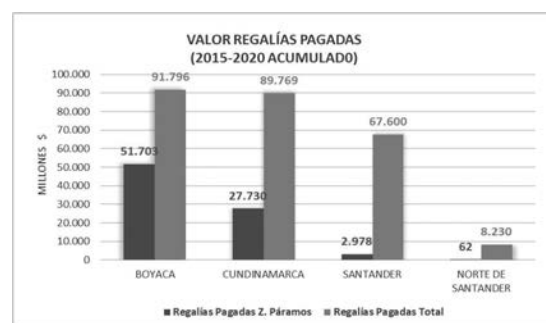
Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

Por último, se indica que en materia de producción de carbón y valores pagados por concepto de regalías, se registra que durante los últimos cinco años los títulos de carbón en áreas de zonas de páramos produjeron cerca de 1,7 millones de toneladas promedio anual, que equivalieron a un total del 23% del total de la producción registrada en esos departamentos.



Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

Respecto al pago de regalías durante los últimos cinco años los títulos de carbón en áreas de zonas de páramos pagaron \$16.495 millones promedio anual, que equivalieron a un total del 32% del total de regalías pagadas en esos departamentos.



Fuente: ANM (actualizado con el Catastro Minero Colombiano - Enero 29 de 2021)

iii. Qué nos hace falta para garantizar la protección... planes de manejo, procesos de reconvención y sustitución....

Si bien contamos en Colombia con instrumentos e instancias para el licenciamiento de las actividades de minería, que justamente le apuntan a prevenir impactos sobre ecosistemas y lugares importantes para la conservación de la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos, su efectividad supone el fortalecimiento en términos de recursos y capacidades para la gestión y manejo, tanto de las autoridades ambientales como de las comunidades habitantes del páramo y sus zonas colindantes, que garanticen la implementación de las disposiciones existentes. En tal sentido, la incorporación expresa de una prohibición de ecosistemas de paramo o de cualquier otra área de especial importancia ecológica es innecesario, esto no aseguraría tampoco la eficacia y efectividad de los instrumentos existentes.

## VI. CONCLUSIONES

El ordenamiento jurídico colombiano protege los ecosistemas de páramo de manera suficiente, el cual ha permitido el desarrollo de instrumentos para su efectiva protección, algunos de los cuales se encuentran en proceso de implementación.

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia protege a los ecosistemas de páramo imponiendo al Estado la obligación de conservar las zonas de importancia ecológica. En el marco de esta obligación se han proferido normas que han prohibido el desarrollo de actividades mineras en las áreas delimitadas como páramos y que en consecuencia han permitido a la Autoridad Minera rechazar y archivar todas las solicitudes de contratos mineros sobre estas áreas.

Los títulos mineros existentes en zonas de páramo, así como las áreas que ocupan, se han reducido ostensiblemente, dando cuenta del efecto legal de las disposiciones normativas que protegen los ecosistemas de páramo. En la actualidad se ha identificado que en su gran mayoría responden a proyectos de pequeña minería que se encuentra a espera de la definición regulatoria de las condiciones en las que se dará paso a la reconversión o/y sustitución de las actividades extractivas en los términos señalado por la Ley de páramos.

Por todas estas razones y al considerar que la propuesta no presenta la solvencia técnica suficiente que permita concretar su pertinencia y relevancia, y al ser una iniciativa cuya conveniencia y viabilidad resultan inciertas ya que su análisis no permite establecer la relación costo efectiva de la misma, el sentido de este informe de ponencia sugiere su archivo.

Resulta evidente la pertinencia y la relevancia de instrumentos legislativos que avancen de forma decidida en la toma de conciencia del momento crítico actual del ambiente y desarrollen un nuevo tipo de relación entre los seres humanos y su entorno ambiental. Toda propuesta en ese sentido debe ser saludada como un esfuerzo para reducir el grave deterioro del planeta y en nuestro país de todos los ecosistemas que generan la enorme riqueza biótica que nos caracteriza.

A pesar de esto, es deber del legislador velar porque en el conjunto de iniciativas, las propuestas encaminadas a tan loable fin se construyan sobre principios facticos y de

realidad. Ello porque no es infrecuente que proyectos con loables propósitos terminen generando problemas públicos más complejos que aquellos que tratan de resolver.

Aunque como ponente y representante a la Cámara con interés profundo en estos temas considero que es necesario que desde el legislativo se insista en construir un marco coherente, sistemático y robusto para el sector ambiental, esta labor debe estar precedida por el rigor científico y el enfoque basado en evidencia, que aplique los principios de prevención y de precaución en la protección del ambiente.

Es por todas estas razones que considero que, aunque bien intencionado, el Proyecto de Ley Proyecto 172 de 2021 Cámara **"POR MEDIO DE LA CUAL SE ORDENA LA DELIMITACIÓN DE ZONAS DE TRANSICIÓN BOSQUE ALTO ANDINO-PÁRAMO EN EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, **resulta técnica y jurídicamente inviable**.

Esperando haber cumplido con el honroso encargo de la mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, quedo atento a cualquier observación adicional que sea requerida.

Atentamente,



**RUBÉN DARIÓ MOLANO PIÑEROS**

Representante a la Cámara  
Por Cundinamarca  
Ponente

## PROPOSICIÓN

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento ponencia negativa y solicito a la Comisión Quinta Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes archivar el proyecto 172 de 2021 cámara "Por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición Bosque Alto Andino-Páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones"



**RUBÉN DARIÓ MOLANO PIÑEROS**

Representante a la Cámara  
Por Cundinamarca  
Ponente

## INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 643 DE 2021 CÁMARA – 218 DE 2020 SENADO

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

### I. TRAMITE

El Proyecto de Ley número 643 de 2021 Cámara – 218 de 2020 Senado, de autoría de los Honorables Representantes Julián Peinado Ramírez, Carlos Julio Bonilla Soto, John Jairo Roldán Avendaño, Nevardo Eneiro Rincón Vergara, Diego Patiño Amariles, Andrés Cristo Bustos, Rodrigo Villalba Mosquera, Horacio José serpa Moncada, Julián Bedoya Pulgarín, Miguel Ángel Pinto Hernández, Fabio Raúl Amin Saleme, Guillermo García Realpe, Laura Esther Fortich Sánchez, Mauricio Gómez Amin, Lidio García Turbay, Mario Alberto castaño Pérez, Ivan Darío Agudelo zapata, fue radicado el 06 de Julio de 2021 ante la secretaría de la H. Cámara de Representantes, asignado para el inicio de su discusión a la Comisión Sexta Constitucional Permanente (artículo 1º de la Ley 3ª de 1992) y la designación del ponente para primer debate correspondiendo a la HR Adriana Gómez Millán.

El contenido de la presente iniciativa ha surtido primer debate en comisión VI Constitucional permanente del Senado de la República, publicación en la gaceta 202 del 26 de agosto de 2020, segundo debate plenaria de Senado de la República, publicación en la gaceta 754 del 18 de Junio de 2021.

### II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y OBJETO DEL PROYECTO

Esta iniciativa 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.

#### MOTIVACIÓN GENERAL

La iniciativa nace del esfuerzo de divulgación periodística adelantado por varios medios de comunicación, en el sentido de sensibilizar acerca de la importancia científica y ambiental de los ecosistemas kársticos, cuevas, grutas, sumideros, cenotes y demás patrimonio espeleológico.

El trabajo del periodista Nicolás Bustamante Hernández publicado en el periódico El Tiempo en su especial "Colombia Subterránea"<sup>1</sup>, muestra cómo cuevas, grutas, sumideros y cenotes constituyen importantes fuentes de información para conocer el pasado geológico del territorio, al tiempo que tienen gran relevancia para las ciencias atmosféricas en el estudio de la adaptación de la humanidad al cambio climático, entre otros aspectos.

En 2014, la Universidad Nacional de Colombia ha publicado el artículo "Deterioro y abandono de cuevas en el país preocupa a expertos"<sup>2</sup>, donde se expuso cómo el turismo indiscriminado y la escasa legislación destinada a su protección, tienen en riesgo estos espacios, patrimonio natural y cultural del país. En el mismo texto, se destaca que

<sup>1</sup> Bustamante, Nicolás. En: El Tiempo. "Colombia Subterránea". En: Especiales El Tiempo. 2018. <https://www.eltiempo.com/vida/ciencia/colombia-subterranee-exploracion-de-cuevas-y-espeleologia-en-el-pais-314346>

<sup>2</sup> UN Periódico. "Deterioro y abandono de cuevas en el país preocupa a expertos" En: Ciencia y Tecnología. Agencia de Noticias 2014. URL: <http://agenciadenoticias.unal.edu.co/index.php?i=1937&L=2&t=...&news%5Btit%5D=61533&hash=12977ea06d08da8b5cdf15308631e>

la Sociedad Colombiana de Geología y el Servicio Geológico Colombiano, han llamado la atención sobre la necesidad de que el Congreso de la República promueva legislación que proteja las cuevas del país.

El reportaje del periodista Ramiro Velásquez, en el periódico El Colombiano<sup>3</sup> pone de presente que estos espacios no gozan de ninguna protección o regulación: no son vigilados por el Estado ni atendidos por las Corporaciones y entidades ambientales. La publicación se apoya en investigaciones de la Universidad Nacional para destacar la importancia biológica y ecosistémica de estos escenarios naturales. El trabajo de la investigadora Yaneth Muñoz-Saba, menciona que *“por su condición de ecosistemas casi cerrados, que dependen de aportes externos de energía para funcionar, son sistemas de alta sensibilidad que poseen especies o poblaciones de biota endémica, amenazada o en peligro de extinción: son considerados laboratorios biológicos a nivel de biogeografía y evolución, y potencialmente indican la estabilidad ecológica de los sistemas que los rodean a varias escalas espaciotemporales”*.

Muchas cuevas son relevantes para el mantenimiento del ciclo hidrológico, pues en su interior corren ríos y quebradas que son la conexión entre las aguas subterráneas con los ecosistemas acuáticos superficiales, así como con la humedad del suelo. De tal manera que el mantenimiento de la cantidad y calidad del agua de los sistemas acuáticos de las cuevas, impacta en la cantidad y en la calidad del recurso hídrico superficial. Además, estos escenarios naturales revisten importancia para la investigación arqueológica y la comprensión de nuestro pasado, toda vez que culturas prehispánicas tuvieron en ellas, lugares de culto y de rituales funerarios. Es el caso de la cueva de Las Escullas, Departamento de Santander, la cual esconde un cementerio indígena que ha sido objeto de saqueo. Las cuevas, también son importantes para la investigación paleontológica, y para conocer la historia natural de nuestro territorio<sup>4</sup>. Por lo tanto, resulta evidente la necesidad y conveniencia de la protección de estos espacios. El investigador Alberio Rendón<sup>5</sup>, manifiesta que en Colombia el deterioro de las cuevas sufre un proceso acelerado, y que, para evitarlo, se hace necesaria una legislación específica que las proteja, de la cual se desprenda una política clara, con planes de gestión adecuados a nivel local, departamental y nacional.

**ANTECEDENTES**

El primer antecedente legislativo del proyecto de ley es una proposición presentada durante el trámite del Plan Nacional de Desarrollo, 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, el cual obedeció a la motivación anteriormente presentada, esta proposición no logra ser discutida. Posteriormente se genera el Proyecto de Ley 114 de 2019 Senado, radicado el 9 de agosto de 2019. El proyecto fue asignado para estudio de la Comisión V Constitucional Permanente, se contó con una primera retroalimentación y conceptos formales, dentro de los que se destaca uno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (8 de octubre de 2019) y otro del Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de Colombia (5 de marzo de 2020). A partir de esta información, se proyectó convocar a investigadores, así como a la comunidad académica y espeleológica con el fin de sustentar la ponencia para primer debate. Con ello, se esperaba complementar la motivación basada en productos de divulgación y apropiación social del conocimiento, con resultados de investigación científica y acciones que hubiese emprendido la comunidad científica especializada.

<sup>3</sup> El Colombiano, “En Colombia hay 260 cuevas que viven en el olvido”, 2016 URL: <https://www.elcolombiano.com/medio-ambiente/en-colombia-hay-260-cuevas-que-viven-en-el-olvido-HC3554867>  
<sup>4</sup> Idem, 2018, <https://www.youtube.com/watch?v=8mca2lyPH8>  
<sup>5</sup> Idem, Agencia de Noticias, 2014, Reproducida en El Espectador. URL: <https://www.elsempeador.com/noticias/nacional/deterioro-y-abandono-de-cuevas-el-pais-preocupa-experto-articulo-498086>

**INICIATIVA LEGISLATIVA A PARTIR DE PRODUCTOS DE DIVULGACIÓN CIENTÍFICA Y DE APROPIACIÓN SOCIAL DEL CONOCIMIENTO**

Las notas de prensa que motivaron formular el proyecto de ley invitan a ver la importancia de sensibilizar a la sociedad frente a problemáticas en las cuales la ciencia y los científicos tienen mucho que aportar. No puede tratarse, entonces, de adelantar un proceso científico cerrado, aislado de la sociedad, y reservado exclusivamente a especialistas. Se trata de comunicar una problemática cuya comprensión requiere que un público amplio apropie y comprenda la ciencia que hay detrás, con el fin de que se produzcan cambios normativos beneficiosos tanto para la ciencia que es apropiada como para las comunidades que la apropian. Con ello, la actividad científica logra situarse dentro de la sociedad, con lo cual obtiene más y mejores espacios de reconocimiento, financiación, y participación en el concierto amplio de las discusiones sociales. Se avanza hacia la construcción de una sociedad del conocimiento<sup>6</sup>.

**III.MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIA**

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 (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.*

<sup>6</sup> Etzkowitz, H. Leydesdorff, L. (1998). The Triple Helix a Model for Innovation Studies. En: Science & Public Policy, Vol. 25, N° 3: (pág. 195 - 203).

**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 contenciosos administrativos previstos por la ley.*

**ARTICULO 83.** *Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles 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.*

- Ley 397 de 1997, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.
- Ley 1185 de 2008, que modifica y adiciona la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997).

- Ley 138 de 2019, que modifica la parte VI “Patrimonio Arqueológico” del Decreto 1080 de 2015.

- Artículo 63 de la Constitución Política establece que *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*.

La tradición colombiana de instrumentos de ley para la preservación de los ecosistemas se remonta a mediados del siglo XX con la ley 2 de 1959 sobre Economía Forestal y Conservación de Recursos Naturales Renovables, la cual en su artículo 13 establece los “Parques Nacionales Naturales” como aquellas zonas que el Gobierno Nacional, delimita y reserva de manera especial, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. A partir de esta ley, se prohibió en estos terrenos la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca, y toda actividad industrial, ganadera o agrícola. No obstante, el turismo sí fue permitido. Esta norma dio al Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, la misión de establecer la clara demarcación de estas zonas. Estas disposiciones siguen vigentes y se amplían mediante la definición del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia y el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas RUNAP.

- El artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974 define que el Sistema de Parques Nacionales Naturales –SPNN se compone por los siguientes tipos de áreas:

- a) Parque Nacional: área de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados substancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo.*
- b) Reserva Natural: área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales.*
- c) Área Natural Única: área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es un escenario natural raro.*
- d) Santuario de Flora: área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional.*
- e) Santuario de Fauna: área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional.*
- f) Via Parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento.*



IV. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES RECIBIDAS

El presente informe recoge los planteamientos socializados en el marco de Audiencia Pública "Patrimonio Espeleológico Colombiano" realizado por Comisión VI de Senado el día 5 de noviembre de 2020 a través de YouTube<sup>7</sup> con la participación de investigadores y miembros de la comunidad científica, así como con la de diversos actores institucionales con competencia en la materia.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que no genera conflictos de interés, puesto que no genera beneficios particulares, actuales y directos a los congresistas, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado (2019):

*"...No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna..."*

De igual forma, es pertinente señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019:

*"Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

<sup>7</sup> Senado de la República, Comisión VI Constitucional Permanente. (2020). "Audiencia Pública: Patrimonio Espeleológico Colombiano". Canal de YouTube del H. S. Iván Darío Agudelo Zapata. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=8K-N9apcutc&list=PLyU6JTZH5-Pez5gTW2053ax1xgpb8j>

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."*


Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO	EXPLICACIÓN Y/O JUSTIFICACIÓN
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.	Ninguna	Sigue Igual
ARTÍCULO 2. Definiciones. Para efectos de interpretar y aplicar la presente ley, se entiende por: Abrigo rocoso: Caverna subterránea de origen natural con poco desarrollo espacial, normalmente localizada en la base de paredes rocosas. 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: a) Espeleoturismo: También conocido como turismo espeleológico o turismo subterráneo, comprende una modalidad del turismo de aventura dedicada a la visita de lugares espeleológicos. 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". b) 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 lugar espeleológico visitado. c) 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	Ninguna	Sigue Igual

<p>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 lugar espeleológico con fines distintos al turístico, incluidas las actividades de rescate o capacitaciones en rescate en lugares espeleológicos, conocidas como espeleosocorro.</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>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, Spelalón (cueva) y Logos (estudio, tratado), que juntas significan Ciencia de las Cavidades. 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</p>		
---	--	--

<p>formaciones tales como simas y cavernas pueden alcanzar grandes dimensiones, tanto en extensión como en profundidad. El resultado de estos procesos, se denomina morfología kárstica.</p> <p>Lapiaz: También llamado lenar, 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 - microlapiaz - hasta 1 metro - megalapiaz -) separadas por crestas, a menudo agudas; o bien por orificios tubulares, "nidios de abejas" 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> <p>a) Cavidades subterráneas de origen natural de tamaño suficiente para que ingrese una o más personas que pueden o no estar conectadas con el exterior.</p> <p>b) Geoformas externas generadas por la disolución y/o colapso de rocas (dolinas, poljes, lapiazes, sumideros, surgencias) durante procesos de karstificación.</p> <p>c) Cavidades subterráneas de origen natural en la roca no calcárea formadas por procesos geológicos estructurales de alteración o disolución de minerales que componen las rocas, y</p> <p>d) Cavidades subterráneas de origen natural con la presencia de biodiversidad cavernícola.</p> <p>Material espeleológico: Objetos o animales que se encuentran en lugares espeleológicos y están entendidos como:</p> <p>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.</p> <p>b) Fósiles: Material paleontológico localizado en cavidades subterráneas</p> <p>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.</p> <p>d) Material de interés arqueológico: Restos humanos, de vasijas, herramientas, textiles u otros vestigios de culturas pasadas encontradas en las cavidades subterráneas.</p> <p>Patrimonio Espeleológico: Conjunto de elementos y procesos asociados a los sistemas kársticos y pseudo kársticos, 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</p>		
---	--	--

<p>aprovechamiento sostenible a partir del desarrollo de actividades espeleológicas. Se destacan como parte del patrimonio espeleológico lo definido como lugares espeleológicos y material espeleológico.</p> <p>Sistema kárstico: Corresponde a las distintas morfologías del relieve desarrolladas a partir de procesos de karsificación sobre rocas calizas, teniendo expresión tanto en superficie (sistema exokárstico) como en el subsuelo (sistema endokárstico), presentando diferentes elementos como espeleotemas, laplacas, dolinas, simas, abrigos rocosos, cuevas, cavernas, sistemas subterráneos, surgencias y exurgencias, sumideros, entre otros. También llamado paisaje kárstico o simplemente karst.</p> <p>Sistema pseudo kárstico: Corresponde a las mismas morfologías del relieve que constituyen los sistemas kársticos, pero generadas a partir de procesos de karsificación desarrollados sobre rocas distintas a las calizas. Un ejemplo de esto son las cavidades formadas en areniscas por erosión 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: Desague 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 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>Trogloxenos: 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, guacharos, algunos oplotones, grillos, roedores, sapos, mosquitos troglolitos; o cavernícolas facultativos, capaces de completar su ciclo de vida tanto en el medio</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="829 407 1222 445">subterráneo como epigeo, con poblaciones en ambos sistemas. Por ejemplo, algunos peces y cangrejos.</td> <td data-bbox="1222 407 1333 445">Ninguna</td> <td data-bbox="1333 407 1443 445">Sigue Igual</td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 445 1222 556">ARTÍCULO 3. Principio: Se consagran paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, así como las microcuencas que los irrigan, 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.</td> <td data-bbox="1222 445 1333 556">Ninguna</td> <td data-bbox="1333 445 1443 556">Sigue Igual</td> </tr> <tr> <td data-bbox="829 556 1222 1161">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. 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 y organizaciones locales tales como campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otras; organizaciones no gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Espeleología legalmente constituidas y dedicadas 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. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las comunidades locales, 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, garantizando la participación ciudadana y considerando procesos de ciencia participativa. 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. El Ministerio de Cultura, y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, junto con el Ministerio del Interior y su Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, se articularán a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas</td> <td data-bbox="1222 556 1333 1161">Ninguna</td> <td data-bbox="1333 556 1443 1161">Sigue Igual</td> </tr> </table>	subterráneo como epigeo, con poblaciones en ambos sistemas. Por ejemplo, algunos peces y cangrejos.	Ninguna	Sigue Igual	ARTÍCULO 3. Principio: Se consagran paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, así como las microcuencas que los irrigan, 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.	Ninguna	Sigue Igual	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. 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 y organizaciones locales tales como campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otras; organizaciones no gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Espeleología legalmente constituidas y dedicadas 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. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las comunidades locales, 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, garantizando la participación ciudadana y considerando procesos de ciencia participativa. 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. El Ministerio de Cultura, y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, junto con el Ministerio del Interior y su Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, se articularán a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas	Ninguna	Sigue Igual
subterráneo como epigeo, con poblaciones en ambos sistemas. Por ejemplo, algunos peces y cangrejos.	Ninguna	Sigue Igual								
ARTÍCULO 3. Principio: Se consagran paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, así como las microcuencas que los irrigan, 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.	Ninguna	Sigue Igual								
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. 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 y organizaciones locales tales como campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otras; organizaciones no gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Espeleología legalmente constituidas y dedicadas 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. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las comunidades locales, 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, garantizando la participación ciudadana y considerando procesos de ciencia participativa. 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. El Ministerio de Cultura, y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, junto con el Ministerio del Interior y su Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, se articularán a esta política por medio de acciones específicas de protección de valores históricos, antropológicos, arqueológicos y culturales que puedan hallarse en áreas	Ninguna	Sigue Igual								
<p>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, bajo criterios de seguridad para el turista y mitigación del estrés antropico que pueda generarse sobre el patrimonio espeleológico. Para ello, articulará representantes de comunidades y organizaciones locales campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otras, garantizando la participación de la economía local comunitaria en los proyectos de espeleoturismo que se desarrollen.</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>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>VII. PROPOSICIÓN</p> <p>Bajo las consideraciones expuestas, rindo ponencia positiva al Proyecto de Ley No. 643 de 2021 Cámara – 218 de 2020 Senado <i>“por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano”</i>, y solicito a la Honorable Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, DAR PRIMER debate a esta iniciativa.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ADRIANA GÓMEZ MILLÁN</b> Representante a la Cámara Ponente</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NO. 643 DE 2021 CÁMARA – 218 DE 2020 SENADO *POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE EL PATRIMONIO ESPELEOLÓGICO COLOMBIANO*.</p> <p>El Congreso de Colombia Decreto:</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 <i>espeleología</i> y que se realizan en <i>lugares espeleológicos</i>, y son las siguientes:</p> <p>d) Espeleoturismo: También conocido como turismo espeleológico o turismo subterráneo, comprende una modalidad del turismo de aventura dedicada a la visita de lugares espeleológicos. 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>iii). 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 lugar espeleológico visitado.</p> <p>iv). 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>e) Espeleología técnica: que comprende la manera correcta y segura de visitar un lugar espeleológico con fines distintos al turístico, incluidas las actividades de rescate o capacitaciones en rescate en lugares espeleológicos, conocidas como espeleosocorro.</p> <p>f) 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>									

Caverna: Cavidad subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total superior a 1 kilómetro y menor a los 10 kilómetros.

Cavidad subterránea de origen natural: Quedades 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.

Cueva: Cavidad subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total de máximo 1 kilómetro.

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.

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.

Espeleología: Etimológicamente procede de dos vocablos griegos, Spelaion (cueva) y Logos (estudio, tratado), que juntas significan Ciencia de las Cavidades. 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.

Gran caverna: Cavidad subterránea de origen natural con un desarrollo espacial total superior a los 10 kilómetros.

Karstificación: Proceso 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 morfología kárstica.

Lapiaz: También llamado lenar, 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 – microlapiaz – hasta 1 metro – megalapiaz –) separadas por crestas, a menudo agudas: o bien por orificios tubulares, “nidios de abejas” etc. Aparecen normalmente en superficies más o menos inclinadas y ausentes de vegetación.

Lugar espeleológico: Lugares donde puede tener lugar la espeleología, tales como:

- e) Cavidades subterráneas de origen natural de tamaño suficiente para que ingrese una o más personas que pueden o no estar conectadas con el exterior.
- f) Geoformas externas generadas por la disolución y/o colapso de rocas (dolinas, poljés, lapiaces, sumideros, surgencias) durante procesos de karstificación.

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 áreas de disolución que desvían la corriente superficial y la conducen subterráneamente por largos y cortos trechos para devolverla a la superficie.

Surgencias y exurgencias: Son los manantiales o fugas de agua permanente o intermitente, de alto o bajo caudal.

- c) Surgencias: Entran cursos de agua que penetran en el subsuelo;
- d) Exurgencias: Salen manaderos de agua subterránea o manantiales.

Troglobios: Especies restringidas al medio subterráneo, en general con adaptaciones y en aislamiento. Por ejemplo: muchos invertebrados diminutos, cangrejos, peces y otros vertebrados.

Troglofenos: 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.

**ARTÍCULO 3. Principio.** Se consagran paisajes y ecosistemas kársticos, pseudo kársticos y cavernarios hipogeos y epigeos, así como las microcuencas que los irrigan, 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.

**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.

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 y organizaciones locales tales como campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otras: organizaciones no gubernamentales (ONG) y Asociaciones de Espeleología legalmente constituidas y dedicadas 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.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adelantará las acciones necesarias para establecer una gobernanza ambiental que vincule funcionalmente a las comunidades locales, 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, garantizando la participación ciudadana y considerando procesos de ciencia participativa.

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.

El Ministerio de Cultura, y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH, junto con el Ministerio del Interior

- g) Cavidades subterráneas de origen natural en la roca no calcárea formadas por procesos geológicos estructurales de alteración o disolución de minerales que componen las rocas, y
- h) Cavidades subterráneas de origen natural con la presencia de biodiversidad cavernícola.

Material espeleológico: Objetos o animales que se encuentran en lugares espeleológicos y están entendidos como:

- e) 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.
- f) Fósiles: Material paleontológico localizado en cavidades subterráneas
- g) Biodiversidad cavernícola: Especies que habitan las cavernas. Toda la fauna y flora: bien sean animales, hongos, plantas o microorganismos, ya sean troglóbios, troglófilos o troglófenos.
- h) Material de interés arqueológico: Restos humanos, de vasijas, herramientas, textiles u otros vestigios de culturas pasadas encontradas en las cavidades subterráneas.

Patrimonio Espeleológico: Conjunto de elementos y procesos asociados a los sistemas kársticos y pseudo kársticos, 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, hidrología, geológica y paleontológica, y que por lo tanto son objeto de protección, conservación y aprovechamiento sostenible a partir del desarrollo de actividades espeleológicas. Se destacan como parte del patrimonio espeleológico lo definido como lugares espeleológicos y material espeleológico.

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, lapiaces, dolinas, simas, abrigos rocosos, cuevas, cavernas, sistemas subterráneos, surgencias y exurgencias, sumideros, entre otros. También llamado paisaje kárstico o simplemente karst.

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.

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.

Sistema subterráneo: Cavidades abiertas, a veces sin comunicación subterránea, en una región kárstica o pseudo kárstica con uniformidad geológica y geomorfológica.

y su Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, 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.

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, bajo criterios de seguridad para el turista y mitigación del estrés antrópico que pueda generarse sobre el patrimonio espeleológico. Para ello, articulará representantes de comunidades y organizaciones locales campesinas, indígenas, afrodescendientes, entre otras, garantizando la participación de la economía local comunitaria en los proyectos de espeleoturismo que se desarrollen.

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.

**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.

Cordialmente,



ADRIANA GÓMEZ MILLÁN  
Representante a la Cámara

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 23 de septiembre de 2021

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 643 de 2021 Cámara – 218 de 2020 Senado “POR MEDIO DE LA CUAL SE PROTEGE EL PATRIMONIO ESPELEOLÓGICO COLOMBIANO”**.

Dicha ponencia fue firmada por la **Honorable Representante ADRIANA GÓMEZ MILLÁN**.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 – 558 / del 23 de septiembre de 2021, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.



**DIANA MARCELA MORALES ROJAS**  
Secretaría General

# CARTA DE ADHESIÓN

## **CARTA DE ADHESIÓN AL INFORME DE COMISIÓN DEL HONORABLE REPRESENTANTE JORGE BENEDETTI AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 158 DE 2021 CÁMARA**

Bogotá D.C., septiembre de 2021

Representante  
**YENICA SUGEIN ACOSTA INFANTE**  
Presidenta Comisiones Económicas Conjuntas  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Doctor  
**JOSE MANUEL RESTREPO ABONDANO**  
Ministro de Hacienda y Crédito Público  
República de Colombia

Representante  
**WILMER RAMIRO CARRILLO**  
Presidente Comisión Tercera  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República

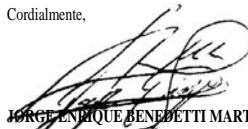
Estimados, reciban un cordial saludo.

El día lunes, 21 de septiembre, se radicó en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes el informe elaborado por la Comisión Accidental de Presupuesto de la cual hago parte como miembro de dicha célula legislativa.

Por razones de distancia geográfica y la necesidad de entregar rápidamente dicho informe a las Comisiones Económicas Conjuntas, no me fue posible firmarlo de forma presencial. En ese sentido, me permito remitir el presente oficio en el que me adhiero a las consideraciones y conclusiones de dicho informe en el que se analiza el comparativo del presupuesto 2021 y 2022, se observa la ejecución presupuestal, se estudia el cumplimiento de planes y se hacen recomendaciones finales en relación con cada uno de los ministerios y entidades sobre los que ejerce control la Comisión Séptima.

Agradezco inmensamente la atención y quedo atento a cualquier indicación de su parte.

Cordialmente,



**JORGE ENRIQUE BENEDETTI MARTELO**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Bolívar

### CONTENIDO

Gaceta número 1307 - viernes 24 de septiembre de 2021

#### CÁMARA DE REPRESENTANTES

##### PONENCIAS

	<b>Págs.</b>
Informe de ponencia para primer debate en Cámara al proyecto de ley número 116 de 2021 Cámara, por medio del cual se establecen parámetros para el cobro de la expedición de las tarjetas y/o matrículas profesionales. ....	1
Informe de ponencia para primer debate Cámara al proyecto de ley número 172 de 2021 Cámara, por medio de la cual se ordena la delimitación de zonas de transición bosque alto andino-páramo en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones. ....	8

Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 643 de 2021 Cámara – 218 de 2020 senado, por medio de la cual se protege el patrimonio espeleológico colombiano.....	15
---	----

#### CARTA DE ADHESIÓN

Carta de adhesión al informe de comisión del honorable representante Jorge Benedetti al proyecto de ley número 158 de 2021 Cámara.....	20
--	----