

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 258 DE 2022 CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE
RECONOCE AL PAISAJE CULTURAL CAFETERO DE COLOMBIA COMO
ZONA RESTRINGIDA DE MINERÍA Y SE DICTAN OTRAS
DISPOSICIONES”**

Bogotá, D.C, 5 julio de 2023

Doctor

DAVID RICARDO RACERO MAYORCA

PRESIDENTE

Cámara de Representantes

Ciudad

REF. Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de Ley número 258 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como zona restringida de minería y se dictan otras disposiciones”.

Estimado señor presidente,

En cumplimiento de su encargo, nos permitimos rendir informe de ponencia **positiva** para segundo debate en la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al Proyecto de Ley número 258 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como zona restringida de minería y se dictan otras disposiciones”.

Se adjunta a la presente la ponencia original y 3 copias de la misma.

Cordialmente,

JULIA MIRANDA LONDOÑO
Coordinadora ponente

JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN
Coordinador ponente

CRISTIAN DANILO AVENDAÑO
Ponente

OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA
Ponente

I. TRÁMITE LEGISLATIVO

El día 26 de octubre de 2022 los senadores Edwin Fabián Díaz Plata, e Inti Raúl Asprilla Reyes y los representantes Alejandro García Ríos, Piedad Correal Rubiano, Julia Miranda Londoño, Carolina Giraldo Botero, Juan Sebastián Gómez González, John Édgar Pérez Rojas, Carlos Edward Osorio Aguiar, John Fredy Núñez Ramos, Santiago Osorio Marín, Gabriel Becerra Yáñez, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Omar de Jesús Restrepo Correa, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Aníbal Gustavo Hoyos Franco y Hernando González, presentamos el Proyecto de Ley de la referencia, ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con su correspondiente exposición de motivos. El proyecto radicado fue objeto de publicación en la gaceta 1395 con fecha del 9 de noviembre del 2022.

Esta iniciativa fue recibida por la Secretaría de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y posteriormente, el 23 de noviembre, fuimos designados la representante Julia Miranda Londoño y Andrés Octavio Cardona como coordinadores ponentes y los representantes Cristian Danilo Avendaño y Olga Beatriz González Correa en calidad de ponentes para primer debate, por la presidencia de la misma comisión, tal como consta en oficio CQCP 3.5 /204/2022-2023 del 23 de noviembre de 2022.

La ponencia para primer debate se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso número 149 del martes 14 de marzo del 2023. El proyecto fue aprobado por unanimidad en Comisión Quinta de Cámara el día 18 de mayo del 2023. En la misma fecha fuimos designados como ponentes para rendir ponencia de segundo debate en un plazo de 10 días calendario, el cual fue prorrogado a solicitud de los suscritos por un periodo de 10 días calendario según respuesta fechada el día 5 de junio de 2023, por último se solicitó la prórroga por 10 días más el día 15 de junio, solicitud con respuesta recibida el día 21 de junio con 30 días más de plazo para la entrega del informe de ponencia para segundo debate.

II. OBJETO DEL PROYECTO:

El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como zona restringida de minería, a fin de garantizar

la protección y conservación de un importante patrimonio cultural para la Nación y para la humanidad.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO:

La parte dispositiva del presente proyecto de ley consta de cinco artículos, a saber:

El artículo 1 establece el objeto de la presente iniciativa. El artículo 2, define qué debe entenderse por Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, atendiendo a la constitución legal de la figura en el ordenamiento interno colombiano. El artículo 3, se ocupa de establecer que el desarrollo de actividades mineras en el PCC deberá atender a requerimientos especiales dirigidos a conservar el patrimonio cultural, que las autorizaciones correspondientes al cumplimiento de dichos requerimientos serán condición determinante para la ejecución de las actividades permitidas en los títulos y concesiones mineras y habilita al Gobierno Nacional para definir dichos requerimientos especiales.

EL mismo artículo 3 incluye una salvedad, destinada a mantener en vigencia las declaratorias de zonas que hoy son excluidas de minería (por ejemplo, determinadas áreas sujetas a categorías de protección ambiental y de los recursos naturales), así como las zonas excluidas que se lleguen a crear en el perímetro del PCC. El artículo 4, dispone que aparte de los reglamentos ejecutivos, se deberán poner en vigencia regímenes de transición, a fin de permitir la adaptación armónica de quienes desarrollan actualmente actividades mineras en el área concernida por la nueva normativa. Finalmente, se dispone su vigencia inmediata y la derogación automática de las disposiciones que contravengan lo aquí dispuesto

IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

4.1. LOS PAISAJES CULTURALES

El ser humano no es un mero receptor y traductor de los estímulos que recibe. De hecho, la información que interpretan los sentidos influye en lo que pensamos y somos. En este rasgo nos podemos apoyar para entender que el entorno que nos rodea es una dimensión constitutiva de los individuos y de las comunidades[1]. Pues bien, en sintonía con esta premisa y a pesar de numerosas dificultades conceptuales que entraña un término tan polisémico e interdisciplinar, existe cierto consenso científico en definir paisaje como “la configuración o expresión visible que adquiere el territorio, a través del tiempo, debido a la interrelación que se establece entre los elementos abióticos y bióticos del sistema natural y la acción antrópica”[2]. También podría decirse que el paisaje es una construcción multidimensional que sirve de marco para la actividad social[3]. En otras palabras, han sido definidos como territorios vistos, como la parte visible del medio ambiente. Específicamente entonces, el paisaje cultural podría ser definido como la elaboración cultural de un territorio: Es desde luego una zona o unidad de territorio más o menos bien definida, pero varía en función de quien lo mira, del lugar de observación y sobre todo, en función de las representaciones que cada individuo comparte con los miembros de la cultura a la que pertenece. Es un área tal como la percibe la gente se dirá en la Convención Europea del Paisaje. “Landscape means an area, as perceived by people, whose character is the result of the action and interaction of natural and/or human factors”[4].

El paisaje cultural presenta formas heredadas o relictas, huellas a partir de las cuáles podemos reconstruir el pasado cultural de nuestras sociedades y de aquellas que nos precedieron. Ello exige ejercicios de interpretación del territorio que deben conducirnos mediante una implicación existencial a la protección, conservación y gestión sostenible de los espacios valiosos e invita a actuar sobre el medio ambiente con medidas prudentes e imaginativas. Con la consolidación de una conciencia ecológica el término “paisaje” empieza a ser usado por la población, valorado como un elemento esencial de su cultura y como un factor determinante en la configuración de su propia sociedad, porque se acepta que en él se hallan las raíces más profundas de la estructura que la conforma. Desde un punto de vista subjetivo un paisaje no solamente se ve y se contempla, sino que se siente, se asimila con todos los sentidos y penetra en nuestro ser produciendo variados sentimientos. Así mismo, la manera en que cotidianamente percibimos, comprendemos y creamos el paisaje opera a través del filtro de nuestra cultura. Aunque en las primeras etapas de la humanidad se había priorizado el interés económico

y posteriormente el sentido de pertenencia, empezamos a darnos cuenta que debemos recuperar y apreciar de una manera más consciente y reflexiva la dimensión simbólica, es decir, el territorio como paisaje, como un recurso natural con significado existencial para la vida de las personas. En tal contexto, muchos estudios socioambientales han empezado a ilustrar el surgimiento de una conciencia general sobre el derecho al paisaje, aquél que tiene toda persona a tener y a poder disfrutar de paisajes de alta calidad[5]. Todo lo anterior, se soporta en comprender que el valor estético del paisaje actúa no sólo como fuente importante de respeto a la naturaleza en términos de un desarrollo económico prudente sino también como base de bienestar para las personas que viven en un territorio concreto.

Los orígenes del término «Paisaje Cultural» podemos rastrearlos en escritos de historiadores o geógrafos alemanes y franceses de finales del siglo XIX. Hay que comenzar haciendo referencia a la escuela alemana de la descripción geográfica comparativa, propuesta por Alexander von Humboldt y Carl Ritter, pensadores que intentaron englobar la realidad geográfica, natural y humana, en un doble sentido, espacial y metodológico. También hay que hacer referencia a la denominada Ciencia del Paisaje que aparece en Rusia a finales del siglo XIX y principios del XX, en la época de las primeras reflexiones sobre el paisaje como método geográfico de estudio del medio. Los científicos rusos, desarrollando la lógica de investigación geográfica propuesta por Humboldt, continúan reflexionando sobre el paisaje como objeto específico del estudio geográfico cuya función es la de abordar la relación universal existente entre los diversos elementos del medio y su subordinación en el espacio. La categoría de paisaje cultural devino en categoría clásica cuando se produjo un trabajo de colaboración interdisciplinar entre investigadores pertenecientes al campo de la Antropología social, la Geografía cultural y la Ecología urbana. En todas estas disciplinas se partió de un principio que desempeñó el papel de axioma para todas sus investigaciones: las relaciones entre los patrones culturales y las condiciones físicas son fundamentales para comprender la existencia humana tanto a nivel individual como colectivo. En nuestros días, el concepto paisaje cultural es rescatado cada vez más, para poder acoger los nuevos conocimientos y los nuevos problemas y de esta manera intentar sortear adecuadamente enormes desafíos ambientales[6].

Debido a su crucial importancia, el paisaje cultural ha pasado a tener una dimensión jurídica, a constituir un elemento patrimonial de los estados y se ha convertido en un factor primordial para la ordenación del territorio. Todo ello, como parte de un reciente proceso de institucionalización liderado a escala global por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y por el Consejo de Europa. Fue en la 16ª sesión del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, celebrada en Santa Fe, EEUU, en 1992, donde se incorporó la categoría paisajes culturales como espacios merecedores de protección y conservación. Lo anterior, en el marco de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, suscrita en París en 1972[7], la cual fue ratificada por Colombia según aprobación impartida en la ley 45 de 1983. También destaca el Convenio Europeo del Paisaje (ELC por sus siglas en inglés), firmado en Florencia el 20 de octubre del 2000. Si bien, el ámbito de este último instrumento radica en la protección, ordenación, gestión y divulgación de los paisajes europeos, también es cierto que aporta pautas importantes para la comprensión del rol cardinal que tienen los paisajes culturales en términos patrimoniales, ambientales y sociales[8]. La lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO incluye 112 bienes catalogados como paisajes culturales patrimonio de la humanidad, los cuáles debido a la intervención humana en el entorno natural han adquirido un valor universal excepcional y en virtud del artículo 4º de la Convención, deben ser especialmente protegidos por los estados en cuya jurisdicción se sitúan[9].

4.2. Situación actual del Paisaje Cultural Cafetero y su régimen de protección:

Sobre el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCC), recaen diferentes tipos de normativas nacionales e internacionales con diferentes jerarquías. Es por ello que en este apartado se presentarán las herramientas con las que cuenta el Paisaje Cultural Cafetero para asegurar su régimen de protección, desde la declaratoria de patrimonio mundial de la UNESCO hasta las resoluciones, decretos, leyes y CONPES concernientes.

La Convención del Patrimonio Mundial referida en el acápite anterior, dispone de una serie de criterios para determinar un lugar como Patrimonio cultural y natural de la humanidad. El objetivo de estas declaratorias es darle una categoría superior de protección a lugares específicos. Lugares a los cuales se les debe dar un manejo especial por su

historia, valor social y ecológico. Las disposiciones de la Convención hablan acerca de la importancia que tiene la conservación de la naturaleza, así como la preservación del paisaje, sitios culturales y tradiciones históricas.

Mediante la decisión 35COM 8B.43, la UNESCO reconoció al Paisaje Cultural Cafetero como parte de la lista de Patrimonio Mundial. Decisión tomada por el valor excepcional de los elementos de este paisaje, su representatividad de la cultura cafetera y valor histórico único en el mundo. La inclusión del paisaje en la lista del Patrimonio de la Humanidad significa no sólo un reconocimiento superlativo a la importancia del mismo sino también una exigencia a la institucionalidad colombiana en términos de fortalecer el régimen de protección a través del robustecimiento de los planes, programas y políticas concernientes a la protección del paisaje cultural.

Las herramientas nacionales de protección del Paisaje Cultural son variadas y de distinta jerarquía. Desde los ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento territorial de los municipios del área delimitada como Paisaje Cultural, pasando por el Plan de Manejo del PCC, hasta normativas como la resolución 2079 de 2011 del Ministerio de Cultura, la Ley 2245 de 2022, el Conpes 3803 enmarcan las directrices y lineamientos para proteger este Patrimonio Cultural de la Nación y de la Humanidad.

El antecedente nacional del régimen de protección del Paisaje Cultural es la Resolución 2079 de 2011 del Ministerio de Cultura, la cual determina al PCC como patrimonio de la nación y señala los atributos más importantes del mismo. En esta resolución el Ministerio menciona que el PCC contiene atributos naturales y estéticos, únicos para una región cafetera, como sus casas, un gran número de bosques nativos y corredores biológicos, considerados estratégicos para la conservación de la biodiversidad global. En esta resolución el ministerio subraya que el paisaje consiste en “un territorio compuesto por zonas de especial interés arqueológico, histórico y cultural”. Por otro lado, la citada resolución delimita el área principal y área de influencia. El área principal la componen 47 municipios, distribuidos entre Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca de la siguiente manera:

- Departamento de Caldas: Aguadas, Anserma, Aranzazu, Belalcázar, Chinchiná, Filadelfia, La Merced, Manizales, Neira, Pácora, Palestina, Riosucio, Risaralda, Salamina, San José, Supía, y Villamaría.
- Departamento de Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Filandia, Génova, Montenegro, Pijao, Quimbaya y Salento.
- Departamento de Risaralda: Apía, Balboa, Belén de Umbría, Guática, La Celia, Marsella, Pereira, Quinchía, Santa Rosa de Cabal, y Santuario.
- Departamento de Valle del Cauca: Alcalá, Ansermanuevo, Caicedonia, El Águila, El Cairo, Riofrío, Sevilla, Trujillo y Ulloa.

La ley 2245 de 2022 da especial realce a la declaratoria hecha mediante resolución 2079 de 2011. En esta ley se reitera la delimitación del Paisaje Cultural Cafetero y da un mandato directo a las entidades territoriales que integran el PCCC para velar por el estricto cumplimiento de cada uno de los criterios definidos por la UNESCO con el fin de mantener la categoría de Patrimonio de la Humanidad.

A partir del robustecimiento del régimen de protección del Paisaje Cultural Cafetero, una de las herramientas más importantes ha sido el Plan de Manejo del PCCCC (2022) en él se encuentran recogidas las metas, estrategias e indicadores que deben ser alcanzados por el conjunto de actores que intervienen en el fortalecimiento del paisaje. En el Objetivo Estratégico número 7 (Apoyar la productividad ambientalmente sostenible) el documento señala que el accionar debe estar dirigido a crear un ambiente sostenible con estrategias como iniciativas que generen un impacto positivo en el ambiente, desarrollos que permitan el uso sostenible de los recursos naturales, contribuir a la productividad ambientalmente sostenible y gestionar instrumentos, políticas y recursos que contribuyan a la sostenibilidad ambiental del PCCCC.

Por último, el paisaje Cultural Cafetero cuenta con una herramienta muy importante para caracterizar su actualidad y régimen de protección. El CONPES 3803 del 2014 es el encargado de formular una política específica en la materia, a través de un conjunto de estrategias orientadas a mejorar las condiciones del paisaje a través del fortalecimiento de su productividad y sostenibilidad. En el documento se hace un exhaustivo diagnóstico de las condiciones sociales, económicas y físicas del PCCC. Por otro lado, se dan lineamientos a diferentes Ministerios como el de Minas y Energía. Allí el CONPES dispone de la creación de una herramienta de

manejo ambiental a la actividad minera debido a las altas externalidades que esta actividad puede llegar a generar en el territorio.

4.3. Actividad minera en el Paisaje Cultural Cafetero:

La fuente principal de información con la que cuentan los ponentes es el Conpes 3803 del 2014. En dicho documento se hace un diagnóstico riguroso de los títulos mineros que hay en la zona delimitada como Paisaje Cultural Cafetero y los diferentes tipos de material que se explotan en la zona. Para el año 2013, el número de títulos mineros era de 200 con una distribución porcentual de 64% para materiales de construcción, 30% para metales preciosos y 6% para otros minerales como carbón, manganeso, níquel y minerales industriales. Ahora bien, de acuerdo con la información del catastro minero, para el año 2014, existían 53 títulos en fase de explotación, 62 en fase de construcción y montaje y 85 títulos en fase de exploración. En las diferentes fases del proceso minero es de resaltar que hay actividades que generan externalidades negativas para el medio ambiente. Por ejemplo, en fases como la explotación, actividades como la preparación de caminos, montaje de campamentos e instalaciones y aperturas de zanjas o pozos, generan un alto impacto ambiental y crean tensiones en el territorio sumamente problemáticas para la protección de todas las dimensiones del Paisaje Cultural Cafetero. Inclusive, en el Conpes 3803 del 2014 se menciona las tensiones que se han creado en el territorio a partir del otorgamiento de títulos mineros en zonas aledañas como el PNN Los Nevados, Tamaná y Selva de Florencia se recomienda darle un seguimiento a las consecuencias ambientales que estos títulos mineros tienen en el territorio. A su vez, el documento menciona que debido a la inscripción del PCC en la Lista de Patrimonio Mundial la explotación minera y en general las actividades extractivas, podrían generar impactos ambientales, sociales y paisajísticos con potencialidad de afectar el valor universal excepcional del PCC, afectando a su vez la inscripción como Patrimonio de la Humanidad.

En el mismo sentido es importante recalcar la riqueza natural presente en el Paisaje Cultural Cafetero, sobre ello, el Ministerio de Cultura nos señala que “En la ecorregión del Eje Cafetero se encuentran 837 especies de aves registradas en la literatura técnica, cerca del 45% de las especies de aves del país; 94 especies de ranas registradas, de un potencial de 268 especies; 25 especies de mamíferos no voladores, de un total potencial de

296, y 21 especies registradas de murciélagos, de las 175 especies presentes en el país(...) La zona cuenta con bosques nativos y corredores biológicos considerados estratégicos para la conservación de la biodiversidad mundial” (Ministerio de Cultura, 2011).

Según cifras recuperadas por los coautores del proyecto, hay que resaltar que los municipios con vocación minera en el Paisaje Cultural Cafetero son Quinchía, Pijao, Riosucio y Alcalá, sólo 4 de los 49 municipios que componen el PCC. Ahora bien, un dato que sirve para entender la vocación real del PCC, es la participación porcentual de la actividad minera en el Producto Interno Bruto de los departamentos que componen el PCC, por ejemplo, en departamentos como Risaralda, Quindío y Valle del Cauca, el porcentaje de participación de la actividad minera no supera el 0.3%. El departamento que más reporta participación de la minería en su PIB es Caldas con un 2%. A esto se suma la participación de ocupados por actividad minera en los diferentes departamentos, cifras que en los departamentos de Risaralda, Quindío y Valle del Cauca es de apenas 0.1%, en el caso de Caldas es del 0.4%, las cuáles permiten dar buena cuenta que la vocación productiva del Paisaje Cultural Cafetero no es una vocación minera. Sin embargo, hay cifras que, contrario a las expuestas de participación del PIB y ocupación de las personas por actividades mineras, muestran una dinámica preocupante para la protección del PCC. En municipios como Apía, se está solicitando un área cercana al 45.59% del área total del municipio. En municipios como Belén de Umbría este porcentaje es del 79.61%, en Mistrató el porcentaje es del 42,17%. Teniendo en cuenta que un elemento resaltado por la UNESCO como de gran importancia para la declaratoria de patrimonio es la conservación paisajística del lugar declarado, así como la regulación específica de actividades como la minería por el alto impacto que estas pueden generar en el territorio, es importante regular de forma específica la actividad minera en todos los municipios que hacen parte del Paisaje Cultural Cafetero.

4.4. Alcances de la restricción a la actividad minera:

Bajo la óptica del desarrollo sostenible acogida plenamente en nuestra Carta Política, el avance económico y tecnológico de las sociedades debe hacerse compatible con la protección al medio ambiente y la preservación de los valores históricos y culturales. En tal sentido, desde hace más de veinte años la Corte Constitucional, apoyada en el documento “Política

Nacional de Biodiversidad”, reconoce que “la protección de la biodiversidad no solamente persigue la conservación del paisaje en beneficio de los poetas”, sino que representa una utilidad indudable en otros variados campos de las necesidades humanas, la cual incluso supera con creces a la de la explotación minera: En términos generales existen usos directos como alimentación. Medicina, construcción, etc., y también indirectos, como turismo, productividad y caudales de agua¹.

Es por ello que la Constitución de 1991 reafirma entre otras cosas, la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables (artículo 332 C.P), y cuenta con importantes competencias normativas destinadas a establecer políticas de planificación para la preservación ambiental y cultural. Así mismo, importa subrayar que el artículo 58 superior, establece una función social y una ecológica, inherentes a la propiedad privada y que limitan el libre ejercicio de la iniciativa para ejercerla (arts. 333 y 334 C.P).

Pues bien, parte de los instrumentos jurídicos disponibles para la planificación minera respecto de los fines de conservación ecológica y cultural es la constitución de zonas excluidas de minería y zonas restringidas de minería: En cuanto a las primeras, el artículo 34 de la ley 685 de 2000 (en adelante también Código de Minas), prohíbe todos los tipos de explotación y exploración de minerales, en las zonas que sean delimitadas y declaradas como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Particular pero no exclusivamente, las siguientes áreas: a) el sistema de parques nacionales naturales, b) los parques naturales de carácter regional y, c) las zonas de reserva forestal. Con lo anterior se procura la protección de la biodiversidad, de acuerdo con la gran importancia que tiene Colombia a nivel mundial en esta materia, según lo reconoció la Corte cuando ejerció control de constitucionalidad sobre la ley aprobatoria del Convenio de Diversidad Biológica².

Por otra parte y de acuerdo con el artículo 35 del Código de Minas, en las zonas restringidas de minería se permiten la exploración y la explotación de recursos naturales no renovables, pero con limitaciones o restricciones,

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002, M.P Jaime Araújo Rentería.

² Corte Constitucional. Sentencia C-519 de 1994, M.P Vladimiro Naranjo Mesa.

en reconocimiento a la necesidad de contextualizar el medio ambiente y otros objetivos de la sostenibilidad con la ciencia económica. En aquellas zonas especiales, es menester implementar desarrollos tecnológicos y acciones de gestión ambiental que permitan una explotación minera sin detrimento de los valores excepcionales para el patrimonio nacional que entrañan determinadas características naturales, culturales o históricas y se preservan para el beneficio de los habitantes del país³.

El literal c del mencionado artículo 35, establece como zonas restringidas de minería aquellas de especial interés arqueológico, histórico y cultural. Al respecto, señala la Ley que la actividad podrá realizarse “siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente”, expresión que ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional en condicionamiento dictado mediante sentencia C-339 de 2002, acorde con el cual además de la autoridad minera, el término comprende a la autoridad ambiental y a las autoridades encargadas de cuidar el patrimonio arqueológico, histórico y cultural. Sobre la filosofía subyacente a esta figura dijo la Corte:

“La Constitución de 1991 establece en sus artículos 8, 63 y 72 la voluntad del Constituyente de encargar al Estado la protección del patrimonio cultural. Así mismo, los bienes que le conforman pertenecen a la Nación, con carácter inalienable, imprescriptible e inembargable debiendo incluso la Ley proveer los mecanismos necesarios para adquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares. Si bien es cierto la norma constitucional no prohíbe la explotación minera de estas áreas, ello no es obstáculo para preservar el delicado equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo sostenido y los objetivos del Estado de protección, conservación, rehabilitación y divulgación del patrimonio cultural.

Como se explicará en la Sentencia C-366 de 2000, significa lo anterior que la declaración de un bien como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, lleva consigo una serie de restricciones al derecho de propiedad, e imposición de cargas para los propietarios de éstos que, en concepto de esta Corporación, se relacionan con su disponibilidad y ello incluye, por supuesto, el uso o destinación que ha de darse al bien para efectos de su conservación y protección.

³ Corte Constitucional. Sentencias C-339 de 2003, M.P Jaime Araújo Rentería y C-123 de 2014, M.P Alberto Rojas Ríos.

Sería impensable permitir, por vía de ejemplo, la destrucción del castillo de San Felipe en Cartagena o del parque arqueológico de San Agustín en beneficio de la actividad minera. Es por ello que el legislador admite la exploración y explotación de la minería en consonancia con la Constitución, pero con límites y bajo la condición de que medie una autorización previa de la autoridad competente en concordancia con la autoridad minera, con lo cual se refuerza el control y la protección del patrimonio cultural⁴.

El presente proyecto desde su concepción original, en ningún caso propone a este Congreso prohibir la exploración y explotación minera a pequeña escala, de materiales de construcción y aluviales, en el Paisaje Cultural Cafetero Colombiano, sino que el articulado inicial se concentraba en la gran minería. Dicha acotación, apenas compatible con la idea de progreso real y efectivo de las sociedades asentadas en el Paisaje Cultural Cafetero, desde lo urbanístico, lo social y lo económico, ya permite observar que la figura jurídica idónea para materializar las aspiraciones legítimas que propugnan por intensificar la protección a este patrimonio cultural frente a los impactos negativos de la minería, sin eliminar por completo cualquier actividad minera afectando colateral y considerablemente a las comunidades, es la declaratoria del Paisaje Cultural Cafetero como zona restringida de minería, que no como zona excluida, donde todos los trabajos de minería están prohibidos, sin distinción del tipo de minerales, las técnicas extractivas, entre otras variables relevantes.

La declaratoria como zona restringida, permitirá aplicar en la práctica una condicionalidad coherente y multidimensional sobre todas las diversas expresiones de la actividad minera que tienen o tendrán lugar en esta región del país, independientemente de su tipología y tamaño, haciendo realidad la meta de afianzar una legislación minera enmarcada en la protección ambiental y de los valores culturales. Finalmente, un análisis de la concesión como negocio jurídico típico, es suficiente para mostrar que el empleo de ese instrumento para autorizar a los particulares el uso de determinados recursos naturales no implica, y es importante resaltarlo, que el Estado se desprenda de sus responsabilidades, ya que es deber de las autoridades vigilar que el concesionario utilice el respectivo recurso natural de conformidad con la protección constitucional al medio ambiente y al patrimonio cultural.

Habiendo constatado la inquietante ausencia de una declaratoria oficial de zona restringida de minería para el Paisaje Cultural Cafetero, la cual

⁴ Ibidem.

perfectamente habría podido sustentarse en el artículo 35 del vigente Código de Minas, aún siendo este uno de los más importante bienes de interés arqueológico, histórico y cultural que tiene el país, se propone que la producción de efectos jurídicos restrictivos sobre la actividad minera en orden a garantizar el cumplimiento de objetivos protectores y de conservación tenga rango legal y sea inmediata, dejando a salvo por supuesto, el régimen jurídico aplicable a zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales y otras zonas excluidas situadas o que llegaren a declararse en esta área geográfica. En similar sentido, se hace expresa salvedad de los derechos adquiridos, atendiendo a que los artículos 80 y 332 constitucionales exceptúan las situaciones jurídicas creadas y consolidadas al amparo de leyes preexistentes, cuando consagra la propiedad estatal de los recursos provenientes del subsuelo. De tal suerte, si entre nosotros los derechos adquiridos conforme a justo título y buena fe son suficiente base jurídica para limitar el principio constitucional de la propiedad estatal sobre los recursos naturales no renovables, resulta apenas comprensible cómo también estos derechos deben ser respetados por el legislador, al imponer nuevas restricciones, exigencias y autorizaciones adicionales, en relación con actividades mineras las cuales vienen siendo desarrolladas en el marco de proyectos determinables, que ya se encuentran en etapa de explotación; es decir, que ya cuentan con licencia ambiental después de haber demostrado el cumplimiento de los requerimientos mínimos aplicables, para garantizar su compatibilidad con la protección del entorno natural.

[1] Gallini, Stefania ed. (2015). Semillas de historia ambiental. Grupo de Investigación en Cultura y Ambiente, Universidad Nacional de Colombia y Jardín Botánico de Bogotá, p. 130.

[2] Azcárate, Blanca y Fernández Antonio (2017). Geografía de los paisajes culturales. Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED, Madrid, p. 20.

[3] Buzó, R. (2006). Paisajes culturales y reconstrucción histórica de la vegetación: . Ecosistemas, 15(1). Recuperado a partir de <https://www.revistaecosistemas.net/index.php/ecosistemas/article/view/188>

[4] Article 1 – Definitions. Available at:

<https://rm.coe.int/1680080621>

[5] Álvarez, Luis (2011). La categoría de paisaje cultural. AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana, vol. 6, núm. 1, enero-abril, Madrid, pp. 57-80. Disponible en:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62321332004>

[6] Ibidem.

[7] Generalmente conocida como Convención del Patrimonio Mundial. Disponible en:

<https://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf>

[8] Azcárate, Blanca y Fernández Antonio (2017). Geografía de los paisajes culturales. Universidad Nacional de Educación a Distancia - UNED, Madrid, pp. 26-33.

[9] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - Unesco (2008). Directrices prácticas para la aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial. París, p. 96. Recuperado de:

<http://whc.unesco.org/archive/opguide08-es.pdf>

Ministerio de Cultura. (2011). Paisaje Cultural Cafetero: Un Paisaje Cultural Productivo En Permanente

Desarrollo. Paisaje Cultural Cafetero.

<http://paisajeculturalcafetero.org.co/static/files/cartillaministerio.pdf.pdf>

PLIEGO DE MODIFICACIONES

A continuación, se presenta el conjunto de modificaciones que, a juicio de las ponentes, constituyen aspectos sobre los que deben hacerse ajustes de cara al segundo debate de esta cámara, en aras de construir una propuesta más robusta.

TEXTO PRESENTADO	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
------------------	-----------------	---------------

<p>TÍTULO</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE AL PAISAJE CULTURAL CAFETERO DE COLOMBIA COMO ZONA RESTRINGIDA DE MINERÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p>	<p>TÍTULO</p> <p>“POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE AL PAISAJE CULTURAL CAFETERO DE COLOMBIA COMO ZONA RESTRINGIDA DE MINERÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p>	<p>NO CAMBIA</p>
<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto restringir el desarrollo de actividades mineras en el Paisaje Cultural Cafetero colombiano, para garantizar su protección y conservación como patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad.</p>	<p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto restringir el desarrollo de actividades mineras en el Paisaje Cultural Cafetero colombiano, para garantizar su protección y conservación como patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad.</p>	<p>NO CAMBIA</p>
<p>Artículo 2. Definición del paisaje cultural cafetero. El Paisaje Cultural Cafetero de</p>	<p>Artículo 2. Definición del paisaje cultural cafetero. El Paisaje Cultural Cafetero de</p>	<p>NO CAMBIA</p>

<p>Colombia corresponde al área principal y al área de influencia delimitadas por la resolución 2079 de 2011, del Ministerio de Cultura o la que haga sus veces, las cuáles comprenden seis zonas localizadas en 51 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.</p>	<p>Colombia corresponde al área principal y al área de influencia delimitadas por la resolución 2079 de 2011, del Ministerio de Cultura o la que haga sus veces, las cuáles comprenden seis zonas localizadas en 51 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.</p>	
<p>Artículo 3. El desarrollo de actividades mineras en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, estará sujeto a requerimientos especiales conforme lo dispuesto para las zonas de minería restringida, en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001. Estas exigencias deberán garantizar que no se pongan en riesgo los elementos constitutivos del</p>	<p>Artículo 3. El desarrollo de actividades mineras en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, estará sujeto a requerimientos especiales conforme lo dispuesto para las zonas de minería restringida, en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001. Estas exigencias deberán garantizar que no se pongan en riesgo los elementos constitutivos del</p>	<p>NO CAMBIA</p>

<p>patrimonio cultural.</p> <p>El Gobierno Nacional definirá las condiciones especiales de que trata el presente artículo, con la concurrencia de los Ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, bajo el liderazgo del Ministerio de Cultura. Dichas autorizaciones especiales serán condición determinante para la ejecución de las actividades permitidas en los títulos mineros, para la evaluación y otorgamiento de las licencias ambientales y demás autorizaciones.</p> <p>Los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, se producirán sin perjuicio de la declaratoria y delimitación de zonas excluidas de minería que se hubieren realizado o llegaren a realizarse, dentro del área geográfica</p>	<p>patrimonio cultural.</p> <p>El Gobierno Nacional definirá las condiciones especiales de que trata el presente artículo, con la concurrencia de los Ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, bajo el liderazgo del Ministerio de Cultura. Dichas autorizaciones especiales serán condición determinante para la ejecución de las actividades permitidas en los títulos mineros, para la evaluación y otorgamiento de las licencias ambientales y demás autorizaciones.</p> <p>Los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, se producirán sin perjuicio de la declaratoria y delimitación de zonas excluidas de minería que se hubieren realizado o llegaren a realizarse, dentro del área geográfica</p>	
---	---	--

<p>correspondiente al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.</p>	<p>correspondiente al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.</p>	
<p>Artículo 4. Régimen de transición. La restricción de minería en el Paisaje Cultural Cafetero en ningún caso afectará los derechos adquiridos de los contratos de concesión y de las demás figuras que permitan la explotación legal de minerales. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 4. Régimen de transición. La restricción de minería en el Paisaje Cultural Cafetero <u>no</u> afectará los derechos adquiridos de los contratos de concesión y de las demás figuras que permitan la explotación legal de minerales. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.</p>	<p>Se elimina la palabra en ningún caso ya que resulta redundante, ya que la salvedad de la prohibición de afectar derechos adquiridos es suficientemente categórica.</p>
<p>Artículo 5. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 5. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.</p>	<p>NO CAMBIA</p>

1. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Sobre el conflicto de interés, instituto jurídico reglado en la Ley 2003 de 2019 que modificó el Reglamento del Congreso, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples sentencias ha establecido que:

(...) el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo⁵ en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento. (Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, Consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón).

Además, el Consejo de Estado ha señalado:

“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 concurra 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. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura”. (Expediente N° 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).

⁵ Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia C-1055 de 2005, M.P Clara Inés Vargas Hernández.

Teniendo en cuenta lo anterior, no se advierten hipótesis donde se pueda configurar conflicto de interés para los congresistas que participen en la discusión y votación de la iniciativa. Ello sin perjuicio de las valoraciones que en cada caso, aquellos puedan realizar como deben hacerlo según dispone el artículo 291 de la ley 5ª de 1992, para encontrar causales aplicables en concreto a su situación particular dentro del aludido trámite.

PROPOSICIÓN

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, presentamos ponencia positiva y solicitamos a los Honorables Representantes que integran la plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate al Proyecto de Ley número 258 de 2022 Cámara, “Por medio de la cual se reconoce al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia como zona restringida de minería y se dictan otras disposiciones”.

“POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE AL PAISAJE CULTURAL CAFETERO DE COLOMBIA COMO ZONA RESTRINGIDA DE MINERÍA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto restringir el desarrollo de actividades mineras en el Paisaje Cultural Cafetero colombiano, para garantizar su protección y conservación como patrimonio cultural de la Nación y de la humanidad.

Artículo 2. Definición del paisaje cultural cafetero. El Paisaje Cultural Cafetero de Colombia corresponde al área principal y al área de influencia delimitadas por la resolución 2079 de 2011, del Ministerio de Cultura o la que haga sus veces, las cuáles comprenden seis zonas localizadas en 51 municipios de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Valle del Cauca.

Artículo 3. El desarrollo de actividades mineras en el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia, estará sujeto a requerimientos especiales conforme lo dispuesto para las zonas de minería restringida, en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001. Estas exigencias deberán garantizar que no se pongan en riesgo los elementos constitutivos del patrimonio cultural.

El Gobierno Nacional definirá las condiciones especiales de que trata el presente artículo, con la concurrencia de los Ministerios de Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, bajo el liderazgo del Ministerio de Cultura. Dichas autorizaciones especiales serán condición determinante para la ejecución de las actividades permitidas en los títulos mineros, para la evaluación y otorgamiento de las licencias ambientales y demás autorizaciones.

Los efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, se producirán sin perjuicio de la declaratoria y delimitación de zonas excluidas de minería que se hubieren realizado o llegaren a realizarse, dentro del área geográfica correspondiente al Paisaje Cultural Cafetero de Colombia.

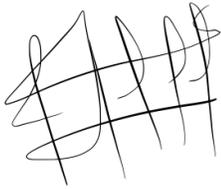
Artículo 4. Régimen de transición. La restricción de minería en el Paisaje Cultural Cafetero no afectará los derechos adquiridos de los contratos de concesión y de las demás figuras que permitan la explotación legal de minerales. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 5. Vigencia y derogaciones. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales o reglamentarias que le sean contrarias.

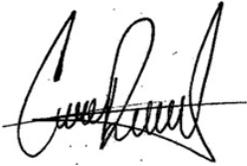
De los Honorables Representantes,



JULIA MIRANDA LONDOÑO
COORDINADORA PONENTE



JOSE OCTAVIO CARDONA LEÓN
COORDINADOR PONENTE



**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO
PONENTE**



**OLGA BEATRIZ GONZALEZ CORREA
PONENTE**